

# Derechos

## del pueblo mexicano

México a través de sus constituciones



# VIII

SECCIÓN TERCERA

EXÉGESIS CONSTITUCIONAL

Introducción histórica, comentario  
y trayectoria del articulado

Artículos 36 - 68

# Derechos del pueblo mexicano

---

México a través de sus constituciones

VIII

SECCIÓN TERCERA



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



Suprema Corte  
de Justicia de la Nación



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



CNDH  
MÉXICO



INE  
Instituto Nacional Electoral



MAPorrúa  
librero-editor • México

# Derechos del pueblo mexicano

---

México a través de sus constituciones

## VIII

SECCIÓN TERCERA

---

EXÉGESIS CONSTITUCIONAL

Introducción histórica, comentario  
y trayectoria del articulado

Artículos 36 - 68

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. VIII. Exégesis de los artículos 36° al 68° - - 840 p.

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

ISBN 978-607-524-082-4 (Vol. VIII)

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 978-607-524-082-4 VOLUMEN VIII

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](http://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 VIII

### Exégesis constitucional

#### Artículos 36 - 68

Introducción histórica, comentario y trayectoria del articulado constitucional

#### Artículo 36

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	19
Texto constitucional vigente.....	22
Comentario	
Nuria González Martín.....	23
Trayectoria constitucional.....	48

#### Artículo 37

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	51
Texto constitucional vigente.....	55
Comentario	
Nuria González Martín.....	56
Trayectoria constitucional.....	73

#### Artículo 38

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	75
Texto constitucional vigente.....	78
Comentario	
Mónica González Contró.....	79
Trayectoria constitucional.....	98

**Artículo 39**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	99
Texto constitucional vigente.....	103
Comentario	
Arnaldo Córdova†.....	104
Trayectoria constitucional.....	127

**Artículo 40**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	129
Texto constitucional vigente.....	132
Comentario	
Francisco José Paoli Bolio.....	133
Trayectoria constitucional.....	143

**Artículo 41**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	145
Texto constitucional vigente.....	148
Comentario	
María Marván Laborde y Fabiola Navarro Luna.....	159
Trayectoria constitucional.....	184

**Artículo 42**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	189
Texto constitucional vigente.....	192
Comentario	
Óscar Cruz Barney.....	193
Trayectoria constitucional.....	210

**Artículo 43**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	211
Texto constitucional vigente.....	216
Comentario	
Óscar Cruz Barney.....	217
Trayectoria constitucional.....	233

**Artículo 44**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	235
Texto constitucional vigente.....	238
Comentario	
Manuel González Oropeza.....	239
Trayectoria constitucional.....	261

**Artículo 45**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	263
Texto constitucional vigente.....	266
Comentario	
Óscar Cruz Barney.....	267
Trayectoria constitucional.....	271

**Artículo 46**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	273
Texto constitucional vigente.....	276
Comentario	
Óscar Cruz Barney.....	277
Trayectoria constitucional.....	285

**Artículo 47**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	287
Texto constitucional vigente.....	289
Comentario	
Miguel Madero Estrada.....	290
Trayectoria constitucional.....	307

**Artículo 48**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	309
Texto constitucional vigente.....	311
Comentario	
Óscar Cruz Barney.....	312
Trayectoria constitucional.....	326

**Artículo 49**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	327
Texto constitucional vigente.....	331
Comentario	
Miguel Carbonell y Pedro Salazar.....	332
Trayectoria constitucional.....	372

**Artículo 50**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	373
Texto constitucional vigente.....	376
Comentario	
Lorenzo Córdova Vianello.....	377
Trayectoria constitucional.....	398

**Artículo 51**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	399
Texto constitucional vigente.....	403
Comentario	
Lorenzo Córdova Vianello y Jorge E. Sánchez Cordero Grossmann.....	404
Trayectoria constitucional.....	422

**Artículo 52**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	423
Texto constitucional vigente.....	427
Comentario	
Lorenzo Córdova Vianello.....	428
Trayectoria constitucional.....	445

**Artículo 53**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	447
Texto constitucional vigente.....	449
Comentario	
Francisco Ibarra Palafox y José Antonio Peyro Arán.....	450
Trayectoria constitucional.....	470

**Artículo 54**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	471
Texto constitucional vigente.....	474
Comentario	
Lorenzo Córdova Vianello y Armando Maitret Hernández.....	476
Trayectoria constitucional.....	523

**Artículo 55**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	527
Texto constitucional vigente.....	531
Comentario	
Marco Antonio Zavala Arredondo.....	533
Trayectoria constitucional .....	592

**Artículo 56**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	595
Texto constitucional vigente.....	599
Comentario	
Lorenzo Córdova Vianello y Gabriel Mendoza Elvira.....	600
Trayectoria constitucional .....	628

**Artículo 57**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	631
Texto constitucional vigente.....	634
Comentario	
Lorenzo Córdova Vianello.....	635
Trayectoria constitucional .....	642

**Artículo 58**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	643
Texto constitucional vigente.....	645
Comentario	
Marco Antonio Zavala Arredondo.....	646
Trayectoria constitucional .....	660

**Artículo 59**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero y José Gabino Castillo Flores.....	661
Texto constitucional vigente.....	665
Comentario	
Alonso Lujambio.....	666
Trayectoria constitucional.....	682

**Artículo 60**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	683
Texto constitucional vigente.....	685
Comentario	
Jaime Cárdenas.....	686
Trayectoria constitucional.....	704

**Artículo 61**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	707
Texto constitucional vigente.....	710
Comentario	
Jaime Cárdenas.....	711
Trayectoria constitucional.....	735

**Artículo 62**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	737
Texto constitucional vigente.....	740
Comentario	
María del Pilar Hernández.....	741
Trayectoria constitucional.....	753

**Artículo 63**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	755
Texto constitucional vigente.....	758
Comentario	
Miguel Ángel Eraña Sánchez.....	760
Trayectoria constitucional.....	773

**Artículo 64**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	775
Texto constitucional vigente.....	776
Comentario	
María del Pilar Hernández.....	777
Trayectoria constitucional.....	787

**Artículo 65**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	789
Texto constitucional vigente.....	792
Comentario	
Susana Thalía Pedroza de la Llave.....	793
Trayectoria constitucional.....	801

**Artículo 66**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	803
Texto constitucional vigente.....	805
Comentario	
Susana Thalía Pedroza de la Llave.....	806
Trayectoria constitucional.....	814

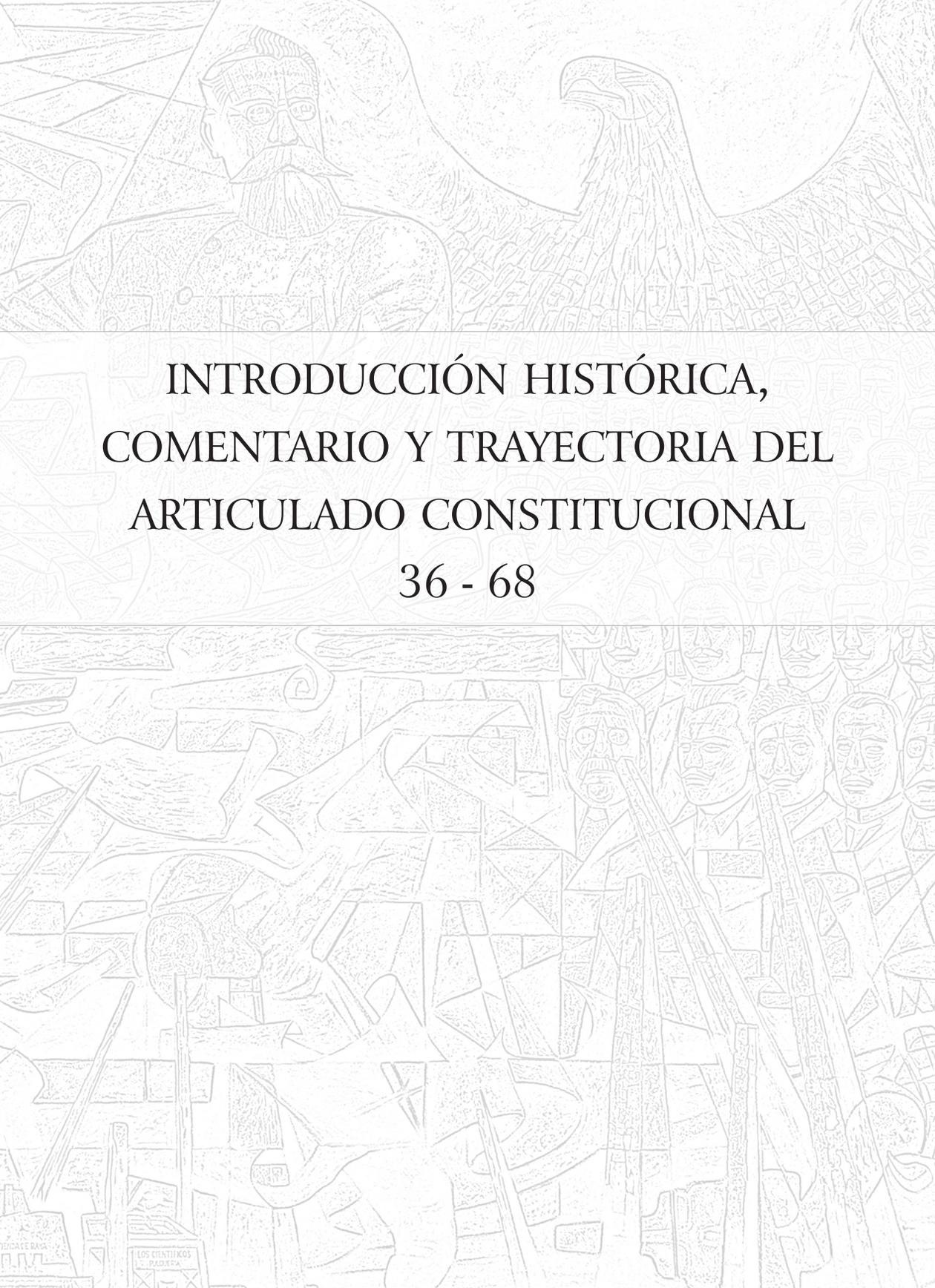
**Artículo 67**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	815
Texto constitucional vigente.....	818
Comentario	
Susana Thalía Pedroza de la Llave.....	819
Trayectoria constitucional.....	826

**Artículo 68**

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores.....	827
Texto constitucional vigente.....	829
Comentario	
Susana Thalía Pedroza de la Llave.....	830
Trayectoria constitucional.....	838





INTRODUCCIÓN HISTÓRICA,  
COMENTARIO Y TRAYECTORIA DEL  
ARTICULADO CONSTITUCIONAL

36 - 68



## Artículo 36

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

La construcción de la ciudadanía estuvo vinculada al surgimiento de los Estados nacionales. Dicha categoría garantizó a los individuos no sólo una serie de derechos políticos, sino también obligaciones que apuntaban a la conservación de sus repúblicas. Los diversos gobiernos señalaron como tema trascendental asuntos directamente relacionados con la economía y la seguridad nacionales. Uno de los primeros antecedentes en esta materia lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812,<sup>1</sup> en la cual se plasmaron como deberes de los españoles el profesar amor a la patria, ser fiel a la constitución, obedecer las leyes y respetar a las autoridades establecidas. Asimismo, se remarcó la importancia de contribuir a los gastos del Estado y defender a la patria con las armas.<sup>2</sup>

Si bien esta constitución se elaboró para una monarquía constitucional, algunos de estos puntos fueron utilizados cuando en México se realizaron los primeros textos jurídicos que empezaron a perfilar la nueva República. Muestra de esa influencia es la Constitución de Apatzingán que, en su artículo 41, señaló como obligaciones de los ciudadanos para con la patria<sup>3</sup> una entera sumisión a las leyes y un obediencia absoluta a sus autoridades constituidas; ordenó también una

<sup>1</sup>Sobre el tema de la construcción de la ciudadanía en Cádiz puede verse Hirotaka Tateishi, “La Constitución de Cádiz de 1812 y los conceptos de Nación/Ciudadano”, disponible en [http://www.juntadeandalucia.es/educacion/vscripts/w\\_bcc1812/w/rec/4038.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/educacion/vscripts/w_bcc1812/w/rec/4038.pdf). Véase también María del Pilar Hernández, “El concepto de Nación y ciudadano en la Constitución de Cádiz”, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3525/18.pdf>.

<sup>2</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, artículos 6º al 9º, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>3</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

36

### Sumario Artículo 36

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b>	
<b>y José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	19
Texto constitucional vigente. . . . .	22
Comentario	
<b>Nuria González Martín</b>	
Antecedentes históricos . . . . .	23
Comentario . . . . .	26
Derecho comparado . . . . .	44
Bibliografía . . . . .	47
Trayectoria constitucional . . . . .	48

disposición a contribuir a los gastos públicos y un sacrificio voluntario de los bienes, y de la vida, cuando las necesidades lo exigieran. Todas estas obligaciones, se argumentó en Apatzingán, formaban el verdadero patriotismo. En la misma línea, años más tarde, ya en el México independiente, el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, estableció como “deberes” de los ciudadanos:

- 1°. El profesar la religión católica, apostólica, romana como única del Estado;
- 2°. Respetar las autoridades legítimamente establecidas;
- 3°. No ofender a sus semejantes;
- 4°. Cooperar al bien general de la Nación.<sup>4</sup>

Como puede apreciarse, las obligaciones más importantes giraban en torno a la conservación nacional, en particular tras el fin de la guerra de independencia. Años más tarde, conforme se consolidaba la República, nuevos compromisos fueron sumándose a los anteriores. En las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 1836, por ejemplo, se establecieron aquellas de carácter político, relacionadas con la conformación de autoridades. En su artículo 9° de la primera ley, se señalaron obligaciones ciudadanas tales como: adscribirse en el padrón de su municipalidad; concurrir a las elecciones populares siempre que no se lo impidiera causa física o moral; y desempeñar los cargos concejiles y populares para los que fuese nombrado.<sup>5</sup>

Con estos puntos se consolidó el derecho de votar y ser votado en las elecciones populares, lo cual al mismo tiempo configuró un derecho y una obligación anexos a la ciudadanía. La importancia de este último punto puede confirmarse por la decisión del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, que ordenó que, faltar a esta obligación traería como resultado la pérdida de la calidad de ciudadano.<sup>6</sup> Por su parte, el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de ese mismo año, estipuló, además de los puntos anteriores, la obligación de alistarse en la Guardia Nacional (art. 23). Es decir, remarcó la obligación de los ciudadanos de la República de defender su patria, como años atrás lo señalaran las constituciones de Cádiz y Apatzingán. No obstante, esta obligación de pertenecer a la Guardia Nacional no figuró ni en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, ni en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, los cuales sí contemplaron la necesidad de registrarse en el padrón de la municipalidad; votar en las elecciones y desempeñar cualquier cargo de elección popular al que fuese elegido.

<sup>4</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

<sup>5</sup>Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>6</sup>Esto se contempló como parte del artículo 10. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 33.

En el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1856, se sumó la obligación de manifestar la propiedad que tuviere, así como la industria, profesión o trabajo de que subsistiera, al momento de registrarse en el padrón de su municipalidad.<sup>7</sup> Esto último servía para declarar de forma legal sus bienes y capitales sobre los cuales debía realizar contribuciones. Todos estos puntos definidos entre 1810-1856 se condensaron en el artículo 36 de la Constitución de 1857, la cual decretó como obligaciones ciudadanas los puntos siguientes:

- I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.
- II. Alistarse en la Guardia Nacional.
- III. Votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponda.
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, que en ningún caso serán gratuitos.

Este texto constitucional no cambió sino hasta finales de siglo, podríamos considerar el artículo 56 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865,<sup>8</sup> como otro antecedente, el cual sólo señaló como obligaciones de los habitantes del Imperio inscribirse en el padrón de su municipalidad y desempeñar los cargos de elección popular cuando no tuvieran impedimento legal. No obstante, dicho ordenamiento nunca tuvo una aplicación nacional.

Años más tarde, a principios del siglo XX, el Programa del Partido Liberal Mexicano, de 1906, propuso la supresión del servicio obligatorio en el ejército y la Guardia Nacional (art. 4<sup>o</sup>), permitiendo que quienes prestaran servicio en el ejército lo hicieran de forma libre y voluntaria.<sup>9</sup> Sin embargo, cuando en 1916 Venustiano Carranza elaboró su Proyecto de Constitución, contempló nuevamente la obligación de alistarse en la Guardia Nacional, y ocurrió lo mismo en la Constitución de 1917. El único cambio que se introdujo entre 1916-1917 se realizó en la obligatoriedad de desempeñar cargos de elección. En este caso se señaló como obligación ciudadana tanto el desempeño de los cargos de elección popular de la Federación y de los Estados como el de los cargos concejiles del municipio donde residiera, así como las funciones electorales y las de jurado.<sup>10</sup>

<sup>7</sup>Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, artículo 42, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856\\_149/Proyecto\\_de\\_Constituci\\_n\\_Pol\\_tica\\_de\\_la\\_Rep\\_blica\\_\\_245.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica__245.shtml).

<sup>8</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>9</sup>Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>.

<sup>10</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 37.

## Artículo 36

Texto constitucional vigente

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

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley.<sup>11</sup>

- II. Alistarse en la Guardia Nacional;
- III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;<sup>12</sup>
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos; y<sup>13</sup>
- V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

<sup>11</sup>Fracción reformada, *DOF*: 06-04-1990.

<sup>12</sup>Fracción reformada, *DOF*: 22-08-1996; 09-08-2012.

<sup>13</sup>Fracción reformada, *DOF*: 29-01-2016.

## Artículo 36

Comentario por **Nuria González Martín**

### Antecedentes históricos

36

El primer antecedente histórico de las obligaciones de los ciudadanos lo tenemos en los artículos 6° al 9° y 55 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

Artículo 6°. El amor a la patria es una de las principales obligaciones de todos los españoles, y asimismo el ser justos y beneficiosos.

Artículo 7°. Todo español está obligado a ser fiel a la Constitución, obedecer las leyes y respetar las autoridades establecidas.

Artículo 8°. También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.

Artículo 9°. Está asimismo obligado todo español a defender la patria con las armas, cuando sea llamado por la ley.

Artículo 55. Ningún ciudadano podrá excusarse de estos cargos, por motivo ni pretexto alguno.

De igual manera, en el artículo 41 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se estableció:

Artículo 41. Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una entera sumisión a las leyes, un obediencia absoluta a las autoridades constituidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan. El ejercicio de estas virtudes forma el verdadero patriotismo.

Posteriormente, en el artículo 90 de la primera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, se vislumbra un acercamiento hacia el contenido actual de las obligaciones del ciudadano de la República al establecer que:

Son obligaciones particulares del ciudadano mexicano:

I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.

II. Concurrir a las elecciones populares, siempre que no se lo impida causa física o moral.

III. Desempeñar los cargos concejiles y populares para que fuere nombrado, si no es que tenga excepción legal o impedimento suficiente, calificado por la autoridad a quien corresponda según la ley.

Igual ocurre en el artículo 16 del Proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840, en el que se suprime en el inciso III la frase que entrecomillamos, con respecto al desempeño de los cargos concejiles y populares para que sea nombrado, si no tiene excepción legal o “impedimento suficiente”.

El artículo 23 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842, agrega una obligación más hasta el momento no contemplada con respecto a alistarse en la Guardia Nacional, cuestión que desde esa mención se acogió —aunque en alguna ocasión se suprimió como en las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843, así como en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856— y sigue vigente en el actual artículo 36 constitucional de la Constitución Política Mexicana de 1917: De esta manera, como indicábamos, el artículo 23 expresó:

Son obligaciones del ciudadano:

- I. Alistarse en la Guardia Nacional.
- II. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.
- III. Concurrir a las elecciones populares y votar en ellas.
- IV. Desempeñar los destinos de cargo concejil, los de elección popular y los otros que por la ley no sean renunciables.

Las siguientes reformas siguieron la misma tónica, pero en esta ocasión agregaron, con respecto al voto en las elecciones populares, que se realicen en el distrito que le corresponda y así lo tenemos estipulado en el artículo 42 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856:

Son obligaciones del ciudadano de la República:

1. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste;
2. Alistarse en la Guardia Nacional;
3. Votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponda;
4. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación que en ningún caso serán gratuitos.

De igual manera, lo tenemos expresado en el artículo 36 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.
- II. Alistarse en la Guardia Nacional.
- III. Votar en las elecciones populares, en el distrito que le corresponda.
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, que en ningún caso serán gratuitos.

Por último, debemos expresar que en el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 10 de diciembre de 1916, se consideró dejar el mencionado artículo 36 del Proyecto de la siguiente manera:

Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;
- II. Alistarse en la Guardia Nacional;
- III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación y de los estados, que en ningún caso serán gratuitos, y
- V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

En la actualidad, la controversia que implica este artículo 36 constitucional versa fundamentalmente en el derecho del voto del mexicano en el extranjero. El derecho al voto de los ciudadanos en el extranjero es una cuestión que tiene sus orígenes a principios del siglo XX, debido a que diversos países, durante las dos guerras mundiales, reglamentaron el voto de sus militares que se encontraban en los frentes de guerra. Luego el derecho al voto en el extranjero comenzó a extenderse en torno a las décadas de 1970 y 1990.

En México, concretamente, parece que la iniciativa del voto a los residentes mexicanos en el extranjero se la debemos a la inquietud de la comunidad mexicana y “chicana” residente en los Estados Unidos de América hacia la década de 1970, los cuales externaron esta voluntad a los dirigentes políticos del momento.

Carpizo nos explica que, durante las negociaciones de Barcelona que condujeron a la reforma electoral consensuada de 1994, en la agenda del 8 de marzo de ese año, en el punto 12, se decía que un tema que se discutiría sería el del voto de los nacionales en el extranjero, lo cual no sucedió por falta de tiempo. Así, el gobierno y los cuatro partidos políticos representados en el Congreso de la Unión firmaron el Acuerdo Político Nacional en 1995. El 15 de mayo de 1995 se definió una agenda para la reforma electoral en el que se incluyó el tema del voto de los mexicanos en el extranjero.

El entonces Instituto Federal Electoral organizó durante julio de 1995 un Foro Nacional de Consulta para examinar diversos temas de la reforma político-electoral. Posteriormente, el 15 de abril de 1996, el gobierno federal y los cuatro partidos políticos

negociadores presentaron los acuerdos y conclusiones a las cuales habían llegado en materia electoral. Así, el punto 14 del documento expresaba:

Hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 (constitucional) y adicionando un artículo transitorio que establecería que este derecho sólo podría ejercerse para la elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinaría en la ley de la materia y estará vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad.

Actualmente, en México, por disposición del artículo 329, inciso 1 de la LEGIPE, publicada en el *DOF* del 23 de mayo de 2014, los ciudadanos que residen en el extranjero pueden ejercer su derecho al voto para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de gobernadores de las entidades federativas y del jefe de gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las constituciones de los estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

### Comentario

Con estas premisas, tenemos que el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sufrido cuatro reformas:

a) *Diario Oficial de la Federación* de fecha 6 de abril de 1990, con el siguiente contenido: En la fracción I, se eliminan las palabras “padrones electorales” por las de “Registro Nacional de Ciudadanos”. Se añade un segundo párrafo en la misma fracción, otorgando categoría de servicios de interés público a la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana. Por último, la reforma contempla que los servicios de interés público aludidos serán responsabilidad estatal y ciudadana. Queda de la siguiente manera:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley.

b) *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de agosto de 1996, con el siguiente contenido: Se reforma la fracción III, y se elimina la frase “en el Distrito electoral que le corresponda”, estableciendo con dicha reforma lo siguiente: “III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”.

Mediante el decreto se reforman la fracción III del artículo 35, la fracción III del artículo 36, el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; se adicionan dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes para quedar como V, VI y VII; se derogan la fracción VI del artículo 73, y el segundo párrafo del artículo tercero de los artículos transitorios del decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de esta Constitución.

A través de dicho decreto, y por lo que corresponde a la fracción III del artículo 36 objeto del presente comentario, se expresa la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, suprimiendo así la limitación del carácter geográfico. Son sustanciales las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1997, con entrada en vigor en 1998, con la reforma de los artículos 30, 32 y 37 de la Carta Federal, en el que se introdujo la doble nacionalidad o la no pérdida de la nacionalidad que tradicionalmente estaba prohibida, así como con la reforma citada de 22 de agosto de 1996, del artículo 36 constitucional, fracción III, en la que se plantea, como dijimos, la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero.

Como antecedente de esta disposición tenemos que en el octavo transitorio de las reformas, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estableció que el Consejo General del Instituto Federal Electoral debía designar una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral para que realizaran los estudios conducentes a las modalidades de dicho voto, con el objeto de proponer, en su caso, las reformas legales correspondientes. De este modo, el primer informe se rindió el 17 de julio de 1998. Estas apreciaciones se realizan antes de comenzar con el comentario, propiamente dicho, del artículo 36 constitucional, con la única intención de revelar y poner de manifiesto la trascendencia que tendrá, y que veremos con más detenimiento, la reforma de su fracción III.

c) *Diario Oficial de la Federación* de fecha 9 de agosto de 2012, con el siguiente contenido: se reforma nuevamente la fracción III, del artículo 36, para agregar el derecho al voto en las consultas populares; quedando la redacción de la siguiente forma: “III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley”.

La consulta popular, según la definición aportada por la Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el *DOF* del 14 de marzo de 2014, es el mecanismo de participación

por el cual los ciudadanos ejercen su derecho al voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto a uno o varios temas de trascendencia nacional (art. 4º, LFCE). Asimismo, serán temas de trascendencia nacional aquellos que repercutan en la mayor parte del territorio nacional y que impacten en una parte significativa de la población (art. 6º, LFCE).

d) *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de enero de 2016, con el siguiente contenido: se reforma la fracción IV del artículo 36 para sustituir la designación de “Estados” por el de entidades federativas. Así, la actual fracción IV establece lo siguiente: “IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos”.

El cambio en la redacción de la fracción IV obedece a la reforma política de la Ciudad de México. Con el decreto de 29 de enero de 2016 se reformó una gran cantidad de disposiciones de la Constitución, con el fin de cambiar las referencias al Distrito Federal por la designación de Ciudad de México o, como es el caso del artículo 36, hacer la inclusión de esta nueva entidad federativa.

Las discusiones en el Congreso de la Unión para aprobar esta reforma política fueron complejas dado que algunos legisladores la tildaron de insuficiente e ineficaz; sin embargo, finalmente fue aprobada, por la Cámara de Diputados con 386 votos a favor, 33 en contra y una abstención, el miércoles 9 de diciembre de 2015 y por la Cámara de Senadores, con 74 votos a favor, 20 en contra y una abstención, el martes 15 de diciembre de 2015.

Mediante esta reforma, el Distrito Federal cambia de denominación a Ciudad de México, al mismo tiempo que se reconoce su autonomía como entidad federativa. Entre otras cuestiones, la Ciudad de México estará dotada de una Constitución local, de un Congreso y las delegaciones serán demarcaciones territoriales encabezadas por alcaldes. Estimamos, en este momento, no ahondar más en el tema, ya que éste seguramente será objeto de comentarios más adelante, sobre todo en lo relativo al artículo 122 constitucional. En el artículo 36 constitucional se enuncian cuáles son las obligaciones o deberes que le corresponde cumplir al ciudadano de la República, después de establecerse *a priori*, en el artículo 35 constitucional, las prerrogativas que atribuye la situación jurídica de ciudadano; de hecho, podemos hablar que son artículos correlativos.

Siguiendo a Galindo Garfias, como preámbulo del artículo 36 *in comento*, el artículo 35 constitucional dispone que el ciudadano goza de determinadas prerrogativas, otorgadas para ser ejercidas en interés público, y así el ejercicio de éstas no queda abandonado a la voluntad del titular, quien como ciudadano está obligado a ejercer los deberes que imponen dichas prerrogativas, de tal manera que el no ejercicio de ellas hace incurrir en las sanciones que impone el artículo 37 constitucional.

En la primera parte de la fracción I del artículo 36 constitucional se manifiesta el deber del ciudadano de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista. La primera consideración que queremos efectuar es que el motivo o razón de dicha prescripción u obligación tiene efectos fiscales, y en esa tónica, obviamente,

debemos incluir no sólo a los ciudadanos mexicanos, sino a todos los extranjeros que residen en el país; no es una cuestión de ciudadanía para ejercer los derechos que a éstos competen, sino de una obligación fiscal que compete a toda la población que reside en el territorio nacional, y ello en relación con el propio artículo 31 constitucional, que establece la obligación de contribuir a los gastos públicos de todos los mexicanos, mediante el pago del impuesto en proporción con las posibilidades económicas de quien debe pagarlo, y por ello el deber de manifestar cuáles son sus propiedades inmuebles, sus utilidades, rentas, sueldos, etcétera.

Con todo ello se deriva, además, que el deber de inscribirse en el catastro de la municipalidad es dar un margen más de transparencia y la revelación de las fuentes de ingreso económico del ciudadano —y extranjero—, y así verificar su modo honesto de vivir según el origen de sus fuentes de ingresos. No olvidemos, por otra parte, que el artículo 34 constitucional establece que son ciudadanos mexicanos aquellos que teniendo la nacionalidad mexicana hayan cumplido 18 años (fracción I) y tengan un modo honesto de vivir (fracción II), y ésta sería otra manera de verificar la situación poniendo en paralelo el dato económico con el origen o procedencia de sus recursos económicos.

Al tratar de descubrir los orígenes de tal prescripción, también debemos tener en cuenta cuál era el ambiente que reinaba en el pensamiento de los juristas de la época, cuestión que no abordamos en el apartado de antecedentes históricos por su pertinencia en esta ocasión; hablamos del momento de la Independencia nacional cuando aún estaba en gestación la Constitución de 1824, calificando al buen ciudadano como el hombre de orden que cumple con sus obligaciones, al sacerdote caritativo y celoso del culto de Dios, al artesano laborioso y desinteresado, al ministro ilustrado y animado por el bien público, etcétera, pues todos contribuyen en la desigualdad de sus condiciones a la uniformidad del orden, observando al mismo tiempo una religiosa igualdad ante la ley.

Asimismo, como antecedentes históricos de esta disposición, tenemos que partir del Segundo Proyecto de Constitución Política de 2 de noviembre de 1842 y en el artículo 41 de la Constitución de Apatzingán, en el que se enuncian los deberes del ciudadano y entre los cuales se encuentra el de contribuir a los gastos públicos y sacrificar voluntariamente los bienes y la vida cuando las necesidades de la República lo exijan, afirmando que el ejercicio de estas virtudes forma el verdadero patriotismo.

De igual manera se expresa el artículo 42 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de fecha 16 de junio de 1856, en el que se dice: “Son obligaciones del ciudadano de la República: 1. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste”.

La parte final de la fracción I del artículo 36 constitucional también prevé la obligación que debe cumplir el ciudadano mexicano —y extranjero— de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. Esta inscripción en el Registro se instaura desde la reforma en 1990 del artículo 36 constitucional, en el que queda como oficina permanente de inscripción de la población ciudadana. Dicha dependencia del Poder Ejecutivo tiene también a su cargo la elaboración de las listas de electores para el ejercicio, en su oportunidad, del derecho de voto; de igual manera, le compete la expedición de credenciales de votación, que debe entregar

oportunamente a cada ciudadano con la finalidad de identificación en el momento de la votación. Al decir de Galindo Garfias, estos servicios, a cargo del Estado, en la Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se declaran de interés público y el cumplimiento de sus disposiciones es responsabilidad conjunta del gobierno federal y de los propios ciudadanos en la parte que conforme a dicha ley concierne a la autoridad y a los particulares (artículos 68 y siguiente de la Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Por su parte, el artículo 92 de la Ley General de Población prescribe la obligación de todos los ciudadanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana. El Registro Nacional de Ciudadanos es una base de datos que recopila información de los ciudadanos mexicanos mayores de dieciocho años, y que contiene, entre otros, los siguientes datos (art. 48, RLCGP):

- Nombre completo;
- Sexo del ciudadano;
- Lugar y fecha de nacimiento;
- Lugar y fecha en que se llevó a cabo la inscripción de la persona en el Registro Nacional de Ciudadanos;
- Nombre completo y nacionalidad del padre y la madre cuando se consignen en los documentos presentados;
- Datos de localización del acta de nacimiento en el Registro Civil, o del certificado de nacionalidad, o de la carta de naturalización;
- Nacionalidad de origen cuando el ciudadano haya adquirido la nacionalidad por naturalización;
- Clave Única de Registro de Población, y
- Fotografía, huellas dactilares, imagen del iris y firma del ciudadano.

De la misma forma, el artículo 48 del Reglamento de la Ley General de Población, señala que los mexicanos y mexicanas, ya sea por nacimiento o por naturalización, que hayan cumplido dieciocho años y que radiquen en territorio nacional, tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana, en el término de seis meses a partir de que hayan cumplido dicha edad; o, en su caso, a partir de la obtención de su carta de naturalización.

Continuando con la siguiente fracción, la II, se menciona como obligación o deber del ciudadano alistarse en la Guardia Nacional, y ello va en consonancia con lo dispuesto en el artículo 35 constitucional, fracción IV, en el que se establece la prerrogativa al ciudadano de “tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, si se presenta una situación de emergencia de esa naturaleza”. Por una parte tenemos dicha prerrogativa y, por otra, tenemos la imposición, el deber, del ciudadano de inscribirse en la Guardia Nacional para que si se presentare la referida eventualidad se lleve a cabo, con rapidez y eficacia, el reclutamiento y la defensa de la República o de sus instituciones.

La fracción III, del artículo objeto del presente comentario, expresa o prescribe la obligación de votar en las elecciones y consultas populares en los términos que señale

la ley, como símbolo supremo del ejercicio del derecho al sufragio, pero que implica ciertas reservas como analizaremos a continuación.

Éste es un tema de máxima actualidad y también de máxima controversia, al establecer la posibilidad, en el derecho mexicano, del voto de los nacionales en el extranjero, dadas las circunstancias excepcionales que se presentan en el caso mexicano debido a la vecindad con el país más poderoso del mundo y la existencia de varios millones de mexicanos que residen en dicho territorio; mexicanos con el derecho al sufragio y que sus votos pueden ser, perfectamente, decisivos para la elección del titular del Ejecutivo federal. En este caso no sería conveniente utilizar un estudio comparativo con las legislaciones de aquellos países que sí admiten y contemplan el sufragio de sus connacionales en el extranjero porque, como decimos, las circunstancias están realmente distantes de cualquier otro contexto internacional.

Sin duda, el derecho comparado nos ayuda a entender las instituciones y de esta manera tenemos referencias de gran relevancia que nos aportan datos de interés para construir una idea sobre cómo proyectar este derecho, pero jamás debemos olvidar el contexto y la realidad del país donde queremos dirigir un determinado “éxito” legislativo. El 22 de noviembre de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma electoral, y así se reformaron y adicionaron diversos artículos del COFIPE, y en cuanto al tema en comento, nos interesa hacer referencia al transitorio octavo de su decreto que expresa:

Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el Acuerdo mediante el cual dará a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana, con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores.

Si al aplicarse los procedimientos técnicos y administrativos que tiendan al logro del propósito señalado en el párrafo que antecede se presentaran inconsistencias en la información de los registros civiles del país, lo que impediría la adecuada expedición o utilización de la Cédula de Identidad Ciudadana en las elecciones federales del año 2000, se harán al efecto los planteamientos de ajuste que se requieran.

Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación al Registro Nacional Ciudadano (mismo que en el primer párrafo de este artículo es denominado Registro Nacional de Ciudadanos) y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.

De la lectura directa del texto reformado en 1996, de su fracción III, se extrae: “Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”. La Constitución

en el artículo 36, fracción III, dice tan sólo eso y de ahí no podemos extraer interpretaciones que vayan más allá de su sentido gramatical. En el texto no se dice que nuestra Ley Fundamental consagra el derecho al voto de los nacionales residentes en el extranjero, y está concebida como una garantía individual de carácter político. Si así lo hubiera querido, se hubiera expresado. El Congreso, de acuerdo con la mencionada fracción III del artículo 36 constitucional, no recibe, en este caso específico, criterios constitucionales de cómo debe legislar, sino que se le deja amplio margen siempre y cuando respete todas y cada una de las normas constitucionales.

No obstante, tal como nos expresa Jorge Carpizo, desde luego que no puede desconocerse que una de las intenciones para la supresión de la mencionada traba es precisamente el derecho al voto del mexicano en el extranjero, ya que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 1996 con precisión se asentó:

suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentren fuera del territorio nacional el ejercicio del sufragio.

Por lo tanto, de nuevo con Carpizo, existe la posibilidad pero no constituye una obligación para el legislador; de ahí la necesidad de reflexionar sobre el tema a raíz, fundamentalmente, de las reformas citadas de 1998, en materia de doble nacionalidad, en el que su artículo 32 constitucional permite a los mexicanos poseer una doble nacionalidad: “La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”, y no poner en peligro cuestiones de soberanía nacional.

Otra cuestión adicional se plantea, a primera vista, con la situación de una doble ciudadanía, de tal manera que podrían decidir sobre la elección del presidente de México un grupo de nacionales que al mismo tiempo son también ciudadanos extranjeros, muchos de los cuales llevan años de residencia fuera de México y cuyo conocimiento del país no es del todo preciso y por ello la posibilidad de emitir, incluso, un voto “irresponsable” al no verse en la tesitura de estar bajo la autoridad del gobierno que con su voto contribuyó a la elección.

El artículo 36 de la Constitución, antes de la reforma de 1996, disponía que cada ciudadano votara “en el distrito electoral que le corresponda”. Dicha redacción impedía que el voto se ejerciera fuera del distrito en el que se estuviera empadronado para efectos electorales. Este precepto, tal como nos expone Diego Valadés, fue reformado en agosto de 1996 para establecer ahora que es obligación del ciudadano “votar en las elecciones populares en los términos que señala la Ley”. Es una decisión adoptada casi dos años antes de las nuevas disposiciones en materia de nacionalidad, doble nacionalidad (artículos 30, 32 y 37 constitucionales), y de sus consecuentes efectos en cuanto a la ciudadanía, doble ciudadanía.

Un estudio muy pormenorizado al respecto lo tenemos con Jorge Carpizo y Diego Valadés, en el que los autores, especialistas y doctos en la materia, además de todas

estas apreciaciones vertidas, manifiestan inquietud ante la posibilidad de que los mexicanos que posean doble ciudadanía pueden tener doble voto, cuestión además de delicada, muy problemática por razones, simplemente, de soberanía, o cuestiones de la existencia de una supuesta doble lealtad. Más allá de lo hasta ahora comentado, la amplitud electoral que ahora permite la fracción III, del artículo 36, también abre las puertas para que llegaran a constituirse en los Estados Unidos distritos electorales que envíen diputados y hasta senadores. Parafraseando a los autores, en términos abstractos no parecería haber razones para privar del voto a los numerosos mexicanos que residen en los Estados Unidos por el hecho de residir en el extranjero, pero la cuestión no se reduce al menoscabo de los derechos de los que viven fuera, sino en la posible afectación a quienes viven dentro.

Otra cuestión muy diferente es el caso de mexicanos que se encuentran temporalmente en el extranjero, y aquellos que desempeñen una labor pública, como los miembros del cuerpo diplomático, consular o representante de organismos gubernamentales o de carácter público a quienes se les debe abrir la posibilidad de votar en elecciones federales. Carpizo expone otras hipótesis cuando se refiere a la situación de aquellos mexicanos residentes, no temporales; expresa que éstos deberían probar su interés o vínculos con México, como lo exige la mayoría de las legislaciones que regulan esta clase de sufragios, pero quizás no tanto para elegir al titular del Ejecutivo federal, sino para elegir a los representantes en el Poder Legislativo federal, específicamente en la Cámara de Diputados.

Es primordial la posibilidad de que se tome en cuenta un criterio como el de la temporalidad, en lo referente a la ausencia del territorio nacional, para determinar la idoneidad o no de permitir el sufragio de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, verificando ciertas circunstancias, como bien pudieran ser el nivel de información que poseen del país o si tienen circunstancialmente la ciudadanía mexicana pero no conocen el país o sus necesidades. España, en este sentido, en su Constitución, en el artículo 68.5 expresa que: “la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”. Para ejercer el voto en el extranjero se debe tener la calidad de “residencia ausente”, por lo tanto, no se incluye a quienes tienen su residencia permanente fuera del país.

Paralela a esta cuestión, al margen pero no marginal, son los “candados” que debe prever la organización de dicha medida (derecho al voto en el extranjero) para evitar el fraude a la ley; asunto que corresponde resolver al Instituto, previsto en el artículo 41 constitucional, en cuanto a los problemas técnicos que deberán solventarse para que se pueda votar, por ejemplo, desde los Estados Unidos de América.

Para ello ha estado realizando estudios comparativos de legislaciones de una diversidad de países que contemplan el derecho de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero; en ellos se constata que no todos los países que reconocen esta clase de voto lo otorgan con carácter universal, y para ello en diversos países existe documentación electoral diferente —padrón, boletas— para la elección que se realiza en el extranjero, e incluso en algunos se exigen requisitos adicionales, como inscribirse voluntariamente en listas especiales o padrón *ad hoc* en embajadas y consulados (Argentina, Brasil, Co-

lombia, España, Guinea y Portugal, constituciones latinoamericanas, promulgadas, en su mayoría, en la década de 1990), en otros para votar en elecciones generales y en refrendos no necesitan registro previo (Australia, Suecia y Sudáfrica, por ejemplo).

Del análisis comparativo también se desprende la diversidad de posibilidades respecto a quien se puede elegir. Siguiendo a Carpizo, encontramos que en Brasil el derecho al voto se circunscribe al presidente de la República, y en Nueva Zelanda a la Cámara de los Comunes; para elegir presidente de la República, Congreso o Parlamento, el derecho al voto lo regulan Argentina, Colombia, Guinea, Perú y Portugal. Además de estos elegibles, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca y España, incluye algunas elecciones locales e incluso el Parlamento Europeo para los países miembros de la Unión Europea. En España, de hecho, la única reforma constitucional que tiene su Constitución de 1978 es al artículo 13, al introducir la posibilidad del sufragio pasivo en las elecciones municipales.

Al igual que España, tenemos otros contextos y así nos referimos, siguiendo a los mismos autores, a la Constitución de Holanda en cuyo artículo 54.1 se expresa en el mismo sentido que España y así establece:

Los miembros de la Segunda Cámara (refiriéndose, en definitiva, a los representantes) son elegidos directamente por los holandeses que hayan cumplido los dieciocho años de edad, salvo las excepciones que establezca la ley con respecto a holandeses que no sean residentes.

Portugal en su Constitución de 1976, en su artículo 14, se refiere a:

Portugueses en el extranjero, [dispone que] los ciudadanos portugueses que se encuentren o residan en el extranjero gozan de la protección del Estado para el ejercicio de los derechos y están sujetos a los deberes que no sean incompatibles con la ausencia del país.

E incluso va más allá estableciendo que los portugueses que también sean ciudadanos de otro Estado no pierden por ese hecho su capacidad electoral activa. Suecia también destaca en su Constitución:

Capítulo tercero: Del Parlamento, artículo 2º: Cada ciudadano sueco que resida actualmente o haya tenido su residencia habitual en Suecia tiene el derecho a votar en la elección parlamentaria [...] Cualquier cuestión sobre si existe derecho a votar conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, se determinará de acuerdo con el censo electoral confeccionado antes de la elección.

Así, en el caso de que un sueco, hijo de padres suecos, pero nacido en el extranjero y que nunca haya vivido en Suecia, no podrá ejercer el derecho de voto hasta que no regrese y resida durante un periodo en el país. Un requisito, por demás coherente, al igual que se exige para ser elegible una residencia mínima en el lugar donde se aspire a ser votado, para poder votar también debiera acogerse al criterio de la temporalidad de la residencia (derecho al sufragio activo y pasivo).

Reiteramos la afirmación arriba mencionada, no todos los países que reconocen el derecho al voto de sus ciudadanos en el extranjero lo otorgan con carácter universal, sino que tiene sus limitaciones. Así, Gran Bretaña lo concede solamente a los funcionarios de la Corona, los miembros de las fuerzas armadas, personal del British Council, y a sus cónyuges; Barbados, Mauritania y Zimbabwe sólo a los funcionarios diplomáticos y consulares; Israel únicamente a quienes desempeñan funciones oficiales en el extranjero, tal como expone Carpizo en su magnífico trabajo en el que realiza todo un recorrido comparado. Por otro lado, existe una diversidad de modalidades de voto, entre las que destacamos:

1. La instalación de casillas en embajadas y consulados o en lugares habilitados como pueden ser escuelas;
2. El voto por correo;
3. El voto por delegación o procuración;
4. El voto a través de medios electrónicos, es decir, por internet, tal y como aconteció en España el pasado 20 de febrero de 2005 en el que se votó en el referéndum a la Constitución europea.

En un ejercicio de reflexión ¿cuál habrá sido la pretensión de la reforma de 1998 al artículo 32 constitucional?, ¿una distinción entre los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero permanentemente o que disfruten de otra ciudadanía, y los ciudadanos mexicanos que se encuentren temporalmente ausentes o que no tengan otra ciudadanía? La redacción no es clara, el artículo 32 constitucional establece que las leyes determinarán los casos en que algunos cargos y funciones serán reservados a “mexicanos” que no tengan otra nacionalidad. No habla de los “ciudadanos”, sino de los mexicanos y “aceptando que el sufragio en México es una función, la Ley podría excluir del voto a los mexicanos que también fueran ciudadanos norteamericanos, por ejemplo”. La reforma constitucional en materia electoral se realizó en 1996, y las concernientes a la doble nacionalidad en 1998, pasando de manera inadvertida toda esta problemática que planteamos en este comentario

Definitivamente, la ciudadanía es concebida como atributo compartido por una comunidad sujeta al mismo sistema jurídico, político, social y económico. A los mexicanos en Estados Unidos se les reconoce como ciudadanos únicamente para efectos políticos de la lucha de partidos, y con ello, siguiendo a Valadés, se les confiere un tratamiento desigual y cualquier disposición que altere el principio de igualdad es contraria al orden constitucional (se les conceden derechos sin participar en las obligaciones). La doble ciudadanía plantea no sólo problemas de soberanía y de orden constitucional, sino problemas diversos de tipo práctico.

Valadés realiza interesantes reflexiones sobre las relaciones del sufragio como derecho y como obligación de acuerdo con los artículos 35 y 36 de la Carta federal, y señala que esta aparente antinomia se resuelve si se advierte que el sufragio tiene una doble función: es el ejercicio de un derecho en tanto que significa una forma de libertad, pero al mismo tiempo, es una obligación, porque el voto constituye una forma de

integrar la voluntad colectiva, y por ende es una expresión de la soberanía popular a la que alude el artículo 39 de la Carta Fundamental. El derecho al voto y el voto obligatorio es un elemento más de cohesión social y éste se da, definitivamente, en un ámbito territorial de validez para los actos del Estado.

Creemos oportuno agregar que, según se desprende de los principios de la nacionalidad estipulados por el Instituto de Derecho Internacional desde 1895, en su regla primera, en la que se declara que “toda persona debe tener una nacionalidad y nada más que una nacionalidad”, lleva implícita una fundamentación toral: que la nacionalidad de un individuo se puede determinar de conformidad con el derecho del Estado de cuya nacionalidad se trate, y la apreciación que de ella hagan otros estados no puede tomarse en consideración, salvo que exista un convenio o tratado internacional en materia de nacionalidad que regule esta situación.

En caso de que exista nacionalidad múltiple, solamente una de ellas puede producir plenos efectos, la otra queda siempre en suspenso. Al extrapolar esta afirmación al derecho del voto del mexicano en el extranjero, ante una doble ciudadanía debe quedar este derecho en suspenso si ya se está participando en el país de residencia, en el país en donde le incumbe, definitivamente, su participación; de la doble ciudadanía se derivan multitud de consecuencias (obligaciones/derechos frente al Estado). Los problemas que, según una doctrina mayoritaria, puede suscitar la doble nacionalidad, y por consiguiente la doble ciudadanía, pueden resolverse en forma relativa cuando dos o más estados celebren tratados, convenios o acuerdos sobre la materia.

Recordemos que el artículo 32 constitucional establece que las leyes determinarán los casos en que algunos cargos y funciones serán reservados a mexicanos que no tengan otra nacionalidad. Tal como exponen Carpizo y Valadés, de aplicarse este criterio a los “ciudadanos” —el precepto alude únicamente a los “mexicanos”—, y aceptando que el sufragio en nuestro sistema es una función, la ley podría excluir del voto a los mexicanos que también fueran ciudadanos norteamericanos, por ejemplo, o el darle el derecho al voto en México a quienes también votan como norteamericanos, sentando las bases para nuevas y más agresivas modalidades de absorción que no podemos, ni debemos, contemplar con indiferencia.

En abril de 2005, el Senado de la República, con 91 votos a favor, dos votos en contra y una abstención, aprobó una iniciativa de reformas y adiciones diversas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para permitir el voto de los mexicanos en el extranjero, solamente para la elección de Presidencia de la República y como única modalidad el voto por correo; una iniciativa dirigida principalmente a cuatro millones de mexicanos que viven en los Estados Unidos de América y que disponían de documentos para poder hacerlo. Esta propuesta quedó en manos de la Cámara de Diputados, de manera realmente dividida. La fecha límite para que la iniciativa se hiciera efectiva para las elecciones de 2006 era el 30 de junio de 2005.

La propuesta establecía que para poder sufragar, los connacionales que viven en el exterior deberían estar inscritos en el Padrón Electoral y contar con credencial de elector. Quienes cumplieran con este requisito deberían enviar, entre el 1 de octubre de 2005 y el 15 de enero del 2006, su solicitud de inscripción a la Lista Nominal de Electores

residentes en el exterior, pudiendo consultar su inscripción al Instituto Federal Electoral (IFE) vía telefónica. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero no tendrían impresa la fotografía de los ciudadanos en ella incluidos y no serían exhibidas, fuera del territorio nacional.

A más tardar el 15 de febrero de 2006, el IFE informaría cuántos mexicanos podrían votar en el exterior y quiénes serían dados de baja temporalmente del Registro Nacional de Electores. Asimismo, antes del 15 de marzo de 2006, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondría a disposición de los partidos políticos las listas nominales de electores residentes en el extranjero. Por otra parte, el envío de la documentación y material electoral se haría para el 20 de mayo del 2006.

Como modalidad de voto por correo, el elector, una vez realizado el sufragio, colocaría la boleta en el sobre que el IFE le envió para que lo remita por correo certificado al órgano electoral; el plazo para la recepción de las boletas vencería tres días antes de la jornada electoral. Esta iniciativa de reformas y en estos términos deja muchos aspectos sin cuidar, sin garantizar que realmente funcione, de manera transparente, teniéndose que definir los mecanismos para que los mexicanos puedan conocer a los candidatos y sus propuestas para que puedan votar por ellos a través del correo postal; de hecho el Servicio Postal Mexicano (Sepomex) advirtió que no contaba con los recursos necesarios ni el personal indispensable, ni la estructura en general para tomar parte activa de las elecciones del 2006 con el fin de garantizar el secreto y seguridad del voto por correo desde Estados Unidos.

En febrero de 2005 se adoptó en la Cámara de Diputados una modalidad, que realmente contrastaba con la que imperaba en aquel momento, en la cual se planteaban votaciones directas en casillas instaladas en los países donde hay mexicanos (98 por ciento en los Estados Unidos de América), una amplia jornada de credencialización de electores, y una campaña de los candidatos a la Presidencia de la República.

Los consejeros del IFE, responsable de la organización de las elecciones, reiteraron su rechazo a votaciones directas en el extranjero e insistieron en que el voto postal era “técnicamente viable”, siempre y cuando esta modalidad representará un verdadero control, seguridad y certeza; sin olvidarse que esta modalidad tenía hasta el 15 de febrero de 2006 para inscribirse en el listado nominal especial. Seguimos sin contemplar en dicha iniciativa, o dichas iniciativas, un padrón de residentes ausentes, tal como acontece en España, en el que realmente voten aquellos a quienes les incumbe o les puede incumbir el voto presidencial.

Para que los mexicanos en el extranjero pudieran participar en los comicios del 2006, el dictamen final, como decimos, debería ser aprobado antes del 30 de junio de 2005 y así fue; con fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de junio de 2005, tenemos el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En concreto, se reforman los artículos 1°, 9° y el inciso c) del párrafo 1° del artículo 250, y se adiciona un nuevo inciso al párrafo 1 del artículo 250; se reforma la denominación del Libro Sexto y se le adicionan los artículos 273 al 300, todos relativos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

El 28 de junio de 2005 se aprobó por la Cámara de Diputados el derecho del voto por correo a los mexicanos que viven en el exterior. El pleno de dicha Cámara aprobó, sin cambios esenciales, con 455 votos, el dictamen sobre la minuta del Senado que reforma al COFIPE para permitir a los mexicanos residentes en el extranjero votar en las elecciones presidenciales, a partir de 2006, mediante el Sepomex.

Quizá el Legislativo aprobó el voto de los mexicanos en el extranjero sin discutir ni reflexionar, en profundidad, sobre los problemas de fondo que el tema requiere, tales como los puntos ya vertidos en este comentario acerca de la residencia de los interesados, consideraciones en relación con la doble nacionalidad o simplemente la extraterritorialidad de las sanciones penales que tenemos para situaciones de carácter electoral. Una reforma que no dudamos que desde el punto de vista jurídico sea correcta, ya que tiene acotamientos muy relevantes respecto a la autoridad electoral, refleja discrecionalidad al IFE, que en la anterior iniciativa tenía toda la venia para establecer mesas de elección en los países que lo considerara prudente, atendiendo un principio numérico sin contemplar el compromiso político y social, como es el derecho de todos los mexicanos a votar en el extranjero que se ha venido alegando por parte de un colectivo y del Poder Legislativo en esencia.

Una cuestión de difícil solución, al menos para los comicios subsecuentes, sería la consecución de la credencial de elector de aquellos mexicanos que residían en el extranjero y que por diversas razones no disponían de dicha credencial y no podían trasladarse a México para obtenerla; éstos automáticamente quedaban fuera de la posibilidad de sufragar. Cuestiones diversas analizadas más arriba respecto a la imposibilidad, así lo considera Sepomex, de atender al voto postal, por no entrar en aquellas consideraciones que determinan una mayor consolidación tanto del IFE como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Debemos precisar, que con respecto al proceso determinado para poder votar en el extranjero, no se dieron demasiados cambios en relación con el método o vía y plazos establecidos para tramitar dicho voto en la propuesta inicial que apuntábamos, así, tal como quedó contemplado en los artículos 273 y siguientes del COFIPE, el primer paso era dar aviso por escrito al IFE, entre el primero de octubre de 2005 y el 15 de enero de 2006, de su intención de votar, y solicitar ser dados de baja, temporalmente, de la sección electoral en que se encuentre ubicado su domicilio en México. Para ello, el IFE pondría a disposición en su página de Internet, así como en embajadas y consulados, el formato correspondiente.

Se debía enviar al IFE, por correo certificado, la solicitud acompañada de copia fotostática —por ambos lados— de su credencial de elector, donde se incluya su firma o huella digital, y copia de comprobante de domicilio para que a la dirección establecida fuera enviada la boleta electoral.

El Registro Federal de Electores elaboraría las listas nominales de los electores residentes en el extranjero. Las listas serían ordenadas bajo el criterio de país y domicilio manifestado por los mexicanos residentes en el exterior para que el IFE pudiera enviar, por correo certificado y con acuse de recibo, la boleta. La validez de las listas nominales sería declarada entre el 16 de febrero y el 19 de mayo de 2006. Entre el 30

de enero y el 20 de mayo de 2006, el IFE aprobaría los formatos de la boleta, actas y demás documentación electoral. La Junta General Ejecutiva concluiría, a más tardar el 20 de mayo de 2006, el envío de boletas electorales al extranjero y los instructivos para su llenado.

Una vez recibida en su domicilio, los ciudadanos debían marcar en la boleta el partido y candidato de su preferencia; debían doblarla y colocarla en el sobre que recibieron del IFE —con porte pagado— y “bajo su más estricta responsabilidad” la enviarían a México en el menor plazo posible por correo certificado. Los sobres serían recibidos a más tardar 24 horas antes de la jornada electoral. El día de las elecciones se abrirían los sobres a partir de las 18 horas —en presencia de representantes de partidos— y los resultados del cómputo se incluirían en los conteos rápidos.

El 14 de enero de 2008 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que abrogó al anterior Código de 1990. Este nuevo Código, en sus artículos 313 al 339, estableció las bases para el procedimiento de voto de mexicanos en el extranjero. El procedimiento que estableció este Código de 2008 era muy similar al que se había llevado a cabo para los comicios federales de 2005-2006. De nuevo se preveía el voto en el extranjero a través del servicio postal y únicamente para la elección de presidente.

En este procedimiento electoral de 2011-2012, los residentes en el extranjero debían solicitar su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero, manifestando su domicilio fuera del territorio nacional y proporcionando copia fotostática de su credencial de elector, con fotografía; una vez aprobada la inscripción, el ciudadano recibiría en su domicilio la boleta electoral acompañada del sobre para su envío y un instructivo; recibida la boleta electoral el ciudadano debía ejercer su derecho al voto, de manera libre, secreta y directa, marcando el recuadro que corresponda a su preferencia y, una vez emitido el voto, el ciudadano debía doblar la boleta electoral, introducirla en el sobre y enviarla por correo certificado al IFE.

Serían considerados votos emitidos en el extranjero los que se recibieran por el Instituto hasta veinticuatro horas antes del inicio de la jornada electoral, y su escrutinio se iniciaría a las 18 horas del día de tal jornada. Según dicho procedimiento, establecido en el COFIPE de 2008, únicamente podrían emitir su voto aquellos mexicanos residentes en el extranjero que contaban con credencial para votar vigente, ya que el trámite para obtenerla no podría realizarse desde el extranjero. Bajo este proceso de voto en el extranjero, a la fecha se han realizado dos procesos electorales: el primero de ellos en el proceso electoral federal de 2005-2006, y la segunda experiencia en el proceso electoral federal de 2011-2012.

En la primera experiencia de voto en el extranjero (proceso electoral 2005-2006), según fuentes oficiales del INE (antes IFE), 40 876 ciudadanos se registraron para votar desde el extranjero, y se recibieron un total de 32 621 votos, lo que significa que hubo una participación de 79.8 por ciento. En contraste, la segunda experiencia del voto en el extranjero registró un mayor número de ciudadanos inscritos, pero una participación menor; para el proceso electoral federal de 2011-2012 se registraron 59,115 ciudada-

nos y emitieron su voto únicamente 40,714, lo que equivale a una participación de 68.87 por ciento.

Ahora bien, el 23 de mayo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que abroga el COFIPE de 2008, y modifica sustancialmente el procedimiento de voto en el extranjero. Entre otras cuestiones, con la nueva regulación de la LEGIPE, el voto en el extranjero no será únicamente para la elección de presidente, sino que los connacionales residentes en el extranjero también podrán votar por senadores de la República y gobernadores de los estados o jefe de gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las constituciones locales, y podrán tramitar su credencial para votar desde el extranjero, en embajadas y consulados.

El procedimiento que señala la LEGIPE, en sus artículos 329 al 356, para el voto de mexicanos en el extranjero es muy similar a los procedimientos previstos en los códigos antes mencionados; pero tiene particularidades que vale la pena señalar en este comentario. Como ya habíamos apuntado más arriba, la LEGIPE prevé el voto de mexicanos en el extranjero para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y gobernadores de las entidades federativas y jefe de gobierno de la Ciudad de México, y se podrá realizar bajo las modalidades de correo, entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados; o por vía electrónica.

A este efecto, las entidades federativas que acogen el derecho al voto en el extranjero para los procesos electorales locales son:

CARGO DE ELECCIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA
Gobernador	Aguascalientes
Gobernador	Baja California Sur
Diputado migrante	Chiapas
Gobernador	Coahuila
Gobernador	Colima
Jefe de gobierno	Distrito Federal
Gobernador	Guanajuato
Gobernador	Guerrero
Gobernador	Jalisco
Gobernador	Michoacán
Gobernador	Morelos
Gobernador	Oaxaca
Gobernador	Puebla
Gobernador	Querétaro
Gobernador	Yucatán
Gobernador	Zacatecas

Los connacionales que deseen participar en el proceso electoral deberán solicitar su inscripción en el padrón electoral y en el listado nominal de los ciudadanos resi-

dentes en el extranjero. Esto a través del envío de su solicitud dirigida a la Dirección Ejecutiva del Registro Nacional de Electores, ya sea por vía postal, electrónica o de forma presencial en los módulos instalados en las embajadas o consulados, entre el 1 de septiembre y 15 de diciembre del año previo a la elección de que se trate. Dicha solicitud deberá estar acompañada de una fotocopia legible del anverso y reverso de la credencial para votar y del documento en el que conste el domicilio en el extranjero.

El mexicano residente en el extranjero podrá verificar su inscripción en el padrón electoral, por vía telefónica o electrónica. En caso de que el solicitante ya tuviera una inscripción en el padrón electoral, será dado de baja de la sección correspondiente a los ciudadanos residentes en México, en tanto cesa la vigencia de las listas nominales de electores residentes en el extranjero, para su posterior reinscripción. Concluido el plazo de recepción de solicitudes de inscripción, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a elaborar las listas nominales, en dos modalidades:

- a) El listado se formulará por país de residencia y por entidad federativa de referencia, si la credencial para votar con fotografía se expidió o renovó desde el extranjero, o por el distrito electoral que aparece en la credencial para votar con fotografía, si fue expedida en territorio nacional, y
- b) Conforme al criterio de domicilio en México de los ciudadanos residentes en el extranjero, por entidad federativa y distrito electoral, ordenados alfabéticamente.

La Junta General Ejecutiva presentará al Consejo General un informe del número de electores en el extranjero, agrupados por país, estado o equivalente, y municipio o equivalente. A más tardar el 15 de febrero del año de la elección que corresponda, la Dirección Ejecutiva pondrá a disposición de los partidos políticos las listas nominales, a efecto de que, hasta el 28 de febrero, puedan formular observaciones, y si las hubiere, se podrán realizar modificaciones a las listas nominales y se informará al Consejo General y a la Comisión de Vigilancia a más tardar el 15 de abril. Los partidos políticos y los candidatos independientes podrán impugnar el informe ante el Tribunal Electoral. Una vez resueltas las impugnaciones, si las hubiera, el Consejo General sesionará para declarar que las listas nominales de electores residentes en el extranjero son válidas.

El Consejo General del INE y el Organismo Público Local deberán aprobar, a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección, el formato de la boleta electoral impresa y electrónica que se usará para el voto en el extranjero, así como el instructivo y demás herramientas y materiales necesarios para el voto electrónico, los formatos de actas de escrutinio y demás documentos. La boleta que será utilizada para el voto en el extranjero, entre otras cuestiones de seguridad, deberá llevar impresa la leyenda de “mexicano residente en el extranjero”.

A más tardar el 20 de abril del año de la elección, la Junta General Ejecutiva deberá haber enviado a cada ciudadano inscrito, a través del medio postal, con acuse de recibo, la boleta electoral, la documentación y demás material necesario para el ejercicio del voto. En el caso de los ciudadanos que hayan optado por la modalidad de

voto electrónico, se deberán remitir las instrucciones precisas de los pasos a seguir para la emisión del voto.

Una vez recibida la boleta electoral o recibidos los números de identificación y demás mecanismos de seguridad, el ciudadano deberá emitir su voto de manera libre, secreta y directa. Ya emitido el sufragio, el ciudadano deberá doblar la boleta e introducirla en el sobre que se le haya remitido para tal efecto, y enviarla, por correo certificado o a través de los módulos instalados en embajadas y consulados, al Instituto.

Se considerarán válidos los votos emitidos en el extranjero que se reciban en el INE hasta 24 horas antes del inicio de la jornada electoral, si el envío se realiza por vía postal o en forma presencial en los módulos instalados en las embajadas y consulados; o hasta las 18 horas del día de la jornada electoral, si el envío se realiza por medios electrónicos. A las 18 horas del día de la jornada electoral se iniciará el escrutinio y cómputo de la votación emitida en el extranjero.

Tal como mencionamos, un requisito para participar del voto en el extranjero es contar con credencial de elector vigente, por lo que dicho beneficio sólo era efectivo para los ciudadanos que hubieran tramitado su credencial en el lugar de residencia dentro del territorio mexicano. Con la reforma político-electoral de 2014, se facultó al INE para expedir credenciales en el extranjero, ya que el trámite para obtenerla se puede realizar en embajadas o consulados en el lugar de residencia del ciudadano.

Cabe señalar que, para la tramitación de la credencial de elector en el extranjero, no se requiere que el ciudadano haya tenido residencia dentro del país, sino únicamente que señale su lugar de nacimiento dentro del territorio mexicano o, cuando, incluso, haya nacido en el extranjero, acreditar la entidad federativa de nacimiento del progenitor mexicano. Creemos que el hecho de que no se requiera, para la tramitación de la credencial de elector en el extranjero, un plazo mínimo de residencia dentro del país puede generar el voto de ciudadanos completamente ajenos a la realidad nacional, entre otras dificultades, como puede ser un doble voto por tener una doble ciudadanía, o como ya lo habíamos comentado, un voto irresponsable.

Una cuestión relevante del tema es que la LEGIPE prohíbe a los partidos políticos y candidatos independientes realizar actos de campaña en el extranjero, por lo que los residentes en el extranjero podrían no contar con la información suficiente para emitir un voto razonado e informado. Este nuevo esquema de voto en el extranjero recoge algunos preceptos del derecho comparado, que ya hemos señalado al principio de este comentario, como es el caso de las diversas vías para el voto; sin embargo, la regulación mexicana tiene muchas lagunas que es necesario llenar para garantizar, ya no el derecho al voto de los residentes en el extranjero, sino la seguridad de los residentes nacionales.

Entre algunas cuestiones que es necesario analizar, quizá en reformas posteriores, es la forma en que se garantizará que el voto por internet sea libre y secreto, además de que sea emitido realmente por el ciudadano inscrito en el padrón o la cuestión de que los electores residentes en el extranjero tengan un interés real en la vida política del país y no ejerzan un voto irracional. Para concluir con esta fracción tercera, cabe reflexionar, una vez más, sobre la necesidad de establecer buenos mecanismos de recepción del voto, control de las aportaciones económicas a los partidos y a los candidatos, a los trámites de las impugnaciones, así como de los costes en general del en-

granaje electoral desde el extranjero; sin olvidar no atentar contra la soberanía nacional en donde podríamos incluir el ya tan reiterado padrón de residentes ausentes.

Por su parte, la fracción IV establece la obligación del ciudadano de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos, al contrario de lo que determina la fracción V cuando se refiere al desempeño de cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado donde no establece, expresamente, que esos cargos sean retribuidos, por lo que los consideramos gratuitos en atención de los servicios del municipio, en interés público. La gratuidad de las funciones de jurado, y las propias de los organismos electorales, se justifican conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución. Otra cuestión diferente es el desempeño de los cargos concejiles del municipio donde resida el ciudadano que no participan de esta naturaleza de gratuidad.

Definitivamente es un problema, al menos la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero, con numerosas aristas que no están resueltas por la Constitución ni por las leyes reglamentarias al respecto. A pesar de las diversas reformas en materia electoral desde 2005 hasta la fecha, el tema necesita ser estudiado a conciencia y discutido, en defensa de la soberanía nacional fundamentalmente, como requisito indispensable para la protección de los intereses de los mexicanos frente a las autoridades; en este caso concreto, de los Estados Unidos de América, y no sólo debemos detenernos en el aspecto político que conlleva toda esta discusión —a pesar de la obligación del Estado mexicano de prever y hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos con nuestros connacionales, derechos políticos como derechos humanos obviamente—, sino, y de manera fundamental, en el aspecto social de esta relación México-Estados Unidos de América, y concretamente la situación migratoria y todos sus efectos colaterales de este exilio económico.

Para que México pueda implementar una elección y un derecho al voto con todas las características expuestas, hay que involucrar una serie de instituciones, públicas y privadas, como el INE, única autoridad por mandato constitucional facultada para organizar las elecciones; al Instituto Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Fiscalía Especial para asuntos electorales; a la Secretaría de Relaciones Exteriores, suscribiendo ésta acuerdos asegurando un desarrollo regular del proceso electoral; la Procuraduría General de la República, acordando que los agentes consulares pudieran desempeñar el papel de auxiliares del Ministerio Público, así como interactuar con las autoridades de los países o país en los cuales se decida instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero.

La reforma de la fracción III del artículo 36 constitucional tenía la intención de suprimir una traba de carácter geográfico, en cuanto al derecho al voto del mexicano en el extranjero, pero no es una garantía de carácter constitucional, no hay referencia, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al sufragio en el extranjero. La Constitución no obstaculiza este tipo de sufragio, pero tampoco lo apoya, impone u ordena. Le corresponde al Congreso de la Unión tomar las decisiones al respecto, y en caso de ser positiva su actitud deberá legislar de manera minuciosa sobre todos los aspectos que concierne el derecho al sufragio en el extranjero, cuestiones de modalidades, formas y procedimientos al respecto.

## Derecho comparado

Por lo que atiene a la consideración de los deberes de los ciudadanos en general, no solamente en cuanto al derecho al sufragio que ya tuvimos ocasión de comentar en las páginas anteriores, tenemos que destacar algunas de las nuevas constituciones latinoamericanas. Así, en lo referente a la Constitución de Bolivia, que entró en vigor el 7 de febrero de 2009, en su artículo 144, señala lo siguiente:

I. Son ciudadanas y ciudadanos todas las bolivianas y todos los bolivianos, y ejercerán su ciudadanía a partir de los 18 años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.

II. La ciudadanía consiste:

1. En concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público, y
2. En el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley.

III. Los derechos de ciudadanía se suspenden por las causales y en la forma prevista en el artículo 28 de esta Constitución.

La Constitución colombiana de 1991 expresa, en su artículo 95:

La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y el ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la Independencia y la integridad nacionales;
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Proponer al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Por su parte, Chile, y su Constitución de 1980, estipula en su artículo 13:

Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.

La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley le confieran.

La Constitución peruana de 1993, en su artículo 31, establece:

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite *al ciudadano el ejercicio de sus derechos*.

La Constitución de Uruguay de 1997, expresa en el artículo 76:

Todo ciudadano puede ser llamado a los empleos públicos. Los ciudadanos legales no podrán ser designados sino tres años después de habérseles otorgado la carta de ciudadanía. No se requerirá la ciudadanía para el desempeño de funciones de profesor en la enseñanza superior.

Artículo 77:

Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán. El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley pero sobre las bases siguientes:

1. Inscripción obligatoria en el Registro Cívico.
2. Voto secreto y obligatorio. La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara reglamentará el cumplimiento de esta obligación.
3. Representación proporcional integral.
4. Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Tribunal de Cuentas, los directores de entes autónomos y de los servicios descentralizados, los militares en actividad, cualquiera que sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiesto de partido, autorizar el uso de su nombre y, en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto. No se considerará incluida en estas prohibiciones, la concurrencia de los directores de los entes autónomos y de los servicios descentralizados a los organismos de los partidos que tengan como cometido específico el estudio de problemas de gobierno, legislación y administración. Será competente para conocer y aplicar las penas de tales delitos electorales la Corte Electoral. La denuncia deberá ser formulada ante ésta por cualquiera de las cámaras, el Poder Ejecutivo o las autoridades nacionales de los partidos. Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, en todos los casos se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria a los demás efectos a que hubiere lugar.
5. El presidente de la República y los miembros de la Corte Electoral no podrán formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral.
6. Todas las corporaciones de carácter electivo que se designen para intervenir en las cuestiones de sufragio, deberán ser elegidas con las garantías consignadas en este artículo.

7. Toda nueva ley de registro Cívico de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta mayoría especial regirá sólo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría.

8. La ley podrá extender a otras autoridades por dos tercios de votos del total de componentes de cada cámara, la prohibición de los numerales 4° y 5°.

9. La elección de los miembros de ambas cámaras del Poder Legislativo y del presidente y Vicepresidente de la República, así como la de cualquier órgano para cuya constitución o integración las leyes establezcan el procedimiento de la elección por el Cuerpo Electoral a excepción de los referidos en el inciso tercero de este numeral, se realizará el último domingo del mes de octubre cada cinco años, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 148 y 151. Las listas de candidatos para ambas cámaras y para el presidente y vicepresidente de la República deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político. La elección de los Intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales. Las listas de candidatos para los cargos departamentales deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político;

10. Ningún legislador ni intendente que renuncie a su cargo después de incorporado al mismo, tendrá derecho al cobro de ninguna compensación ni pasividad que pudiera corresponderle en razón del cese de su cargo, hasta cumplido el periodo completo por el que fue elegido. Esta disposición no comprende a los casos de renuncia por enfermedad debidamente justificada ante Junta Médica, ni a los autorizados expresamente por los tres quintos de votos del total de componentes del cuerpo a que correspondan, ni a los intendentes que renuncien tres meses antes de la elección para poder ser candidatos.

11. El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los partidos deberán:

- a) ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades;
- b) dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y programa de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente.<sup>14</sup>

La Constitución de Venezuela de 1999, a su vez prescribe:

Artículo 130. Los venezolanos y venezolanas tienen el deber de honrar y defender a la patria, sus símbolos y valores culturales, resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad, la integridad territorial, la autodeterminación y los intereses de la Nación.

Artículo 131. Toda persona tiene el deber de cumplir y acatar esta Constitución, las leyes y los demás actos que en ejercicio de sus funciones dicten los órganos del Poder Público.

Artículo 132. Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo

<sup>14</sup>La única reforma que ha tenido este artículo 77 es con respecto a su inciso 9, el cual se le agrega de la manera tal como la hemos transcrito.

y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social.

Artículo 133. Toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley.

Artículo 134. Toda persona, de conformidad con la ley, tiene el deber de prestar los servicios civil o militar necesarios para la defensa, preservación y desarrollo del país, o para hacer frente a situaciones de calamidad pública. Nadie puede ser sometido a reclutamiento forzoso. Toda persona tiene el deber de prestar servicios en las funciones electorales que se les asignen de conformidad con la ley.

Artículo 135. Las obligaciones que correspondan al Estado, conforme a esta Constitución y a la ley, en cumplimiento de los fines del bienestar social general, no excluyen las que, en virtud de la solidaridad y responsabilidad social y asistencia humanitaria, correspondan a los o a las particulares según su capacidad. La ley proveerá lo conducente para imponer el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario. Quienes aspiren al ejercicio de cualquier profesión tienen el deber de prestar servicio a la comunidad durante el tiempo, lugar y condiciones que determine la ley.

## Bibliografía

- ANDRADE, Eduardo, “Un asunto delicado y complejo”, en *Debate Legislativo*, México, febrero de 1999, pp. 19-31.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Los derechos humanos y el voto desde el extranjero”, en *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, núm. 1, Lima, Perú, 1999, pp. 259-278.
- BECERRA, Bertha, “Por correo, voto desde el exterior”, en *El Sol de México*, México, 29 de abril de 2005, disponible en <http://www.elsoldemexico.com.mx>
- CARPISO, Jorge, “El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero”, en *Nexos*, México, julio de 1998.
- \_\_\_\_\_ y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, 1998, 140 pp.
- “Comisión de especialistas integrada por el Instituto Federal Electoral en 1998 para estudiar las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero” (Síntesis del Informe Final), *Debate Legislativo*, México, febrero de 1999, pp. 8-18.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, “Artículo 36”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, tomo II, 18a. ed., Porrúa-Instituto Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, pp. 69-79.
- SZÉKELY, Gabriel, *México, una nación de migrantes*, México, Tribunal Electoral del Estado de México, 2002, 60 pp.
- VALADÉS, Diego, “El voto allende la frontera”, en *Excelsior*, 25 de mayo de 1998.
- \_\_\_\_\_, “Independencia limitada”, en *Excelsior*, 14 de septiembre de 1998.
- \_\_\_\_\_, “Los derechos políticos de los mexicanos en Estados Unidos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXVIII, núm. 112, México, Instituto Investigaciones Jurídicas-UNAM, enero-abril de 2005, pp. 365-403.
- WOLDENBERG, José, “El voto en el extranjero: una investigación madura y pertinente”, en *Debate Legislativo*, núm. 7, México, febrero de 1999.

## Artículo 36

### Trayectoria constitucional

#### 36 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 6-IV-90*

LIV LEGISLATURA (1-IX-88/31-VIII-91)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-88/30-XI-94

En la fracción I se eliminan las palabras “padrones electorales” por las de “Registro Nacional de Ciudadanos”. Se añade un segundo párrafo en la misma fracción, otorgando categoría de servicios de interés público a la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana. Por último, la reforma contempla que los servicios de interés público aludidos serán responsabilidad estatal y ciudadana.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-96*

LVI LEGISLATURA (1-IX-94/31-VIII-97)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-94/30-XI-00

Se reforma la fracción III para establecer como obligación del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley, cuando con anterioridad se establecía la limitación de hacerlo en el distrito electoral que le correspondiera.

#### *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 establece en la fracción III del artículo como obligación del ciudadano votar no sólo en las elecciones, sino también en las consultas populares.

## *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, 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 37

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Si bien en la época colonial el proceso de adquisición de una identidad fue influenciado por el factor del mestizaje, relegando primero a los indios a partir de las reducciones y las encomiendas, para luego reducirlos aún más en los pueblos de indios diferenciados de los pueblos de españoles, la esencia de la identidad americana quedó reducida al criollismo, es decir, a los españoles nacidos en América, sector que ante los “ataques” sufridos durante el transcurso del siglo XVIII, fueron los principales actores en la lucha independentista y protagonistas activos en el proceso de instauración de una nueva nación.

A inicios del siglo XIX, una de las transformaciones más importantes en la calidad política de los individuos fue su paso de súbditos a ciudadanos. Es decir, de súbditos pasivos de una monarquía, a ciudadanos activos con derecho a participación política dentro de sus diversas naciones. Los derechos de estos ciudadanos se precisaron a lo largo del siglo XIX así como también sus obligaciones. Para las diversas repúblicas, la condición ciudadana encerró un importante carácter de reconocimiento político del que no gozaron todos los individuos al mismo tiempo. No obstante, aquellos que lograron alcanzar la ciudadanía tuvieron también una serie de cortapisas que podían ocasionar la pérdida de la misma. Con ello el Estado buscaba exigir el cumplimiento de las obligaciones anexas a tal condición.

Uno de los primeros antecedentes en esta materia lo tenemos en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, la cual señaló como causas para perder la ciudadanía española:

37

### Sumario **Artículo 37**

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	51
Texto constitucional vigente. . . . .	55
Comentario <b>Nuria González Martín</b> . . . . .	56
Legislación comparada. . . . .	70
Bibliografía . . . . .	72
Trayectoria constitucional . . . . .	73

El adquirir la naturaleza en un país extranjero; el empleo en otro gobierno; el ser víctima de sentencia que conllevara pena infamante y haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español sin comisión o licencia del gobierno (art. 24).<sup>1</sup>

Para el caso mexicano, propiamente dicho, un primer antecedente lo tenemos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814,<sup>2</sup> en el cual se señaló que se perdía la calidad de ciudadano por crimen de herejía, apostasía y lesa nación. Como puede observarse, los puntos considerados son aún pocos y están relacionados más con el carácter confesional que con el político, lo que no extraña, pues en 1814 la nación está apenas conformándose. Habrá que esperar a 1836 para que, en las Leyes Constitucionales, encontremos de manera clara las causas que conllevaba a la pérdida de la ciudadanía.

En el artículo 11, de la primera ley, se estableció que la calidad de ciudadano se perdía cuando también se perdía la de mexicano, refiriéndose al artículo 5º,<sup>3</sup> por: sentencia judicial que impusiera pena infamante; por quiebre fraudulenta calificada; por ser deudor calificado en la administración y manejo de fondos públicos; por ser vago; mal entretenido o no tener industria o modo honesto de vivir; y por pertenecer al estado religioso. Como puede observarse, sobresalen los actos en contra del Estado y la poca utilidad del individuo para con éste. Asimismo, se contempla el hecho de excluir de la ciudadanía a los religiosos, considerando que éstos no podían cumplir con las obligaciones que conllevaba la ciudadanía, por ejemplo: el servicio militar.

Estos puntos considerados en 1836 se conservaron en varios ordenamientos posteriores, los cuales sólo sumaron algunos cambios. Por ejemplo, el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, sumó a la pérdida de la ciudadanía por la sentencia judicial que impusiera la aplicación de alguna pena infamante el hecho de dicha sentencia declarara a un ciudadano reo de contrabando de efectos prohibidos en favor de la industria nacional o de la agricultura (art. 25).<sup>4</sup> Asimismo, dicho proyecto señaló que sólo el Congreso Nacional podría rehabilitar a los que hubieran perdido sus derechos de ciudadano (art. 79), pero aclaró que dicha rehabilitación no podía restituir el derecho de obtener ningún empleo ni cargo público a quienes hubieran sido condenados judicialmente por delitos como traición en contra de la independencia, conspiración contra el Poder Legislativo o contra la vida del

<sup>1</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>2</sup>"Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", Apatzingán, 1814, artículo 15, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>3</sup>Dicho ordenamiento señaló en su artículo 5º como causas para perder la cualidad de mexicano las siguientes: (I. Por ausentarse del territorio de la República más de dos años, sin ocurrir durante ellos por el pasaporte del gobierno; II. Por permanecer en país extranjero más de dos años, después de fenecido el término de la licencia, sin haber ocurrido por la prórroga; III. Por alistarse en banderas extranjeras; IV. Por aceptar empleos de otro gobierno; V. Por aceptar condecoraciones de otro gobierno sin permiso del mexicano; VI. Por los crímenes de alta traición contra la independencia de la Patria, de conspirar contra la vida del supremo magistrado de la Nación, de incendiario, envenenador, asesino alevoso, y cualesquiera otros delitos en que imponga las leyes esta pena". Véase Leyes Constitucionales, 1836, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>4</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

presidente; por incendiario, envenenador, asesino o alevoso; por robo, prevaricación, quiebra fraudulenta o cohecho.

Por su parte, el segundo Proyecto de Constitución del mismo año, dio un peso mayor a la utilidad, dignidad y buena vida de los individuos al señalar, en su artículo 8º, como factores para dicha pérdida de la ciudadanía el tener un oficio de doméstico, ser ebrio consuetudinario o tahúr de profesión, vago o mal entretenido, por tener casas de juego, pertenecer al estado religioso o por no desempeñar los cargos de nombramiento popular.<sup>5</sup> Así, la ciudadanía estaría vinculada a la idea de utilidad pública, ya que aquellos que no fueran útiles a la patria no podrían ser considerados ciudadanos, entendido esto como los que no pudieran prestar servicios políticos y contribuir a la economía para el fortalecimiento del Estado.

Para la década de 1850, algunas de las causas de pérdida de la ciudadanía fueron desapareciendo. En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, por ejemplo, se contempló entre éstas la sentencia que impusiera pena infamante, la quiebra declarada fraudulenta, la malversación de deuda fraudulenta contraída en la administración de cualquier fondo público y la pertenencia al estado religioso (artículo 25).<sup>6</sup> Dicho ordenamiento señaló, además, en su artículo 26, que dicha pérdida de la ciudadanía sólo podría declararse por autoridad competente y que el ciudadano que hubiere perdido esta cualidad podría ser rehabilitado por el gobierno (artículo 27).

Ese mismo año, el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana señaló ya sólo tres casusas: naturalización en país extranjero; establecer en él una residencia permanente y voluntaria con bienes y familia; y por servir oficialmente al gobierno de otro país o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso federal. Aunque se facultaba a “la Ley”, según el artículo 44, la fijación de los casos y así como la forma en que se suspenderían los derechos de ciudadano y la manera de hacerse la rehabilitación.<sup>7</sup> En este sentido, la orientación de estos puntos giraba ahora en torno de la naturaleza de la ciudadanía y la fidelidad a la patria.

Cuando en febrero de 1857 se promulgó la Constitución Política, el texto jurídico más importante del siglo XIX, apenas consideró dos puntos como causas para la pérdida de la ciudadanía: las ya mencionadas de naturalización en país extranjero y el servir oficialmente al gobierno de otro país.<sup>8</sup> No obstante, en este último caso, agregó que se exceptuaban los títulos literarios, científicos y humanitarios, los cuales podrían aceptarse libremente. Dicha Constitución, además estipuló, en su artículo 38, que la ley fijaría los casos y la forma en que se perderían o suspenderían los derechos de

<sup>5</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

<sup>6</sup>Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>.

<sup>7</sup>Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856\\_149/Proyecto\\_de\\_Constituci\\_n\\_Pol\\_tica\\_de\\_la\\_Rep\\_blica\\_245.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica_245.shtml).

<sup>8</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación, de la misma manera que el Proyecto en su artículo 44, como ya se señaló.

Los puntos considerados hasta aquí, fueron los que conformaron el artículo 37 y perduraron aún en la constitución de 1917. A fines del siglo XIX, ningún otro ordenamiento sumó nuevos aspectos. Cuando entre 1863-1867 se estableció en México el Segundo Imperio bajo el gobierno del emperador Maximiliano de Habsburgo, y se emitió un Estatuto Provisional del Imperio Mexicano en 1865, en él sólo señaló que: “se suspenden o pierden los derechos de mexicano o ciudadano, y se obtiene la rehabilitación en los casos y forma que dispone la ley”.<sup>9</sup> Sin embargo, este ordenamiento nunca entró realmente en vigor en el Imperio pues la existencia de éste fue bastante efímera. Tras su derrocamiento, la Constitución de 1857 cobró toda su vigencia a nivel nacional.

El artículo 37 constitucional no recibiría modificaciones sino hasta 1917 en que se promulgó la nueva Constitución con sólo una modificación: que la ciudadanía se perdía por comprometerse en cualquier “forma ante ministros de algún culto o ante cualquiera otra persona, a no observar la presente Constitución o las leyes que de ella emanen”.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>10</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 37

### Texto constitucional vigente

- A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. 37
- B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:
- I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y
  - II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.
- C) La ciudadanía mexicana se pierde:
- I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
  - II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;<sup>11</sup>
  - III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.  
El presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras;<sup>12</sup>
  - IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;<sup>13</sup>
  - V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y
  - VI. En los demás casos que fijan las leyes.<sup>14</sup>

<sup>11</sup>Fracción reformada, *DOF*: 30-09-2013.

<sup>12</sup>Fracción reformada, *DOF*: 30-09-2013.

<sup>13</sup>Fracción reformada, *DOF*: 30-09-2013.

<sup>14</sup>Reforma, *DOF*: 30-09-2013: Derogó de este apartado C el entonces último párrafo. Fe de erratas al artículo, *DOF*: 06-02-1917. Artículo reformado, *DOF*: 18-01-1934 y 20-03-1997.

## Artículo 37

Comentario por **Nuria González Martín**

37 En los Elementos Constitucionales que redactó Ignacio López Rayón en 1811, en los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón de 1813, así como en la Constitución de Apatzingán de octubre de 1814, y en la propia Constitución federal actual, aparece consignado el principio de igualdad de los hombres, en el que se fundamenta la forma de gobierno que ha adoptado el pueblo mexicano, por ello se asevera la incompatibilidad absoluta con la existencia y reconocimiento de los títulos nobiliarios que atribuye a quien los usa, una superioridad social y con ello, la prerrogativa de tener preferencia frente a los plebeyos, situación incompatible con el principio de igualdad que informa las relaciones políticas que sustentan e informan la existencia de la nacionalidad mexicana.

El resto de los antecedentes constitucionales e históricos en relación con este comentario del artículo 37 constitucional, versan sobre diferentes aspectos y se estipulan cuestiones como en el punto 27 de los Elementos Constitucionales elaborados por el citado Ignacio López Rayón en 1811 donde señala que: “Toda persona que haya sido perjura a la nación, sin perjuicio de la pena que se le aplique, se declara infame y sus bienes pertenecientes a la nación”.

Los artículos 24 y 26 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 expresan:

Artículo 24. La calidad de ciudadano español se pierde:

Primero. Por adquirir naturaleza en país extranjero.

Segundo. Por admitir empleo de otro gobierno.

Tercero. Por sentencia en que se impongan penas aflictivas o infamantes, si no se obtiene rehabilitación.

Cuarto. Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español, sin comisión o licencia del gobierno.

Artículo 26. Sólo por las causas señaladas en los dos artículos precedentes se pueden perder o suspender los derechos de ciudadano, y no por otros.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, declara en su artículo 15: “La calidad de ciudadano se pierde por crimen de herejía, apostasía y lesa nación”.

La primera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, dice en su artículo 11:

Los derechos de ciudadano se pierden totalmente:

- I. En los casos en que se pierde la cualidad de mexicano.
- II. Por sentencia judicial que imponga pena infamante.
- III. Por quiebra fraudulenta calificada.
- IV. Por ser deudor calificado en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos.
- V. Por ser vago, mal entretenido, o no tener industria o modo honesto de vivir.
- VI. Por imposibilitarse para el desempeño de las obligaciones de ciudadano por la profesión del estado religioso.

De manera semejante, los artículos 18, 12, 13 y 64, fracción V, del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840 despliega una serie de puntos para determinar en qué términos se pierden los derechos del ciudadano y la cualidad de mexicano:

Artículo 18. Los derechos de ciudadano se pierden:

- I. En los casos en que se pierde la cualidad de mexicano.
- II. Por sentencia judicial que imponga pena infamante.
- III. Por quiebra fraudulenta calificada.
- IV. Por ser deudor calificado en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos.

Artículo 12. La cualidad de mexicano se pierde:

- I. Por ausentarse del territorio de la República más de dos años, sin ocurrir durante ellos por el pasaporte del gobierno.
- II. Por permanecer en país extranjero más de dos años, después de fenecido el término de la licencia, sin haber ocurrido por la prórroga.
- III. Por alistarse en banderas extranjeras.
- IV. Por aceptar empleos de otro gobierno.
- V. Por aceptar condecoraciones de otro gobierno sin permiso del mexicano.
- VI. Por los crímenes de alta traición contra la independencia de la patria, de conspirar contra la vida del supremo magistrado de la nación, de incendiario, envenenador, asesino alevoso, y cualesquiera otros delitos en que imponga las leyes esta pena.

Artículo 13. El que pierde la cualidad de mexicano, puede obtener rehabilitación del Congreso, en los casos y con los requisitos que establezcan las leyes.

Artículo 64. No puede el Congreso Nacional:

- V. Privar, ni suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en el título segundo de esta Constitución.

Otros antecedentes en el mismo sentido, los tenemos en los artículos 15, 17, 18, 25 y 79, fracción XXXII, del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842:

Artículo 15. Los mexicanos gozarán de los derechos que les concede la Constitución y las leyes, y por éstas se les dispensarán exenciones y prerrogativas que hagan su condición

mejor que la de los extranjeros. Los que pierdan la calidad de mexicano, por condenación judicial, y los que estén legalmente presos, no podrán usar del derecho la libertad de imprenta, sino para su propia defensa.

Artículo 17. Se pierde la calidad de mexicano:

- I. Por naturalizarse en país extranjero.
- II. Por servir bajo las banderas de una potencia que esté en guerra con la República.
- III. Por aceptar empleo o condecoración de otro gobierno sin permiso del mexicano.

Artículo 18. El que pierde la calidad de mexicano puede obtener rehabilitación del Congreso en la manera y casos que disponga la ley.

Artículo 25. Los derechos de ciudadano se pierden:

- I. Perdiéndose la calidad de mexicano.
- II. Por sentencia judicial que imponga pena infamante, o que declare a alguno reo de contrabando de efectos prohibidos en favor de la industria nacional o de la agricultura.
- III. Por quiebra fraudulenta calificada.
- IV. Por malversación o deuda fraudulenta en la administración de cualquier fondo público.

Artículo 79. Corresponde al Congreso nacional:

XXXII. Rehabilitar a quienes hayan perdido los derechos de ciudadano, mas sin que por la rehabilitación pueda restituir el derecho de obtener ningún empleo ni cargo público a los que hayan sido condenados judicialmente y en la forma legal por alguno de los delitos siguientes: por traición contra la independencia de su patria, conspiración contra el Poder Legislativo o contra la vida del presidente de la República; por incendiario, envenenador, asesino o alevoso; por quiebra fraudulenta, robo, prevaricación o cohecho.

Otro dato lo tenemos en los artículos 2º, 8º y 11 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año:

Artículo 2º. La calidad de mexicano se pierde por la naturalización en país extranjero y por servir al gobierno de otra nación, o admitir de él condecoración o pensión sin licencia del mexicano.

Artículo 8º. Este ejercicio de los derechos de ciudadano se pierde por sentencia judicial que imponga pena infamante, y se suspende por el oficio de doméstico, por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, vago o mal entretenido, por tener casa de juegos prohibidos, por el estado religioso o de interdicción legal, y por proceso sobre aquellos delitos por los que se pierde la cualidad de mexicano.

Artículo 11. Tanto para privar, como para suspender a un ciudadano de sus derechos, se necesita declaración de la autoridad competente en las formas que prevenga la ley. Tampoco podrán ejercerlos, sin justificar la posesión de estado con el documento que la ley establezca.

Los artículos 5º, 8º, 11 y 70, fracción XXX, del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, Fechado en la Ciudad de México el 2 de noviembre de 1842 establecen:

Artículo 5º. La cualidad de mexicano se pierde por naturalización en país extranjero y por servir al gobierno de otra nación o admitir de él alguna condecoración o pensión.

Artículo 8º. Este ejercicio de los derechos de ciudadano se pierde por sentencia judicial que imponga pena infamante, y se suspende por el oficio de doméstico cerca de la persona o ser ebrio consuetudinario o tahúr de profesión, vago o mal entretenido; por tener casas de juegos prohibidos, por el estado religioso o de interdicción legal; por no desempeñar los cargos de nombramiento popular, o aquellos que la ley declara no renunciables, careciendo de excusa legal calificada por la autoridad competente. La suspensión durará el duplo del tiempo que debía durar el cargo que no desempeñó.

Artículo 11. Tanto para privar, como para suspender a un ciudadano de sus derechos, se necesita declaración de la autoridad competente en las formas que prevenga la ley. Tampoco podrá ejercerlos, sin justificar la posesión de estado, con el documento que la ley establezca.

Artículo 70. Corresponde exclusivamente al Congreso nacional:

XXX. Rehabilitar a los que hayan perdido los derechos de ciudadano; mas sin que por la rehabilitación pueda restituir el derecho de obtener ningún empleo ni cargo público a los que hayan sido condenados judicialmente y en la forma legal por algunos de los delitos siguientes: por traición contra la independencia de la patria, conspiración contra el Poder Legislativo, o contra la vida del presidente de la República, por incendiario, envenenador, asesino o alevoso; por quiebra fraudulenta, robo, prevaricación o cohecho.

Avanzamos en el tiempo y observamos los artículos 16, 17, 22, 23 y 24 de las Bases Orgánicas de la República *Mexicana*, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año expresan que:

Artículo 16. Se pierde la calidad de mexicano:

- I. Por naturalización en país extranjero.
- II. Por servir bajo la bandera de otra nación sin licencia del gobierno.
- III. Por aceptar empleo o condecoración de otro gobierno sin permiso del Congreso.

Artículo 17. El mexicano que pierda la calidad de tal, puede ser rehabilitado por el Congreso.

Artículo 22. Se pierden los derechos de ciudadano.

- I. Por sentencia que imponga pena infamante.
- II. Por quiebra declarada fraudulenta.
- III. Por malversación, o deuda fraudulenta contraída en la administración de cualquier fondo público.
- IV. Por el estado religioso.

Artículo 23. Para que un ciudadano se tenga por suspenso en los casos 20, 40 y 50 del artículo 21, o privado de los derechos de tal en el 30 del artículo anterior, se requiere declaración de autoridad competente en la forma que disponga la ley.

Artículo 24. El ciudadano que haya perdido sus derechos puede ser rehabilitado por el Congreso.

Los artículos 3º y 4º del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionadas por el Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847 añaden otras cuestiones:

Artículo 3º. El ejercicio de los derechos de ciudadanos se suspende por ser ebrio consuetudinario, o táhúr de profesión, o vago; por el estado religioso, por el de interdicción legal; en virtud de proceso sobre aquellos delitos por los cuales se pierde la cualidad de ciudadano, y por rehusarse, sin excusa legítima, a servir los cargos públicos de nombramiento popular.

Artículo 4º. Por una ley se arreglaría el ejercicio de estos derechos, la manera de probar la posesión de la cualidad de ciudadano y las formas convenientes para declarar su pérdida o suspensión. El ciudadano que haya perdido sus derechos políticos, puede ser rehabilitado por el Congreso general.

En los artículos 19, 20, 25, 26 y 27 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856 se dice que:

Artículo 19. La calidad de mexicano se pierde:

- I. Por naturalizarse legalmente en país extranjero.
- II. Por servir bajo la bandera de otra nación sin licencia del gobierno.
- III. Por admitir empleo o condecoración de otro gobierno sin permiso del mexicano; se exceptúa la admisión de los empleos y condecoraciones literarias.
- IV. Por enarbolar en sus casas algún pabellón extranjero en caso de ocupación por el enemigo exterior. Probado el delito, el culpable será expulsado del territorio de la República.

Artículo 20. El mexicano que pierda la calidad de tal, puede ser rehabilitado por el gobierno.

Artículo 25. Se pierden los derechos de ciudadano:

- I. Por sentencia que imponga pena infamante.
- II. Por quiebra declarada fraudulenta.
- III. Por malversación o deuda fraudulenta contraída en la administración de cualquier fondo público.
- IV. Por el estado religioso.

Artículo 26. Para que un ciudadano se tenga por suspenso en los casos I y III del artículo 24, o privado de los derechos de tal en el III del artículo 25, se requiere declaración de autoridad competente.

Artículo 27. El ciudadano que haya perdido sus derechos, puede ser rehabilitado por el gobierno.

El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856, en su artículo 43 expresa que la calidad de ciudadano se pierde:

1. Por naturalización en país extranjero;
2. Por establecer en él una residencia permanente y voluntaria con bienes y familiares;
3. Por servir oficialmente al gobierno de otro país o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso federal.

Por último en los antecedentes históricos del artículo 37 constitucional tenemos que los artículos 37 y 38 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, enunciaban:

Artículo 37. La calidad de ciudadano se pierde:

I. Por naturalización en país extranjero.

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

Artículo 38. La ley fijará los casos y la forma en que se pierden o suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

El Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 10 de diciembre de 1916 señala.

Artículo 37 del Proyecto. La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

I. Por naturalización en país extranjero; y

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

### *Referencia especial a la reforma constitucional del 20 de marzo de 1997*

El 20 de noviembre de 1996, el Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma constitucional para cambiar el texto de los artículos 30, 32 y 37. El Ejecutivo postulaba que:

En ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano, tanto de identificar y determinar quiénes son sus nacionales como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana [proponía al Congreso establecer] la no pérdida de la nacio-

nalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.

En ese contexto, el Senado introdujo, en un brevísimo debate, algunas enmiendas al proyecto del Ejecutivo, y posteriormente la Cámara de Diputados la aprobó. De conformidad con el artículo 1º Transitorio, las reformas, una vez aprobadas por una mayoría de las legislaturas de los estados, entrarán en vigor “al año siguiente de su publicación en el *Diario Oficial*”, o sea, el 20 de marzo de 1998.

Las diferentes razones que pudieron inducir a los legisladores a normativizar la no pérdida de la nacionalidad mexicana, la doble nacionalidad, son muchas y diversas, algunas de las que consideramos se encuentran expuestas en el comentario al artículo 32 constitucional en esta misma obra, a él remitimos para no caer en reiteraciones.

El artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México de 1917, ha sufrido tres reformas:

- a) *Diario Oficial de la Federación* de fecha 18 de enero de 1934, en cuanto a la “ampliación de los términos para perder la nacionalidad y la ciudadanía mexicana”;
- b) *Diario Oficial de la Federación* de fecha 20 de marzo de 1997, reforma que es objeto del presente comentario, y
- c) *Diario Oficial de la Federación* de fecha 30 de septiembre de 2013, en donde se señala que la ciudadanía mexicana se pierde por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero; por aceptar o usar condecoraciones extranjeras o por admitir títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo federal.

Una vez leído el texto reformado, notamos que el artículo constitucional divide y destaca tres aspectos de la nacionalidad marcadamente diferenciados. En el apartado A, tenemos consagrada la doble nacionalidad al impedir al mexicano por nacimiento la pérdida de su nacionalidad; el apartado B, enumera las causas de la pérdida de la nacionalidad para aquellos mexicanos que adquirieron esta nacionalidad con posterioridad al nacimiento, o sea, la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización, y por último, el apartado C, determina las causas que conllevará a la pérdida de la ciudadanía mexicana.

Este precepto constitucional, establece una pertinente distinción entre la pérdida de la nacionalidad del naturalizado (apartado B) y la pérdida de la ciudadanía (apartado C). Precisamente, uno de los grandes aciertos de la Constitución mexicana radica en que distingue perfectamente entre nacionalidad y ciudadanía, condiciones jurídicas diferentes que son consideradas similares en diversas constituciones extranjeras.

La nacionalidad lleva aparejada la ciudadanía, cumplidos los requisitos de la edad y el “modo honesto de vivir”. La ciudadanía como derecho político, es un atributo de la personalidad. Es “la capacidad de ejercicio de los derechos políticos y se adquiere cuando el mexicano ha alcanzado la edad de 18 años cumplidos, y se tiene un modo honesto de vivir”. La ciudadanía atribuye capacidad de ejercicio de los derechos políticos, o si se quiere, capacidad de disfrute de las prerrogativas del ciudadano, entre

las que figura el derecho al sufragio, por medio del cual se participa en la estructura y funcionamiento del Estado.

Por lo tanto, la ciudadanía es una situación política que se adquiere con la mayoría de edad y el pleno uso de la capacidad mental, de no reunirse tales requisitos nunca se alcanzará la ciudadanía, en tanto que para obtener la nacionalidad mexicana bastará con ser hijo de mexicano, nacer en el territorio nacional o bien solicitar y obtener la nacionalidad vía naturalización, tal y como determina el artículo 30 constitucional.

Como apuntamos, uno de los principales aspectos de la reforma constitucional de los artículos 30, 32 y 37, es el referente a la no pérdida de la nacionalidad mexicana ya que se promovió la reforma constitucional para que los mexicanos de origen o por nacimiento, conserven su nacionalidad mexicana, independientemente de la ciudadanía o residencia que hayan optado con posterioridad. Como podemos observar en el texto constitucional vigente, se asienta el principio de la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana que puede ser por nacimiento u originaria, ya sea por *ius sanguinis* (art. 30, apartado A, frac. II y III) o por *ius soli* (art. 30, apartado A, frac. I y IV).

De esta manera, el citado artículo 37 constitucional, limita la hipótesis de pérdida de la nacionalidad únicamente a los mexicanos por naturalización incorporando un apartado B al citado artículo, lo cual se presta a la consideración de que los mexicanos naturalizados (se han discriminado”, quienes pasarían a formar una categoría de mexicanos de segunda. El principio instituido en el artículo 37 constitucional es un principio general en materia de nacionalidad que únicamente era limitado cuando se adquiría otra nacionalidad.

Por otra parte, en cuanto a la legislación secundaria (sin incluir la Ley de Nacionalidad de 1998 a la que posteriormente haremos alusión) que se vería afectada por las reformas de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, se habían detectado más de 55 ordenamientos según el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero de 1998, pero resultaron ser 31 las leyes modificadas; todas encaminadas, fundamentalmente, a mantener ciertos “empleos prohibidos” para los que tuvieran más de una nacionalidad y para los extranjeros, obviamente, por cuestiones de seguridad nacional. La lista, a nuestro entender, se queda sin contemplar ciertos supuestos.

Además, es necesario reiterar que el legislador incurrió en un grave error en algunas de las reformas realizadas, el error consiste en equiparar la nacionalidad con la ciudadanía, cuestión superada desde antaño en México, como comentábamos con anterioridad.

Las diversas leyes modificadas se pueden clasificar en categorías tales como: cargos y actividades comunes; cargos y actividades políticas y técnicas, y cargos y actividades considerados como estratégicos y de seguridad nacional. En este orden de ideas, 14 de las leyes reformadas mencionadas establecen como requisito para acceder a determinados cargos el “ser ciudadano mexicano por nacimiento”, lo que nos sigue pareciendo un error, o al menos una confusión, no se puede ser ciudadano mexicano por nacimiento; se puede ser mexicano por nacimiento, pero la calidad de ciudadano se obtiene mucho después del mismo, tal como lo establece el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El actual artículo 37, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enuncia que “ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”. Y en este sentido, según el Transitorio Cuarto de la Ley de Nacionalidad:

Para beneficiarse de lo dispuesto por el artículo 37, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el interesado deberá:

- I. Presentar solicitud por escrito a la Secretaría, Embajadas o Consulados de México, dentro de los cinco años siguientes al 20 de marzo de 1998 (fecha de la entrada en vigor de la Ley de Nacionalidad actual, según dispone el Transitorio Primero de la misma ley);
- II. Acreditar su derecho a la nacionalidad mexicana, conforme lo establece esta Ley; y
- III. Acreditar plenamente su identidad ante la autoridad.

Podríamos decir que más que fomentar la doble nacionalidad, se establece que la nacionalidad mexicana originaria no se puede perder. De esta manera, se beneficiarán de la doble nacionalidad:

1. Todos los mexicanos por nacimiento que adquirieron una nacionalidad extranjera antes del 20 de marzo de 1998, lo que implicaba una falta que causaba la pérdida de la nacionalidad mexicana.
2. Todos los mexicanos por nacimiento que tengan derecho a otra nacionalidad y la adquieran después del 20 de marzo de 1998.

Los mexicanos por nacimiento que adquirieron otra ciudadanía, por ejemplo la estadounidense, pueden, si lo desean, normalizar su situación y recuperar formalmente la nacionalidad mexicana, para ello se debe obtener la Declaración o Certificado de Nacionalidad Mexicana, que es aquel instrumento jurídico por el cual se reconoce la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se ha adquirido otra nacionalidad (artículo 2º, fracción II, Ley de Nacionalidad). De nuevo remitimos al lector todo lo expresado en el comentario al artículo 32 en esta misma obra.

La Secretaría de Relaciones Exteriores calculaba que de dos a tres millones de personas que adquirieron otras nacionalidades podrían recuperar sus derechos como mexicanos, sobre todo en su mayoría residentes en los Estados Unidos de América.

El sistema de la doble nacionalidad, por su propia naturaleza, produce efectos tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional. Un individuo al ser considerado, simultáneamente, como nacional de dos Estados, tendrá derecho a que cada uno de los Estados que le atribuyen su nacionalidad, le otorguen y reconozcan plenamente sus derechos como nacional que es, y en consecuencia dicho individuo podrá ejercer todos los derechos que le correspondan. Otro es el tema de la idoneidad de una doble nacionalidad, lo que implica una doble lealtad a dos Estados diferentes.

Son muchos los efectos que conlleva la no renuncia de la nacionalidad o la no pérdida de la nacionalidad mexicana; entre ellos destacamos los siguientes y así los enunciábamos en el comentario del artículo 32 y a él remitimos:

1. El ejercicio de los derechos políticos;
2. El ejercicio de funciones y cargos;
3. El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea;
4. Servicio militar y reclutamiento, y
5. El derecho de propiedad.

Estos serían algunos de los efectos de la no renuncia de la nacionalidad, o de la llamada comúnmente doble nacionalidad, desde el punto de vista interno, pero no hay que olvidar que desde el punto de vista internacional, también se producen una serie de efectos directamente relacionados, por ejemplo, con la extradición y la protección diplomática.

En cuanto a la Ley de Nacionalidad de 1998, como ley reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, establece en su artículo 27 que “La nacionalidad mexicana por naturalización, previa audiencia del interesado, se pierde de conformidad con lo que establece el artículo 37, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En este sentido, como veíamos, el artículo 37 apartado B, dice lo siguiente:

- I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un estado extranjero.
- II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

Respecto a la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, se presume, según el artículo 6° de la Ley de Nacionalidad, que:

Salvo prueba en contrario, se presume que un mexicano ha adquirido una nacionalidad extranjera, cuando haya realizado un acto jurídico para obtenerla o conservarla, o bien, cuando se ostente como extranjero ante alguna autoridad o en algún instrumento público.

Como vimos, con respecto a la fracción I, apartado A, del artículo 37 constitucional; tenemos que destacar que el artículo constitucional, a través de su reforma, consagra la garantía de no perder la nacionalidad, solamente para los mexicanos por nacimiento, dejando a los mexicanos por naturalización la posibilidad de perder la nacionalidad en los supuestos que indicamos, lo cual no deja de ser discriminatorio; es más, si una vez que han adquirido la nacionalidad mexicana por vía de la naturalización obtienen otra, estos pierden la mexicana.

La fracción I del apartado B, establece como causa de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización, hacerse pasar como extranjero en un instrumento público, o por obtener y usar un pasaporte extranjero.

Ante estos dos supuestos mencionados, la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización tiene su justificación, tanto por la actitud engañosa o dolosa como por ser una prueba que evidencia su desvinculación con la nación, además de constituir un fraude a la ley; son en definitiva, actos que cuestionan, y de hecho producen, la pér-

didada de la nacionalidad mexicana por naturalización. Constituyen una prueba plena y suficiente para estimar que ha desaparecido o que no ha existido la adhesión o identificación de la persona a la nación mexicana.

Asimismo, como indica la fracción I del apartado B, hasta la reforma no se había contemplado, como causa de la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización, la aceptación o uso de títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, sobre todo para garantizar el principio de igualdad de todos ante la ley.

En relación a la fracción II apartado B, tenemos que poner en antecedente que este enunciado puede provocar sujetos apátridas, o al menos, pueden provocar la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización, de aquellos individuos que la han adquirido y por causas ajenas a su voluntad, residen por un periodo superior a los cinco años establecidos por ley, sin haber adquirido previamente otra nacionalidad. Se suprime como causa de la pérdida de la nacionalidad del naturalizado, la expresión “en su país de origen” con respecto a la residencia durante cinco años ininterrumpidos.

Por otro lado, el apartado C del artículo 37 constitucional introduce las causas de pérdida de la ciudadanía mexicana y solamente se establece en la reforma de 1997 la omisión, en su fracción I, de la frase “que impliquen sumisión” con respecto a la aceptación o uso de títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros, o sea, al legislador no le interesa si la aceptación implica o no sumisión.

En este orden de ideas, mediante la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2013, se modificaron las fracciones II, III y IV, se adiciono un segundo párrafo a la fracción III y se derogo el último párrafo del artículo. En tanto que las fracciones V y VI no han sufrido modificación.

La fracción II del apartado C, se refiere a la pérdida de la ciudadanía por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Ejecutivo federal. Su fracción III refleja, asimismo, la pérdida de la ciudadanía por aceptar o usar condecoraciones sin previo permiso del Ejecutivo federal, se exceptúan, en su fracción IV; los títulos literarios, científicos o humanitarios, estos no comprometen, verdaderamente, la seguridad de la nación, la tranquilidad o el interés público del Estado mexicano. Asimismo, se adiciona un segundo párrafo a la fracción III, en la cual se señala que el presidente de la República, los senadores y diputados del Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras.

La reforma de 2013, según la exposición de motivos, pretende agilizar el procedimiento de autorización para aquel ciudadano mexicano que pretenda prestar servicios o funciones oficiales en el extranjero, aceptar o usar una condecoración y en su caso admitir títulos o funciones de un gobierno de otro país, toda vez que, antes de dicha reforma correspondía al Congreso de Unión otorgar la autorización y el procedimiento era lento, pues debía pasar por la discusión en ambas cámaras. Igualmente, se explica, esta reforma atribuye al Ejecutivo federal la facultad de otorgar el permiso al que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 37, en virtud de que a él le compete el ejercicio de las atribuciones en materia de nacionalidad, extranjería y ciudadanía.

Derivado de que se faculta al Ejecutivo federal para otorgar los permisos correspondientes, el Congreso de la Unión consideró que el último párrafo del artículo resultaba innecesario. De esta manera, el último párrafo del artículo señalaba lo siguiente:

En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.

El párrafo antes transcrito, desde nuestra perspectiva, resultaba contradictorio a las reformas de las fracciones II, III y IV, ya que si se concede al Ejecutivo federal la facultad para otorgar permisos, debe ser este funcionario quien regule la forma y casos en que se otorgará dicho permiso. Más aún, si la reforma tiene la intención de agilizar el procedimiento para que un mexicano obtenga permiso para aceptar y usar una condecoración extranjera, resulta inútil dar parte de dicho procedimiento al Congreso de la Unión.

De este modo, derivado de esta reforma, el 3 de enero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el: “Acuerdo por el que se da a conocer el procedimiento para el trámite y resolución de las solicitudes de permisos a que se refieren las fracciones II, III y IV del apartado C del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, el cual tiene por objeto, como su nombre lo indica, establecer los requisitos y procedimientos para el trámite y resolución de las solicitudes de permisos para:

- I. Prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero;
- II. Aceptar o usar condecoraciones extranjeras, y
- III. Admitir del gobierno de otro país títulos o funciones (artículo 1º del acuerdo).

El trámite para solicitar el permiso, resulta muy sencillo pues el interesado debe presentar ante la Dirección General de Protocolo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, su solicitud de acuerdo con el formato que la propia Dirección señala en el acuerdo, acompañada de la documentación necesaria, que consiste, a grandes rasgos, en:

- I. Documento que pruebe la nacionalidad mexicana;
- II. Copia de identificación oficial con fotografía y firma;
- III. En su caso *curriculum vitae*, y
- IV. Oferta de empleo de la embajada de que se trate, notificación del país que otorga la condecoración o en el caso de que se trate de candidatos a desempeñar el cargo de Cónsules Honorarios de un país extranjero dentro de territorio mexicano se deberá anexar la nota verbal de la Embajada correspondiente en la que se señale el nombre y los datos biográficos del interesado, así como la circunscripción consular que le será asignada, y carta de vecindad expedida por autoridad competente.

Una vez recibida la solicitud con la documentación correspondiente, la Dirección deberá emitir la resolución correspondiente en un plazo de 90 días, en el caso de per-

miso para prestar servicios oficiales; 48 días en el caso del permiso para aceptar y usar condecoraciones y 120 días para el caso del permiso para admitir del gobierno de otro país títulos o funciones. Si la resolución es en sentido negativo, el interesado podrá impugnarla en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por su parte, la fracción V enuncia que habrá pérdida de la ciudadanía mexicana a quien ayude, en contra de la nación, a un extranjero o a un gobierno extranjero y se privará de la ciudadanía ante la falta de una lealtad a la nación mexicana. La fracción VI delega en las leyes federales secundarias los demás casos en que se pueda aplicar la pérdida de la ciudadanía mexicana. Por último y en cuanto a quién tiene la acción para demandar la pérdida de la nacionalidad por naturalización, según el artículo 28 de la Ley de Nacionalidad:

Las autoridades y fedatarios públicos están obligados a comunicar a la Secretaría aquellos casos en que tengan conocimiento de que un mexicano por naturalización se encuentre en alguno de los supuestos del artículo 37, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho aviso deberá realizarse dentro de los cuarenta días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha de que se tuvo conocimiento de los hechos mencionados.

Asimismo, el artículo 29 de la Ley de Nacionalidad, expresa: “La pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización exclusivamente afectará a la persona sobre la cual recaiga la resolución respectiva”. De la misma ley, el artículo 31 señala: “En todos los casos de pérdida de nacionalidad mexicana por naturalización, la Secretaría de Relaciones Exteriores recabará previamente la opinión de la Secretaría de Gobernación”. Y el artículo 32 menciona: “Cuando se den los supuestos de pérdida de la nacionalidad mexicana, la Secretaría, previa audiencia al interesado, revocará la carta de naturalización”.

Insistimos en la idea ya expresada respecto a las reformas constitucionales de 1998, artículos 30, 32 y 37, de que quizá no hubiera sido necesaria una reforma de esta envergadura para proteger a nuestros connacionales residentes en otros países, en concreto en los Estados Unidos de América, e incluso puede que no se solventen los problemas que subyacen en la comunidad mexicana residente en los Estados Unidos; además al consagrar la doble nacionalidad, ésta permea a cualquier mexicano que resida en cualquier país, y esto pudiera provocar cuestiones de orden público en aquel mismo instante en que se acojan principios de países que nos son muy distantes tanto geográfica como jurídicamente hablando.

La idoneidad del establecimiento de medidas como la doble nacionalidad, no deja de cuestionar numerosos supuestos y no deja de intimidarnos por cuestiones de falta de rigurosidad jurídica y/o legislativa y ausencia de leyes reglamentarias que solventen las lagunas legales que se derivan de la misma. Para finalizar, en cuanto a la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización, la Ley de Nacionalidad, en su artículo 27, establece que:

La nacionalidad mexicana por naturalización, previa audiencia del interesado, se pierde de conformidad con lo que establece el artículo 37, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el multicitado artículo 37, apartado B, dice lo siguiente:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero.

En cuanto a la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, según el artículo 6° de la Ley de Nacionalidad, menciona que:

Salvo prueba en contrario, se presume que un mexicano ha adquirido una nacionalidad extranjera, cuando haya realizado un acto jurídico para obtenerla o conservarla, o bien, cuando se ostente como extranjero ante alguna autoridad o en algún instrumento público.

Continúa el artículo 37 expresando: “II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero”. Hasta la reforma, no se había contemplado como causa de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización, la aceptación o uso de títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, sobre todo para garantizar el principio de igualdad de todos ante la ley, al tenor del artículo 12 constitucional.

Con respecto a la fracción I, destacamos que el artículo constitucional, a través de su reforma, consagra la garantía de no perder la nacionalidad, únicamente para los mexicanos por nacimiento, dejando a los mexicanos por naturalización la posibilidad de perder la nacionalidad en los supuestos que indicamos; es más, si una vez que han adquirido la nacionalidad mexicana por vía de la naturalización obtienen otra, éstos pierden la mexicana. En íntima relación con la pérdida de la nacionalidad está la de su recuperación, figura eliminada en la nueva ley. Tal omisión es perfectamente lógica, por lo que conservarla resultaba inútil por las siguientes razones:

- El mexicano por nacimiento nunca perderá su nacionalidad.
- Respecto a los mexicanos por naturalización, de ubicarse en las hipótesis de pérdida de nacionalidad, esto será definitivo.

Atendiendo a la consideración de que existen más de dos millones de mexicanos que han perdido la nacionalidad mexicana en busca de otra nacionalidad y para dar la oportunidad a esos mexicanos de restablecer y fortalecer sus vínculos con México, se amplía, en el Transitorio segundo de la nueva Ley de Nacionalidad, el plazo para poder solicitar los beneficios del artículo 37 constitucional, de tres a cinco años.

Las cartas y declaratorias de naturalización, los certificados de nacionalidad mexicana por nacimiento, así como los de recuperación de nacionalidad, expedidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, seguirán surtiendo sus efectos jurídicos (Transitorio segundo, Ley de Nacionalidad).

Y, ¿cuáles serían los requisitos para “recuperar” la nacionalidad mexicana?

1. Ser mayor de edad (18 años cumplidos).
2. Llenar la solicitud correspondiente en la Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Consulado o Embajada.
3. Entregar la siguiente documentación:
  - Si se nació en México, copia certificada de su acta de nacimiento mexicana;
  - Si se nació en el extranjero, copia certificada del acta de nacimiento del padre o madre mexicano(a);
  - Copia del documento que acredite que se es nacional de otro país, mostrando siempre el original;
  - Copia de dos identificaciones oficiales vigentes, con fotografía y firma, mostrando, asimismo, los originales;
  - Dos fotografías de frente, a color o blanco y negro, tamaño pasaporte, y
  - Pagar los derechos correspondientes al momento de recibir la Declaración o Certificado de Nacionalidad Mexicana. El costo de los derechos es de 12 dólares.

En orden a lo expuesto, al “recuperar” la nacionalidad mexicana no se pierde la otra nacionalidad; el gobierno de México no exige la renuncia de la otra nacionalidad. Asimismo, si soy mexicano de nacimiento y adquiero otra nacionalidad después del 20 de marzo de 1998, no tengo que realizar ningún trámite para conservar la nacionalidad mexicana, solamente debo conservar los documentos que me acreditan como nacional mexicano.

### Legislación comparada

Si realizamos un repaso sucinto por el ámbito internacional y reflejamos algunas de las más modernas y actuales constituciones latinoamericanas, fundamentalmente veremos que poco difieren del vigente artículo 37 constitucional mexicano.

La Constitución de Bolivia, vigente desde el 7 de febrero de 2009, expresa en su artículo 143 lo siguiente:

- I. Las bolivianas y los bolivianos que contraigan matrimonio con ciudadanas extranjeras o ciudadanos extranjeros no perderán su nacionalidad de origen. La nacionalidad boliviana tampoco se perderá por adquirir una ciudadanía extranjera.
- II. Las extranjeras o los extranjeros que adquieran la nacionalidad boliviana no serán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen.

Asimismo, el artículo 144, en su fracción III, señala: “Los derechos de ciudadanía se suspenden por las causales y en la forma prevista en el artículo 28 de esta Constitución”.

La Constitución de Brasil establece en su artículo 12, numeral 4, lo siguiente:

Será declarada la pérdida de la nacionalidad del brasileño que:

- I. Tuviese cancelada su naturalización por sentencia judicial en virtud de actividad perjudicial al interés nacional;
- II. Adquiriese otra nacionalidad por naturalización voluntaria.

Cuba, con sus reformas de 1992, establece en su artículo 32, que:

Los cubanos no podrán ser privados de su ciudadanía, salvo por causas legalmente establecidas. Tampoco podrán ser privados del derecho a cambiar de ésta. No se admitirá la doble ciudadanía. En consecuencia, cuando se adquiriera una ciudadanía extranjera, se perderá la cubana. La ley establece el procedimiento a seguir para la formalización de la pérdida de la ciudadanía y las autoridades facultadas para decidirlo.

La Constitución de Ecuador de 2008 expresa en sus diversos artículos lo siguiente:

Son ecuatorianas y ecuatorianos por naturalización las siguientes personas:

1. Las que obtengan la carta de naturalización.
2. Las extranjeras menores de edad adoptadas por una ecuatoriana o ecuatoriano, que conservarán la nacionalidad ecuatoriana mientras no expresen voluntad contraria.
3. Las nacidas en el exterior de madre o padre ecuatorianos por naturalización, mientras aquéllas sean menores de edad; conservarán la nacionalidad ecuatoriana si no expresan voluntad contraria.
4. Las que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con una ecuatoriana o un ecuatoriano, de acuerdo con la ley.
5. Las que obtengan la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país con su talento o esfuerzo individual. Quienes adquieran la nacionalidad ecuatoriana no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen. La nacionalidad ecuatoriana adquirida por naturalización se perderá por renuncia expresa.

Por último, la Constitución de Venezuela de 1999, establece las siguientes disposiciones en la materia:

Artículo 34. La nacionalidad venezolana no se pierde al optar o adquirir otra nacionalidad.

Artículo 35. Los venezolanos y venezolanas por nacimiento no podrán ser privados o privadas de su nacionalidad. La nacionalidad venezolana por naturalización sólo podrá ser revocada mediante sentencia judicial, de acuerdo con la ley.

Artículo 36. Se puede renunciar a la nacionalidad venezolana. Quien renuncie a la nacionalidad venezolana por nacimiento puede recuperarla si se domicilia en el territorio de la República por un lapso no menor de dos años y manifiesta su voluntad de hacerlo. Los venezolanos y venezolanas por naturalización que renuncien a la nacionalidad venezolana podrán recuperarla cumpliendo nuevamente los requisitos exigidos en el artículo 33 de esta Constitución.

Son muchas más las constituciones latinoamericanas que pudieran ser objeto de comentario dada su reciente aparición en la década de los noventa, fundamentalmente, a ellas nos referimos y remitimos, en especial a la Constitución de Argentina de 1994, Panamá de 1994, Paraguay de 1992, Perú de 1993, República Dominicana de 2010 o Uruguay de 1997.

## Bibliografía

- ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *Ciencia política*, México, Porrúa, 1984.
- CARPIZO, Jorge y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Instituto Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- CUEVAS CANCINO, Francisco, “La llamada doble nacionalidad mexicana”, en *Iuris Tantum. Revista de la Facultad de Derecho*, año XII, núm. 8, México, Universidad Anáhuac, primavera-verano, 1997.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, “Comentario al artículo 37”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo VI, México, LV Legislatura, Porrúa, 1994.
- GARCÍA MORENO, Víctor Carlos, “Reformas constitucionales sobre la irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana”, en *Lex. Difusión y Análisis*, año III, núm. 21, México, marzo, 1997.
- , “La propuesta de reforma legislativa sobre doble nacionalidad”, en *Revista de Derecho Privado*, año 6, núm. 18, México, McGraw-Hill, septiembre-diciembre, 1995.
- GONZÁLEZ FÉLIX, Miguel Ángel, “La no pérdida de la nacionalidad mexicana y la protección de mexicanos en el extranjero”, en *Memoria de los Foros de Análisis en Materia de Nacionalidad: Zacatecas, Jalisco, Baja California, Oaxaca*, México, LVI Legislatura-Cámara de Diputados, 1996.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, “Régimen jurídico de la nacionalidad en México”, en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 33, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1999.
- , “Artículo 37”, *Constitución comentada y concordada*, 15a. ed., México, Porrúa/Instituto Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000, pp. 69-77.
- , “Igualdad de oportunidades: acciones positivas”, en Néstor de Buen (comp.), *Memorias del 11º Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo*, México, 1998.
- MANSILLA Y MEJÍA, María Elena, “Una nueva ley de nacionalidad”, en *Responsa*, año 3, núm. 13, México, enero, 1998.
- SIQUEIROS, José Luis, “Panorama del derecho mexicano”, en *Síntesis del Derecho Internacional Privado*, UNAM, 1985.
- TENORIO ADAME, Antonio, “La doble nacionalidad”, en *Memorias del Congreso sobre Doble Nacionalidad*, México, 1995.
- TRIGUEROS GAISMAN, Laura, “La doble nacionalidad en el derecho mexicano”, *Jurídica. Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 26, Universidad Iberoamericana, 1996.
- , “Nacionalidad única y doble nacionalidad”, en *Alegatos*, núm. 32, México, enero-abril, 1996.
- VÉJAR NAVARRO, Raúl, *El mexicano. Aspectos culturales y psicosociales*, México, UNAM, 1990.

## Artículo 37

### Trayectoria constitucional

#### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 18-I-34*

XXXV LEGISLATURA (1-IX-32/31-VIII-34)

Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, 3-IX-32/30-XI-34

Se refiere a la ampliación de los términos para perder la nacionalidad y la ciudadanía mexicana.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 20-III-97*

LVI LEGISLATURA (1-XI-94/31-VIII-97)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-94/30-XI-00

Se determina que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. Se fijan los casos en que se pierde la nacionalidad mexicana por naturalización. Se modifica una causa de pérdida de la ciudadanía mexicana, siendo ésta la de aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros.

#### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 22-VII-04*

LIX LEGISLATURA (1-IX-03/31-VIII-06)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-00/30-XI-06

A fin de lograr la correcta aplicación del nuevo régimen de doble nacionalidad se permite, a quienes hayan perdido la nacionalidad mexicana por nacimiento, solicitar, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, que les beneficie el nuevo régimen en esta materia. Si bien la reforma afecta a un artículo transitorio del decreto, y no al artículo en sustancia, se agregó esta modificación porque se trata de la ampliación del derecho a la doble nacionalidad.

## *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 30-IX-2013*

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

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

La reforma flexibiliza las situaciones en las que una persona puede perder su ciudadanía mexicana y establece condiciones de privilegio a funcionarios públicos. Establece que ya no se perderá la ciudadanía por prestar voluntariamente servicios de funciones oficiales a un gobierno extranjero, por aceptar o usar condecoraciones extranjeras o por admitir del gobierno de otro país título sus funciones sin previo permiso del Ejecutivo federal exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente. En estas situaciones se privilegia al presidente de la República, los senadores, diputados del Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, al contrario de cualquier ciudadano, podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras siendo mexicanos.

# Artículo 38

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Un primer antecedente del artículo 38 lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, en la cual se dio la primera referencia a la conformación de la ciudadanía, sus derechos y obligaciones, tema que se retomó por las Cortes generales y que tenía sus raíces en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando inicia en Europa una fuerte crítica ilustrada a los sistemas políticos basados en las monarquías. En el caso gaditano, se estipuló que el ejercicio de los derechos de ciudadano se suspenderían (artículo 25) por virtud de interdicción judicial, por incapacidad física o moral; por el estado de deudor quebrado o deudor de los caudales públicos; por el estado de sirviente doméstico; por no tener modo de vivir conocido; por hallarse procesado criminalmente; y, lo que entraría en vigor a partir de 1830, por no saber leer y escribir.<sup>1</sup>

Para el caso mexicano, el primer antecedente lo tenemos en la Constitución de Apatzingán, en donde se contempló, como motivo para perder los derechos de ciudadanía, “sospecha vehemente de infidencia y en los demás determinados por la ley” (artículo 16).<sup>2</sup> Como puede observarse, uno de los principales motivos para el caso mexicano fue estar en contra de la independencia. El siguiente texto en señalar, de forma ya más particularizada las razones de dicha pérdida, fueron las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en 1836.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>2</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>3</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

38

## Sumario Artículo 38

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	75
Texto constitucional vigente. . . . .	78
Comentario <b>Mónica González Contró</b> Introducción . . . . .	79
Los principios de autonomía e igualdad en los derechos políticos . . . . .	79
Los supuestos de suspensión de los derechos políticos. . . . .	84
Algunas consideraciones finales . . . . .	91
Conclusiones . . . . .	92
Tesis sobresalientes. . . . .	92
Legislación comparada. . . . .	95
Bibliografía . . . . .	97
Trayectoria constitucional . . . . .	98

En dichas leyes se observó que para perder los derechos de ciudadano (artículo 10) se tendría que caer en alguno de los supuestos siguientes: ser menor de edad; ser sirviente doméstico; por causa criminal, para lo cual se contemplaría desde el momento de la fecha de mandamiento de prisión hasta la de sentencia absolutoria; y por no saber leer y escribir, lo cual sería considerado como tal desde 1846. Nótese en este ordenamiento la influencia de los puntos considerados por Cádiz en 1812, sumándose, además, la mayoría de edad para poder ejercer los derechos de ciudadano. Asimismo, las leyes de 1836 pasaron a 1846 la necesidad de saber leer y escribir para conservar los mismos. Lo anterior atiende no sólo a los intentos porque los ciudadanos fueran instruidos, sino de lo poco que se había avanzado en esta materia en aquellos años.

En 1840, el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales sumó a las limitantes señaladas en aquel momento, el ser vago, mal entretenido y pertenecer al estado religioso (artículo 17).<sup>4</sup> Con ello se reforzaba la necesidad de que los ciudadanos fueran individuos “útiles” a la sociedad, no ociosos ni moralmente indeseables.

Por su parte, en 1842, el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana señaló también nuevas limitantes, es este caso, por ser “ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión o tener casas de juego prohibidos por las leyes; por el estado de demencia continua o intermitente”; y por rehusarse a desempeñar los cargos de elección popular sin excusa legal calificada.<sup>5</sup> De este ordenamiento sobresale también su artículo 26, en el cual se estableció que, con la suspensión o pérdida de los derechos de ciudadano, se suspendía o perdía, según el caso, el ejercicio del empleo o cargo público que se obtuviera. Por esta razón la suspensión de los derechos de un ciudadano sólo podía hacerse por la autoridad competente y bajo los requisitos estipulados en las leyes. La “rehabilitación” de tales derechos, se precisó en el mismo artículo, sólo podría llevarse a cabo por el Congreso.

Todo lo contemplado hasta entonces en la materia quedó condensado en el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, que en su artículo 8º señaló:

Este ejercicio de los derechos de ciudadano se pierde por sentencia judicial que imponga pena infamante, y se suspende por el oficio de doméstico cerca de la persona o ser ebrio consuetudinario o tahúr de profesión, vago o mal entretenido; por tener casas de juegos prohibidos, por el estado religioso o de interdicción legal; por no desempeñar los cargos de nombramiento popular, o aquellos que la ley declara no renunciables, careciendo de excusa legal calificada por la autoridad competente. La suspensión durará el duplo del tiempo que debía durar el cargo que no desempeñó.<sup>6</sup>

<sup>4</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>5</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>6</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

Lo anterior se complementó con el artículo 11, donde se estipuló que:

Tanto para privar, como para suspender a un ciudadano de sus derechos, se necesita declaración de la autoridad competente en las formas que prevenga la ley. Tampoco podrá ejercerlos, sin justificar la posesión de estado, con el documento que la ley establezca.

De manera que, durante la década de 1840, los principales puntos estaban ya bien definidos. Muestra de lo anterior es que los mismos aspectos fueron retomados en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, y en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Cuando en 1856 se elaboró el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el único agregado a los puntos ya considerados fue el que señaló que como motivo para perder la calidad de ciudadano se encontraría el no inscribirse en el Registro Civil (artículo 24). Este último punto es natural que aparezca entonces, pues se trata del momento en que como, parte de las Leyes de Reforma, se había constituido dicho organismo por los gobiernos liberales.

No obstante, tanto en el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856,<sup>7</sup> como en la Constitución Política de la República Mexicana<sup>8</sup> promulgada el año siguiente, sólo se señaló que la ley fijaría los casos en que se perderían o suspenderían los derechos de ciudadano, así como la manera en que se obtendría su rehabilitación. Este señalamiento también apareció en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, elaborado por Maximiliano de Habsburgo durante el Segundo Imperio Mexicano.<sup>9</sup> Por esta razón, las causas contempladas desde la década de 1840 siguieron vigentes hasta que, en 1917, la nueva Constitución agregó sólo algunas consideraciones nuevas, por ejemplo, se suspenderían los derechos de ciudadano durante la extinción de una pena corporal; por estar prófugo de la justicia; y por sentencia ejecutoria que impusiera como pena dicha suspensión de derechos. Asimismo, sumó el señalamiento de que tal suspensión procedería en caso de faltar a las obligaciones ciudadanas anunciadas en el artículo 36.

<sup>7</sup>Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, artículo 44, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856\\_149/Proyecto\\_de\\_Constituci\\_n\\_Pol\\_tica\\_de\\_la\\_Rep\\_blica\\_245.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica_245.shtml).

<sup>8</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, artículo 38, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf>.

<sup>9</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, artículo 57, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

## Artículo 38

Texto constitucional vigente

38 *Artículo 38.* Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I.** Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II.** Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III.** Durante la extinción de una pena corporal;
- IV.** Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que preven- gan las leyes;
- V.** Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión has- ta que prescriba la acción penal; y
- VI.** Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

## Artículo 38

Comentario por **Mónica González Contró**

### Introducción

38

El artículo 38 de la Constitución mexicana establece los supuestos en los que los derechos de los ciudadanos pueden ser suspendidos. La justificación de la privación temporal de este tipo especial de prerrogativas, indispensables para el Estado democrático de derecho, puede ser explicada a partir del fundamento teórico de los derechos humanos y de la regulación constitucional de los derechos políticos, como ejercicio de libertades específicas de los ciudadanos en el Estado mexicano, concretamente en los capítulos II, III y IV.

### Los principios de autonomía e igualdad en los derechos políticos

Los derechos humanos se han convertido en un elemento fundamental de legitimidad del Estado democrático, lo que quiere decir que se asume como un deber de todo gobierno el respeto a ciertas condiciones de viabilidad de la existencia humana. Lo que supone aceptar la titularidad universal de los mismos y una obligación del Estado respecto del reconocimiento de su titularidad y ejercicio, además de establecer las garantías para su cumplimiento. En este sentido, los derechos constituyen exigencias éticas que demandan su traducción a normas de derecho positivo y que sirven como criterio de justicia de los regímenes políticos.<sup>11</sup>

En los Estados contemporáneos se reserva la titularidad de los derechos políticos a quienes reúnen ciertas condiciones, lo que parecería contrario al carácter universal de los derechos humanos.<sup>12</sup> La misma Constitución mexicana regula en un capítulo independiente al que corresponde a los derechos humanos las normas relativas a la titularidad y ejercicio de los derechos políticos, y el criterio de los órganos judiciales ha confirmado esta separación al considerar improcedente el juicio de amparo cuando se alegan viola-

<sup>11</sup> Alfonso Ruiz Miguel se refiere a los derechos humanos como exigencias éticas justificadas: “A mi modo de ver, cuando se postula la existencia de los derechos humanos (o de algún derecho humano) se presuponen, por lo menos, tres rasgos conceptuales: que los derechos humanos son *a*) exigencias éticas justificadas, *b*) especialmente importantes, y *c*) que deben ser protegidas eficazmente, en particular a través del aparato jurídico”. Alfonso Ruiz Miguel, “Los derechos humanos como derechos morales”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 6, España, 1990, p. 152.

<sup>12</sup>Entre los rasgos que se atribuyen a los derechos humanos de forma genérica se puede mencionar: su carácter absoluto, universalidad e inalienabilidad.

ciones a estos últimos. La aproximación que se propone en el texto parte del análisis teórico de los derechos humanos en general, para posteriormente entrar al estudio de los derechos vinculados con la condición de ciudadanía y los casos en que éstos pueden ser suspendidos de acuerdo con el artículo 38 de la Constitución mexicana.

Si nos remontamos al origen histórico de los derechos humanos, encontramos que desde un inicio aparece como valor fundamental la autonomía individual o la libertad. Efectivamente, en la llamada “primera generación de derechos”<sup>13</sup> se consagran los derechos civiles y políticos, esto es, los derechos vinculados con la autonomía, aunque ambos se refieren, según el desarrollo teórico de Isaiah Berlin<sup>14</sup> a dos tipos de libertad distinta que, pese a que se relacionan, no se implican mutuamente.<sup>15</sup>

El primer tipo de libertad descrito por Berlin es la que identifica como “libertad negativa” que se asocia con la idea de no coacción, esto es, “el ámbito en el que un hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros”;<sup>16</sup> se trata, en resumen, de la posibilidad de desenvolverse sin interferencias. En el terreno jurídico, dicha libertad se traduce en un no impedimento, es decir, la facultad de hacer o no hacer determinadas cosas no vedadas por una norma jurídica. Peces Barba<sup>17</sup> llama a ese tipo de libertad “protectora”, en virtud de que crea una esfera en la que a nadie le está permitido entrar, lo que incluye dos tipos de libertad: la libertad genérica que existe en la mayoría de los ordenamientos jurídicos sobre las conductas que no se encuentran reguladas: (todo lo no prohibido está permitido”, y libertades más específicas que se encuentran reconocidas y protegidas jurídicamente que permiten al titular decidir si las ejerce o no (por ejemplo, la libertad de asociación, de expresión, etcétera). Según Berlin, este tipo de libertad no guarda relación de necesidad con la democracia, pues la libertad en sentido negativo sería compatible con un régimen autócrata que garantice un espacio amplio de acción a los individuos, es decir, sería posible la existencia de un autócrata que conceda una gran cantidad de libertad a sus súbditos.<sup>18</sup>

El segundo tipo de libertad es la llamada “libertad positiva” y se refiere a que la persona es, en cierta medida, autor de las normas que se le aplican y deriva, según Berlin, del deseo del individuo de ser su propio dueño; en palabras de Liborio Hierro consiste en la “autodeterminación normativa”.<sup>19</sup> Este tipo de libertad constituye el

<sup>13</sup>Una clasificación comúnmente aceptada distingue entre los derechos de primera generación (derechos civiles y políticos), de segunda generación que serían los conocidos como derechos económicos, sociales y culturales, mientras que la tercera generación estaría compuesta por los derechos de los pueblos y de solidaridad, entre los que se encuentran el derecho al desarrollo, a la paz, a un medio ambiente sano, etcétera.

<sup>14</sup>Isaiah Berlin, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, España, Alianza Universidad, 1988.

<sup>15</sup>Algunos autores distinguen un tercer sentido del término libertad: la libertad real y que significa la disponibilidad de los medios necesarios para el ejercicio de la autonomía. A juicio de Gregorio Peces Barba, este tipo de libertad fundamenta los derechos vinculados con la promoción y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos derivados de los procesos de especificación y la llama “libertad promocional”. Gregorio Peces Barba, *Curso de derechos fundamentales. Teoría General*, Madrid, España, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1995, p. 222.

<sup>16</sup>Berlin, *op. cit.*, p. 191.

<sup>17</sup>Peces Barba, *op. cit.*, p. 221.

<sup>18</sup>Berlin, *op. cit.*, p. 200.

<sup>19</sup>Liborio Hierro, “Los derechos humanos del niño”, en Antonio Marzal (ed.), *Derechos humanos del niño, de los trabajadores, de las minorías y complejidades del sujeto*, Barcelona, España, Bosch-ESADE, 1999, p. 20.

fundamento de la participación en el procedimiento democrático en tanto faculta al ciudadano para dotarse a sí mismo de normas jurídicas mediante la elección de representantes, es la libertad política, la libertad entendida como poder soberano relacionada con el titular del poder. En este tipo de libertad como “poder positivo”, según Norberto Bobbio,<sup>20</sup> se fundamenta la libertad política como desarrollo de la libertad civil, ya que se entiende que la persona debe participar —directa o indirectamente— en la creación de las normas que regularán su conducta. La libertad positiva tampoco implica a la libertad negativa, pues es concebible un régimen democrático que suprima la libertad como no interferencia, sin que por ello deja de ser democrático. Sin embargo, Francisco Laporta señala que en algunas situaciones los dos tipos de libertad tienen que convivir o destruirse a la vez, lo que sucede si entendemos la libertad positiva como la expresión de la idea del gobierno democrático, ya que éste supone la existencia de conductas no interferidas por normas, es decir, libertades negativas, como la libertad de expresión, libertad de asociación política, libertad de voto,<sup>21</sup> de tal forma que:

La libertad política positiva es en muy amplia medida el reconocimiento de un conjunto bastante extenso de libertades negativas [...] el gobierno democrático puede, es cierto, atentar contra muchas de esas libertades, pero nunca puede anular aquellas relativas a la elección, consentimiento y confianza que lo definen como tal gobierno democrático.<sup>22</sup>

Resulta entonces que los derechos de participación reconocidos en la Constitución mexicana en general y, en concreto, los que establece el artículo 35 (y que pueden ser suspendidos por los supuestos contemplados en el artículo 38) se vinculan con ambos tipos de libertad en tanto se refieren al derecho al sufragio y a ser votado para ocupar cargos de elección popular (fracciones I y II) ejemplos de libertad positiva, como al derecho de asociación política (fracción III) que concierne preponderantemente a la libertad negativa. El derecho de petición contemplado en la fracción V de este mismo dispositivo está integrado por ambos tipos de libertad, pues se trata de una libertad protegida explícitamente por una norma, pero la obligación de la autoridad de contestar conlleva la garantía de legalidad que se vincula con el derecho del ciudadano de intervenir en los asuntos públicos. Esto no excluye, desde luego, que los acontecimientos que dan lugar a la suspensión de los derechos del artículo 38 —por ejemplo la

<sup>20</sup>Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Madrid, España, Sistema, 1991, pp. 43 y 44.

<sup>21</sup>Liborio Hierro sostiene una vinculación aún más fuerte entre ambos tipos de libertad —negativa y positiva—, pues afirma que no sólo se implican de la forma que sostiene Laporta, sino que ambas consisten en el ejercicio de la autonomía individual en diferentes contextos, aunque son posiciones normativas distintas. La autonomía no puede ejercerse individualmente en aquellos ámbitos en que las decisiones son interdependientes, de modo que la libertad positiva no es más que el ejercicio de la autonomía en estas condiciones: “(...) Libertad negativa y libertad positiva son dos posiciones normativas distintas pero ambas consisten en el ejercicio de la autonomía individual, si bien en diferentes contextos. La autonomía se puede ejercer individualmente en multitud de aspectos con el solo límite de la igual libertad ajena. La autonomía, sin embargo, no puede ejercerse individualmente en aquellos ámbitos en que las decisiones son interdependientes”. Liborio Hierro, “¿Qué derechos tenemos?”, *Doxa* 23, España, Universidad de Alicante, 2000, p. 362.

<sup>22</sup>Francisco Laporta, “Sobre el uso del término ‘libertad’ en el lenguaje político”, *Sistema* 52, España, 1983, pp. 37-38.

comisión de un delito— impliquen la privación o una fuerte limitación de otros derechos de libertad negativa, tales como la libertad de tránsito o de profesión.

Los derechos políticos y la justificación para la suspensión de los mismos que contempla el artículo 38, tampoco pueden entenderse sin el concepto de igualdad como fundamento del sistema democrático. Efectivamente, el principio de igualdad aparece vinculado a la idea de derechos humanos, en especial como fundamento último de los derechos políticos, aunque este concepto sufrió importantes cambios a lo largo de los últimos siglos.<sup>23</sup> En primer lugar hay que hacer notar que uno de los rasgos que se atribuyen a los derechos humanos es el de universalidad, es decir, que la titularidad de los mismos corresponde a todos los seres humanos teniendo como único requisito tal condición. La Constitución mexicana reconoce en el artículo 1º que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, esto es, aquellos derechos contenidos en los primeros 29 artículos de la Constitución y aquellos derivados de los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país. Los artículos 30 a 38 contienen otro tipo de derechos vinculados con dos condiciones especiales: la de ser ciudadano y la de ser mexicano. Esto parecería contradecir el rasgo de universalidad de los derechos humanos en tanto se exigen cualidades adicionales para el goce de ciertos derechos, es decir, que para la efectiva aplicación de éstos se requiere del reconocimiento del Estado que ineludiblemente debe distinguir entre nacional y extranjero y, de esta diferencia, deriva una serie de consecuencias normativas.

Ante esta aparente paradoja, Liborio Hierro responde distinguiendo dos tipos de derechos, *derechos del hombre* y *derechos del ciudadano*, con distintas condiciones de aplicación: ambos son universales en su titularidad, pero los derechos del ciudadano (entre los que sitúa la igualdad ante la ley) dependen para su ejercicio de la pertenencia a una comunidad determinada, es decir, se trata de derechos de todo ser humano “en cuanto miembro de una comunidad política determinada”.<sup>24</sup> Pues bien, el conjunto de derechos contenidos en los capítulos II, III y IV de la Constitución mexicana regulan esta situación al definir las características y derechos de los mexicanos (artículos 30, 31 y 32), de los extranjeros (artículo 33) y de los ciudadanos mexicanos (artículos 34, 35, 36, 37 y 39).

Por otra parte, una vez asumida la separación entre nacional y extranjero debe resaltarse la diferencia entre distintos tipos de mexicanos: ciudadanos y no ciudadanos. La ciudadanía excluye a dos categorías de personas: como ya se había dicho, a aquellos que no pertenecen a la comunidad política y a los que se relega también de la condición de nacionales, es decir, los extranjeros,<sup>25</sup> y a un grupo a los cuales la ley no reconoce

<sup>23</sup>Las primeras declaraciones de derechos, por ejemplo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, entendían la igualdad reservada a los varones-adultos-propietarios. La igualdad que comprende a todos los seres humanos es fruto de la evolución del concepto de *derecho humano*.

<sup>24</sup>Liborio Hierro, “Las huellas de la desigualdad en la Constitución”, en *Estado de Derecho: Problemas Actuales*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, núm. 69, México, D.F., Distribuciones Fontamara, 1998, p. 121.

<sup>25</sup>Son extranjeros, según el artículo 33 de la Constitución, aquellos que no posean las cualidades determinadas por el artículo 30 (que define quienes son mexicanos). Los miembros de este grupo tienen derecho a gozar de las garantías que

como tales en virtud de una incapacidad jurídica, como sería el caso de los niños,<sup>26</sup> que a pesar de ser mexicanos no son ciudadanos y por tanto no gozan de las prerrogativas de este grupo. En la ciudadanía reside el fundamento jurídico de los derechos políticos, se trata, según Héctor Fix Fierro, de una capacidad de la que deriva la aptitud para ser titular de estos derechos, y constituye un estatus jurídico que incluye derechos políticos, pero también obligaciones<sup>27</sup> que serán la base para determinar la procedencia de la suspensión de las prerrogativas relacionadas con esta condición específica. Con el nacimiento del Estado moderno surge también esta posición para los individuos integrantes de la sociedad, que les reconocía un lugar específico con ciertas facultades. La capacidad para disponer de las libertades otorgadas por el ordenamiento jurídico y la igualdad en las facultades reconocidas a los ciudadanos, con una exigencia del poder político de obediencia a los mandatos promulgados, fueron las principales características de la posición de ciudadano desarrollada por las leyes en el Estado moderno.<sup>28</sup>

En el ordenamiento jurídico mexicano, las condiciones para la ciudadanía están contenidas en el artículo 34: ser mexicano, mayor de 18 años y tener un modo honesto de vivir. La condición de mayoría de edad se encuentra regulada también en el artículo 646 del Código Civil federal y se relaciona con la atribución de ciertas capacidades para el ejercicio de la libertad negativa y positiva, de tal suerte que excluye a quienes se considera que no tienen estas características.

Por esta razón, algunos especialistas consideraban que había otro supuesto en el que los derechos políticos no podían ser ejercidos, aunque la Constitución no lo contemplaba como un excluyente de la ciudadanía. Éste era el caso de las personas a las que, sin ser menores de edad, se les atribuye según el artículo 450 del Código citado incapacidad natural y legal cuando por alguna circunstancia no puedan “gobernarse a sí mismos” o manifestar su voluntad. Una de las causas que se aducía para justificar la exclusión de los derechos políticos era que éstos deben ejercerse de manera personal, y el Código Civil establece que las personas sujetas a interdicción deben ser representadas por un tutor. No obstante, en los últimos años se ha ido generalizando el criterio de que todas las personas mayores de edad pueden ejercer el derecho al voto activo, de acuerdo con el principio de igualdad y no discriminación del artículo 1º constitucional y de los tratados internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por México, establece claramente la obligación de los Estados de garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio de los derechos políticos, incluido el derecho a votar y ser votados (artículo 29).

---

otorga el Capítulo I, pero tienen prohibición expresa de intervenir en los asuntos políticos del país y se otorga al Ejecutivo federal la facultad de expulsar a cualquier extranjero cuya permanencia considere inconveniente.

<sup>26</sup>La Convención sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas (ratificada por México) establece que “se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad”, aunque las leyes derivadas del artículo 4º constitucional distinguen entre niños, niñas (hasta 12 años de edad) y adolescentes (entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos). (Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes).

<sup>27</sup>Héctor Fix Fierro, “Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XLV, núm. 203-204, México, septiembre-diciembre, 1995, p. 70.

<sup>28</sup>Víctor Méndez Baiges, “Sobre derechos humanos y democracia”, en *En el límite de los derechos*, Barcelona, España, EUB, 1996, p. 103.

Los derechos políticos, en especial el derecho al sufragio, considerado por muchos autores como el derecho político por excelencia, parten de la igualdad, pero al mismo tiempo garantizan la igualdad formal de los ciudadanos.<sup>29</sup> El derecho al voto se basa en el principio de igualdad entre los ciudadanos, específicamente entre gobernantes y gobernados. Desde la perspectiva de la libertad positiva (autogobierno) se entiende que al ser los propios individuos quienes se dotan de normas a sí mismos, los encargados de concretar esas normas son a su vez ciudadanos a quienes se les ha delegado esa labor en un momento histórico concreto. El derecho al sufragio reconoce también en otro sentido la igualdad al dar el mismo valor al voto emitido por cada ciudadano sin importar ninguna otra consideración. Pero además los derechos políticos, según Héctor Fix Fierro, son los derechos de la igualdad entendida como igualdad formal, pues son derechos de inclusión y participación en la sociedad, condición indispensable para que pueda ser posible la igualdad real.<sup>30</sup> Esta igualdad se garantiza por la igualdad ante la ley, que evidentemente es formal, pero que posibilita la intervención de los ciudadanos y la toma de decisiones en los asuntos públicos, incluidos desde luego los medios para lograr una igualdad material.

El fundamento de los derechos políticos proporciona, a su vez, la justificación para que su ejercicio pueda ser retirado por actos cometidos por el titular de los mismos. En efecto, al tener como base las libertades positivas y negativas, el ciudadano tiene el derecho a gozar de ese ámbito de libertad protegido, pero al mismo tiempo tiene la obligación de no atentar contra las condiciones que hacen posible la existencia del Estado democrático y de sus prerrogativas. Lo contrario sería condenar a éste a su autodestrucción al aceptar que las personas actuaran conforme a reglas ajenas al juego democrático. Por otra parte, el valor de la igualdad supone el derecho del ciudadano a ser reconocido como un igual, pero a su vez conlleva el deber de respetar ese principio reconociendo a los demás como iguales. La infracción de estos deberes es lo que justificaría la restricción en el ejercicio de las facultades inherentes a la ciudadanía, aunque esta relación es problemática, como se planteará a continuación.

### Los supuestos de suspensión de los derechos políticos

Para abordar el tema específico de la suspensión de derechos es preciso aclarar, en primer lugar, que se puede hacer referencia a dos tipos de situaciones: una general y otra individual. La suspensión general se encuentra contemplada en el artículo 29 constitucional que otorga facultades al presidente de la República de acuerdo con los titulares de ciertas dependencias y con aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso para, en ciertos casos, restringir o suspender el ejercicio de ciertos derechos y garantías de forma general, con prohibición expresa de que

<sup>29</sup>La igualdad formal o igualdad ante la ley se distingue de la igualdad material que se refiere a las condiciones reales de los individuos.

<sup>30</sup>Fix Fierro, *op cit.*, nota 18, p. 66.

la suspensión se contraiga a una persona determinada. En este supuesto, sin embargo, es pertinente hacer dos acotaciones: en primer lugar debe interpretarse que esta facultad no abarca los derechos contenidos en los títulos II, III y IV de la Carta Magna, en virtud de que, según criterio judicial, éstos no se consideran “garantías individuales”; pero además, de acuerdo con los tratados internacionales suscritos por México, que forman parte del parámetro de control de regularidad de la Constitución, existe una obligación respecto de la no suspensión de este tipo de derechos.<sup>31</sup> Por otra parte, las causales contempladas para la suspensión general son ajenas a las personas, de tal suerte que no suponen una responsabilidad que justifique una privación individual. Con la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, se acotan aún más los derechos que pueden ser restringidos en caso de peligro, excluyendo, entre otros, la no discriminación, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la vida, la integridad personal, la libertad de conciencia, desaparición forzada y tortura. Entre las modificaciones se incluyó la prohibición de restricción y suspensión de los derechos políticos.

La suspensión individual, por su parte, se encuentra prevista en el artículo 38 y se vincula directamente, como se había mencionado, con acciones atribuibles a las personas que participan en el juego democrático mediante el ejercicio de la libertad positiva y negativa.

El artículo 38 establece los casos en que las prerrogativas del ciudadano pueden ser suspendidas; sin embargo, tal como señala Raúl González Schmal,<sup>32</sup> debe interpretarse que lo que se suspende son las prerrogativas, no las obligaciones que eventualmente pueden implicar una prerrogativa. También es importante hacer notar que al término de los plazos establecidos para la suspensión de los derechos el ciudadano recobra la vigencia en el ejercicio de los mismos, a diferencia de los casos en que se pierde la ciudadanía, la cual no se restablece pasado un periodo. Las prerrogativas que se interrumpen son las contenidas en el artículo 35 y esta suspensión opera de forma inmediata en los siguientes casos:

*Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley.*

Este primer supuesto de suspensión de las prerrogativas del ciudadano deriva del no acatamiento de las obligaciones del artículo 36 constitucional, que consisten en:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad y en el Registro Nacional de Ciudadanos
- II. Alistarse en la guardia nacional
- III. Votar en las elecciones populares
- IV. Desempeñar cargos populares
- V. Desempeñar cargos concejiles del municipio de residencia, cargos electorales y de jurado.

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 73.

<sup>32</sup>Raúl González Schmal, *Programa de Derecho Constitucional*, México, Universidad Iberoamericana/Noriega Editores, 2003, p. 193.

Los casos del artículo citado muestran claramente la correspondencia entre la suspensión y los presupuestos de la operación democrática, pues priva de derechos políticos a las personas que voluntariamente se excluyen del ámbito de la ciudadanía al incumplir las obligaciones vinculadas con ésta. En lo que se refiere a la fracción III de este artículo, el derecho al voto es a la vez una prerrogativa y una obligación, con lo cual resulta que a quien voluntariamente (es decir, sin causa justificada) decide no ejercer su derecho se le sanciona privándole precisamente de ese ejercicio, aunque es importante mencionar que esto ocurre solamente en la letra de la ley, pues en la realidad no se aplica la suspensión en dichos supuestos, salvo que concurran violaciones a otros ordenamientos como puede ser la responsabilidad en la que se incurre en los casos de la fracción IV.

*Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión*

El supuesto contemplado en la fracción II ha sido objeto de un serio cuestionamiento, pues podría entrar en contradicción con otros artículos constitucionales y con algunos valores protegidos por el sistema jurídico mexicano<sup>33</sup> al establecer la privación de derechos políticos por el solo hecho de estar sujeto a proceso penal. En primer lugar, no está justificada la suspensión de derechos en caso de que se trate de una mera sujeción a proceso penal (aunque se haya emitido por juez competente el auto de formal prisión), sin que exista una sentencia firme que determine la culpabilidad del acusado. Por esta razón, la disposición es contraria al principio de presunción de inocencia, pues se estaría aplicando una sanción de privación de derechos humanos al inculpado sin que exista una resolución dictada en última instancia que defina su responsabilidad.<sup>34</sup>

Esta situación se ve agravada por el criterio judicial en el sentido de que no es procedente el amparo en materia de derechos políticos, de tal suerte que podría dejarse a la persona sujeta a proceso en estado de indefensión bajo una mera presunción de culpabilidad, sin que sea posible la interposición de un incidente de suspensión que en un juicio constitucional de amparo<sup>35</sup> operaría para mantener las cosas en el estado en el que se encuentran hasta que se dicte sentencia definitiva. La consecuencia sería irreparable en el caso de que al final del proceso se determine la inocencia del acusado, ya que se le habría aplicado una sanción a pesar de no haber cometido el delito. Esta

<sup>33</sup>El debate en relación con la fracción II del artículo 38 cobró intensidad por el procedimiento de Declaración de Precedencia solicitado en contra del entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, en abril de 2005, por la presunta violación a la suspensión en un juicio de amparo.

<sup>34</sup>Ciertamente el principio de presunción de inocencia es compatible con las medidas cautelares, sin embargo, lo que se pone en duda es si realmente la suspensión de derechos políticos puede considerarse como tal, o si por el contrario supone la imposición de una sanción sin previa declaración de culpabilidad.

<sup>35</sup>Se hace referencia en este caso a la suspensión de los actos reclamados contemplada en la fracción X el artículo 107 de la Constitución que puede ser ordenada por los tribunales de la Federación cuando se alegan en la demanda de amparo leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales.

circunstancia resultaría flagrantemente contraria a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, pues permitiría la privación de derechos sin juicio previo.<sup>36</sup>

Se ha señalado también como una grave deficiencia del artículo en cuestión la falta de distinción entre tipos de delitos, ya que en opinión de algunos autores debería, en todo caso, proceder la suspensión de derechos políticos únicamente tratándose de delitos graves. Esto es coherente también con los bienes que se pretende proteger mediante la suspensión, que se relacionan con las libertades y las reglas del juego democrático.

Por otra parte, como hace notar González Schmal,<sup>37</sup> la redacción del artículo no distingue entre delitos intencionales e imprudenciales, por lo que deberá interpretarse que estos últimos se incluyen dentro de la causa de la suspensión, siempre y cuando cumplan con las características enumeradas en la fracción, esto es, que merezcan pena corporal. La suspensión de derechos, continúa el autor, se prolongará durante el tiempo que dure el proceso y cesará cuando el sujeto haya cumplido su pena o sea absuelto por sentencia definitiva.

Esta falta de distinción entre delitos dolosos y culposos y graves y no graves, abona a la vulneración de los derechos humanos de las personas sujetas a proceso penal. Los problemas relacionados con la redacción de la fracción II del artículo 38 son contrarias también a las normas mismas del principio democrático, que se fundamenta en la participación igualitaria de todos los ciudadanos y en las garantías de legalidad.

Por otro lado, la Convención Americana<sup>38</sup> establece que, si bien se puede restringir el ejercicio de los derechos políticos, esto sólo es posible cuando exista una condena emitida por juez competente en el proceso penal y no por el simple hecho de estar sujeto a un proceso.

### *Durante la extinción de una pena corporal*

La tercera causa de suspensión de los derechos ligados a la calidad de ciudadano remite al hecho de haber sido condenado a una pena corporal, lo que supone, ha quedado acreditado que la persona ha cometido algún delito lo cual, traducido al lenguaje de las libertades, significa haber quebrantado una ley proveniente del ejercicio del

<sup>36</sup>Es necesario señalar, sin embargo, que pese a que se ha declarado improcedente en materia de derechos políticos el juicio de amparo, éste sí procede en contra del auto de formal prisión cuando se han conculcado garantías individuales, lo que traería consecuencia, de otorgarse la suspensión provisional o definitiva y en su momento el otorgamiento del amparo, el restablecimiento de los derechos políticos vinculado al proceso.

<sup>37</sup>González Schmal, *op. cit.*, p. 194.

<sup>38</sup>Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
  - c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

juego democrático (libertad positiva) y haber interferido en el ámbito protegido de otro u otros individuos (libertad negativa). En este caso se justifica, en algunos casos, la vinculación entre el ejercicio del voto y la exigencia de obediencia al derecho, la cual se basa también en la práctica de la libertad positiva, pues es posible presumir que si se trata de normas de las que el individuo se ha dotado a sí mismo no se justifica su vulneración, aunque el resultado de su voto no haya sido el deseado.

Este supuesto parte de que ha sido probada ya la comisión del delito que dio lugar a la privación de los derechos. A propósito, se aplica a esta fracción el comentario respecto a los tipos de delitos de la anterior, en el sentido de que no distingue de qué tipo de delito se trata, grave o no grave, intencional o imprudencial lo que ciertamente es jurídica y políticamente trascendente. Llevando este razonamiento a la práctica es importante analizar lo que los organismos internacionales de derechos humanos han planteado. En primer término, la Corte Interamericana en el caso Castañeda Gutman contra México señaló que los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional;<sup>39</sup> esto es, sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa.<sup>40</sup>

Lo anterior supone que en la restricción del derecho a votar se deben considerar diversos criterios y no por el simple hecho de estar privado de la libertad. En este sentido, la Corte Europea ha sido clara desde el *leading case* en *Hirst* contra Reino Unido decidido en 2005 que la

inhabilitación del derecho al sufragio de manera general, automática e indiscriminada a todas las personas condenadas sin hacer distinción a la naturaleza o gravedad del delito cometido, es incompatible con el artículo 3º del Protocolo núm. 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.<sup>41</sup>

Por último, vale mencionar que existen diversas iniciativas en el sentido de derogar esta disposición.<sup>42</sup>

<sup>39</sup>Ya anteriormente, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General 25 adoptada el 12 de julio de 1996, declaró respecto del derecho garantizado por el artículo 25 del PIDCP que los Estados Parte deben precisar los motivos —objetivos y razonables— de la privación del derecho de voto y justificarlos

<sup>40</sup>CorteIDH, caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de agosto de 2008, párrafo 149.

<sup>41</sup>*Cfr.* Case *Hirst* (No. 2) vs. the United Kingdom, European Court of Human Rights, Grand Chamber, 6 de octubre de 2005. Traducción libre.

<sup>42</sup>Iniciativa que deroga la fracción II y reforma la fracción IV del artículo 38 de la Constitución turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados para su estudio, análisis y dictamen correspondiente en 2007; iniciativa de ley que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer, del Grupo Parlamentario del PAN, *Gaceta parlamentaria* número 3443-VII del jueves 2 de febrero de 2012; iniciativa de ley que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia del grupo parlamentario del PT, *Gaceta parlamentaria* número 3342-IV del 6 de septiembre de 2011 y la iniciativa de ley que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Raymundo Cárdenas Hernández, del Grupo Parlamentario del PRD en 2007.

*Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes*

La fracción IV es también problemática a causa de la derogación en 1991 del artículo 255 del Código Penal que establecía la figura delictiva de “vago”; lo mismo sucede con la condición de “ebrio habitual” que se consideraba como uno de los malos antecedentes para tipificar la vagancia. Así, queda sin determinarse cómo y quién habrá de hacer la calificación de la situación de vagancia o ebriedad consuetudinaria para proceder a la suspensión de los derechos del ciudadano. En el caso de la ebriedad habitual, se podría recurrir para su interpretación a la fracción II del artículo 450 del Código Civil, que contempla como causa de incapacidad natural y legal la adicción al alcohol, siempre que esto tenga como consecuencia que el individuo no pueda gobernarse y obligarse por sí mismo o manifestar su voluntad por algún medio. En estos casos, la incapacidad tendría que ser declarada judicialmente, lo que llevaría a la asignación de un tutor que ejerciera la representación.

En la práctica, hay una nula aplicación de estas figuras que restringen los derechos políticos. Más aún, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos han quedado rebasadas, no solamente porque ciertas disposiciones en las leyes secundarias han sido derogadas sino porque el Estado es el garante del ejercicio de los derechos humanos y debe considerar crear políticas públicas en el marco del derecho a la salud para rehabilitar a personas con problemas de alcoholismo o similares, es decir, afrontarlo como un problema de salud pública. Por otro lado, es importante considerar los derechos humanos de las personas en situación de calle que, en la mayoría de los casos, deriva de la vulneración de derechos de bienestar y que deben ser atendidos mediante políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

Derivado de un caso reciente,<sup>43</sup> el Instituto Nacional Electoral crea un procedimiento para la expedición de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle<sup>44</sup> y que carecen de un comprobante de domicilio. Lo anterior representa un avance en materia de las obligaciones del Estado de garantizar los derechos políticos electorales de las poblaciones en situación de calle, por lo que resulta anacrónico considerar la “vagancia” como fundamento para suspender dichos derechos. Como se mencionó en el apartado anterior, existen diversas iniciativas de ley que también han buscado la derogación de este inciso.

<sup>43</sup>Juicio para la protección de los derechos político-electorales presentada por Fernando Castro Barreda, Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, Expediente SDF-JDC-455/2014, Resolución del 9 de enero de 2015.

<sup>44</sup>La Sala Regional del Distrito Federal, en la mencionada sentencia señala que se entiende por “persona en situación de calle” a: “Toda aquella que se encuentre pernctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria. Asimismo, presentan situación de calle las personas que carecen de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche y encuentran residencia nocturna en albergues dirigidos por entidades públicas o privadas que brinden albergue temporal”.

*Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y*

La suspensión contemplada en esta fracción abarca el periodo a partir de que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal y obedece a las mismas causas que el estar sometido a proceso criminal aunque, en este caso, el intento por evadir la acción de la justicia introduce un elemento que podría justificar, en cierta forma, la privación de los derechos vinculados con la ciudadanía por excluirse el mismo presunto responsable de las reglas de legalidad del ordenamiento jurídico.

*Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión*

La fracción VI contempla la posibilidad de que la suspensión sea determinada por sentencia ejecutoria. El artículo 45 del Código Penal federal hace la distinción entre la suspensión de derechos que resulta de una sanción como consecuencia de ésta por ministerio de ley y la que se impone como sanción por sentencia formal. Una de las diferencias radica en la forma de realizar el cómputo de la suspensión, ya que en el primer caso el mismo artículo establece que ésta comienza y concluye con la sanción de la que es consecuencia, mientras que en el segundo, si la suspensión se impone con otra sanción privativa de libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada por la sentencia. Por su parte, el artículo 46 del mismo ordenamiento dispone que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos, comenzando desde que la sentencia cause ejecutoria y durando todo el tiempo de la condena.

Por ejemplo, tratándose de delitos contra la seguridad de la nación, regulados en el Título Primero del Libro Segundo del Código Penal federal, se prevé la suspensión como sanción además de las penas señaladas en ese título. El artículo 143 establece la suspensión de derechos políticos por un plazo hasta de 10 años computados a partir del cumplimiento de la condena para los delitos de sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración y de hasta 40 años en los delitos de los capítulos I y II: traición a la patria y espionaje. Otro caso es el artículo 408 del Código Penal federal que contempla como sanción la suspensión de derechos políticos hasta por seis años para quienes, sin causa justificada, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten a desempeñar el cargo dentro del plazo constitucional.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

En este último párrafo del artículo 38 constitucional se deja abierta la posibilidad de que alguna norma secundaria establezca nuevos casos para la suspensión de las prerrogativas del ciudadano. Mucho se ha criticado esta disposición con el argumento de que la garantía que supone el establecimiento limitativo de las causales de suspensión, se anula al hacer posible que sea una ley inferior la que incorpore nuevos supuestos al ordenamiento jurídico.

## Algunas consideraciones finales

Entre las prerrogativas que se encuentran protegidas por el artículo 35 de la Constitución y que, en consecuencia, pueden ser objeto de suspensión en los términos de este análisis, se encuentra el derecho de petición, sin embargo, debe aclararse que la privación tiene efectos únicamente respecto del derecho de petición política, y no en lo que concierne al derecho de petición genérico protegido por el artículo 8º del mismo ordenamiento. Debe así entenderse que la que queda suspendida es la prerrogativa exclusiva del ciudadano en su esfera política, excluidas otras materias que no deben afectarse si se satisfacen las condiciones que la misma Constitución establece, esto es, ser formulada por escrito, de forma pacífica y respetuosa. Lo mismo vale para la fracción III del artículo 35 en lo que atañe al derecho de asociación, ya que la suspensión se limita a la asociación específica con el objetivo de tomar parte en los asuntos políticos del país, excluyendo la libertad genérica consagrada en el artículo 9º que, a su vez, reserva el derecho de asociación política a los ciudadanos.

Es necesario precisar que el hecho de que los derechos políticos no estén contemplados en el primer capítulo sobre los derechos humanos y sus garantías, no significa que en esta materia éstas puedan ser conculcadas. Ello quiere decir que el ciudadano goza de los derechos humanos y sus garantías, aun en el ejercicio y dentro de los procesos relacionados con derechos políticos y todo esto acorde con el parámetro de control de regularidad de la Constitución. Por otra parte, resulta por lo menos paradójico que, pese a la estricta separación de competencias en materia electoral, sea la autoridad judicial la encargada de determinar la duración de la suspensión de los derechos políticos cuando existe de por medio un procedimiento penal. Podría parecer entonces que esta separación operaría únicamente en contra del ciudadano, es decir, cuando éste pretende defender sus derechos, pero no cuando se trata de limitarlos o de impedir su ejercicio.<sup>45</sup>

Finalmente, mucho se ha debatido el criterio según el cual el juicio de amparo es improcedente en materia de derechos políticos por no tratarse de derechos humanos. Ciertamente esto parece riesgoso, pese a que existe un tribunal especializado que forma parte también del Poder Judicial. Sin embargo, es importante señalar que el hecho de que no sean considerados dentro de la categoría de derechos humanos y sus garantías, no le quita a los derechos políticos su carácter de derechos fundamentales, tanto desde la perspectiva teórica de fundamentación de los derechos humanos, como por los compromisos internacionales suscritos por México y que en virtud del artículo 1º conforman el parámetro de regularidad de la Constitución, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23). El argumento de exclusión de los derechos humanos y las garantías individuales es meramente formal, es decir, se basa únicamente en el criterio “geográfico” de los derechos políticos que están fuera del capítulo primero.

<sup>45</sup>La facultad para resolver en materia de derechos políticos se atribuye en la fracción V del artículo 99 constitucional al Tribunal Electoral.

## Conclusiones

Los llamados derechos políticos o de participación resultan quizá los más problemáticos de los derechos humanos y ello porque implican, a diferencia de los otros, una característica específica que se asocia con la cualidad de ciudadanos. El aspecto conflictivo de este tipo de derechos queda de manifiesto justamente cuando se plasman en una Constitución que debe distinguir entre las diversas posiciones que pueden tener los individuos frente al sistema jurídico, atribuyendo distintas facultades de acuerdo con éstas.

Como se expuso, algunas de las fracciones del artículo 38 deben someterse a revisión. En primer lugar, por la inoperatividad de algunas de ellas, como es el caso de la suspensión de los derechos políticos por incumplimiento de las obligaciones del artículo 35. En otros casos, es necesario modificar los supuestos de suspensión de los derechos políticos para armonizarlos con el artículo 1º constitucional y los tratados que reconocen derechos humanos. Debe eliminarse de plano la fracción IV (que contempla los casos de “ebriedad consuetudinaria” y “vagancia”), así como la suspensión vinculada simplemente a la sujeción a proceso penal, en virtud de que vulnera el principio de presunción de inocencia. Debe discutirse también el caso de suspensión de los derechos políticos durante la extinción de una pena corporal, pues el solo hecho de haber sido condenado a una sanción no justifica la privación de los derechos políticos.

Por otra parte, cabría incluir a los supuestos de suspensión de los derechos políticos en un debate más amplio sobre la ciudadanía y la participación política. En los últimos años ha tenido lugar un debate desde distintas disciplinas que propone una comprensión de la ciudadanía que incluya a niñas, niños y adolescentes, así como extranjeros. Como hemos visto, el derecho al voto de las personas con cualquier tipo de discapacidad ha sido definido ya en la Convención relativa. De igual manera, se han ido desarrollando derechos de participación política directa que puede incluir a quienes no entran en la categoría de los derechos políticos tradicionales.

En conclusión, puede hablarse de una tendencia expansiva de los derechos políticos, que abarque a los ciudadanos que no radican en el país de origen, personas con discapacidad, personas menores de edad y extranjeros. Es por ello necesario interpretar las causales de suspensión de acuerdo con esta tendencia, sustentada en la vigencia de los derechos humanos. Es necesario ser especialmente cautelosos en la garantía de los derechos políticos y los supuestos en que pueden ser suspendidos, pues de este delicado equilibrio depende la viabilidad del Estado democrático de derecho.

### Tesis sobresalientes

Registro No. 181979; Localización: Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XIX, Marzo de 2004; Página: 1545, Tesis: I.3o.P.67 P; Tesis Aislada.

Materia(s): Penal. DERECHOS POLÍTICOS. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUDICIAL SUSPENDERLOS, Y NO A LA AUTORIDAD ELECTORAL. Es incorrecta la apreciación de la Sala responsable al

estimar que corresponde al coordinador técnico estatal del Registro Federal de Electores en el Distrito Federal decretar la suspensión de los derechos políticos del sentenciado, ya que si bien es cierto que dicha suspensión es consecuencia de la pena de prisión impuesta, la autoridad electoral no puede decretarla, ello en atención a lo dispuesto en el artículo 56, párrafo primero, del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, que define la suspensión como la pérdida temporal de derechos, y además lo señalado en el numeral 57 del mismo código que establece que la suspensión y la privación de derechos son de dos clases; al respecto la fracción I dice: “La que se impone por ministerio de ley como consecuencia necesaria de la pena de prisión”; y, por otra parte, el artículo 58 del citado código punitivo prevé que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así las cosas, es evidente que si la suspensión de los derechos políticos del reo es consecuencia jurídica de la pena de prisión que se le impone, corresponde a la autoridad judicial determinar con precisión la duración de la suspensión de derechos correlativamente con la pena de prisión, quedando a cargo de la autoridad electoral la ejecución respectiva, conforme al Código Electoral del Distrito Federal. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 2523/2003. 16 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Morales Cruz. Secretario: José Francisco Zárate Ruiz.

Registro No. 214820; Localización: Octava Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* 69, Septiembre de 1993; Página: 38; Tesis: V.1º J/23 Jurisprudencia Materia(s): Civil. SUSPENSIÓN DE DERECHOS PREVISTA POR EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ALUDE A LAS PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO. Una correcta interpretación del artículo 38, fracción II, de la Carta Magna, permite considerar que la suspensión de derechos por causa de un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, alude a los derechos políticos o prerrogativas del ciudadano, contempladas por el artículo 35 del mismo cuerpo de leyes, como son: votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley, asociarse para tratar los asuntos políticos del país, tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones; aun cuando la pena privativa de la libertad también produce suspensión de algunos derechos civiles como son los de tutela, curatela, apoderado, defensor, albacea, síndico, interventor, árbitro o representante de ausentes, sujeto a concurso, a quiebra o suspensión de pagos; incapacidades parciales que duran todo el tiempo de la condena y operan, algunas veces, por ministerio de ley y otras por declaración judicial; pero no así a la capacidad de comparecer en juicio para ejercer los propios derechos naturales, de los cuales goza todo individuo jurídicamente capaz. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Amparo directo 259/89. Rodrigo Zayas Lagarda y otra. 7 de diciembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Ramón García Vasco. Secretario: Humberto Bernal Escalante. Amparo directo 250/89. José Refugio Montañón Salas y otra. 24 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Ramón García Vasco. Secretario: Luis Humberto Morales. Amparo directo 255/89. Luis Alfredo Soto Velasco y otra. 24 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Ramón García Vasco. Secretaria: Elsa Navarrete Hinojosa. Amparo directo 251/89. Enrique Valenzuela Obregón. 9 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Adrián Avendaño Constantino. Secretaria: Silvia Mata Balderas. Amparo directo 21/93. Mario

Cristóbal Valle Ortega. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Enrique Moya Chávez. Secretario: José A. Araiza Lizárraga. Genealogía: Apéndice 1917-1995, tomo VI, Primera Parte, Materia Común, tesis 1039, p. 716.

Registro No. 919152; Localización: Tercera Época; Instancia: Sala Superior; Fuente: Apéndice 2000; Tomo VIII, P.R. Electoral; Página: 103; Tesis: 81; Tesis Aislada Materia(s): DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA SUSPENSIÓN DERIVADA DE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL OPERA DE MANERA INMEDIATA. La suspensión de derechos político-electorales del ciudadano, por encontrarse sujeto a un proceso criminal, por delito que amerite la imposición de una pena privativa de libertad, opera *ipso facto*, esto es, basta estar en el supuesto señalado en esa norma constitucional, para que, instantáneamente, la autoridad electoral encargada de organizar todo lo relativo a las elecciones, a través de la que le corresponde el control del padrón electoral, se encuentre facultada, tan luego como conozca el acontecimiento relativo, para impedir el libre ejercicio del derecho político de sufragar, sin necesidad de declaración previa de diversa autoridad; de suerte que, si la autoridad electoral responsable tiene la obligación de tener actualizado el padrón electoral y dar de baja del mismo a las personas que se encuentren inhabilitadas para ejercer sus derechos políticos, ningún perjuicio causa al negar la solicitud respectiva de inclusión en la lista nominal de electores, si el peticionario se ubica en el supuesto de suspensión que el invocado precepto constitucional prevé. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-012/99.-Gerardo Cortinas Murra.-19 de mayo de 1999.-Unanimidad de votos.-Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.-Secretario: Jesús Armando Pérez González. Revista Justicia Electoral 2000, Tercera Época, suplemento 3, p. 42, Sala Superior, tesis S3EL 003/99.

Registro No. 211359; Localización: Octava Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* XIV, Julio de 1994; Página: 546; Tesis Aislada; Materia(s): Común. DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 185/88. Hugolino González Méndez y otros. 23 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Jorge Patlán Origel. Véase: Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1985, Octava Parte, tesis 128, p. 192.

Registro No. 249452; Localización: Séptima Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* 175-180 Sexta Parte; Página: 79; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa. DERECHOS POLÍTICOS, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO RESPECTO DE ACTOS QUE AFECTAN LOS. Por disposición legal, el juicio de amparo es improcedente respecto de los derechos políticos, ya que el artículo 103, fracción I, de la Constitución, establece claramente la procedencia del juicio de garantías contra actos que vulneren garantías individuales, que son diversas de los derechos políticos y, por otra parte, el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, determina la improcedencia del juicio de garantías contra actos como el que se reclama en la especie; cabe señalar además, que si la Constitución hubiera querido que quedaran involucrados los derechos políticos entre los actos por los que procediera el amparo, así lo hubiera determinado expresamen-

te y, no como pudiera pretenderse, en el sentido de que por no estar excluidos, deben considerarse incluidos, dado que ninguna razón lógica hay para estimarlo de esta forma, pues es sabido que para que pueda hacerse uso de una vía legal, el caso que pretenda someterse a su resolución debe estar expresamente previsto para ser resuelto por esa vía. TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO. Improcedencia 13/83. Leopoldo de Gyves de la Cruz y otros. 13 de octubre de 1983. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Barredo Pereira. Secretaria: Araceli Cuéllar Mancera. Genealogía: Informe 1983, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 41, p. 407.

## Legislación comparada

### *Bolivia*

*Artículo 42.* Los derechos de ciudadanía se suspenden:

1. Por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempo de guerra.
2. Por defraudación de caudales públicos o quiebra fraudulenta declarada, previa sentencia ejecutoriada y condenatoria a pena corporal.
3. Por aceptar funciones de gobierno extranjero, sin permiso del Senado, excepto los cargos y misiones de los organismos internacionales, religiosos, universitarios y culturales en general.

### *Colombia*

*Artículo 98.* La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley. Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación.

*Artículo 99.* La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

### *Costa Rica*

*Artículo 91.* La ciudadanía sólo se suspende:

1. Por interdicción judicialmente declarada;
2. Por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos.

### *Guatemala*

*Artículo 148.* Suspensión, pérdida y recuperación de la ciudadanía. La ciudadanía se suspende, se pierde y se recobra de conformidad con lo que preceptúa la ley.

## Honduras

Artículo 41. La calidad del ciudadano se suspende:

1. Por auto de prisión decretado por delito que merezca pena mayor;
2. Por sentencia condenatoria firme, dictada por causa de delito, y
3. Por interdicción judicial.

Artículo 43. La calidad de ciudadano se restablece:

1. Por sobreseimiento definitivo confirmado;
2. Por sentencia firme absolutoria;
3. Por amnistía o por indulto, y
4. Por cumplimiento de la pena.

## Uruguay

Artículo 80. La ciudadanía se suspende:

1. Por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente.
2. Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría.
3. Por no haber cumplido dieciocho años de edad.
4. Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena.
5. Por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7º del artículo 77.
6. Por formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las Secciones I y II de la presente Constitución.
7. Por la falta superviniente de buena conducta exigida en el artículo 75. Estas dos últimas causales sólo regirán respecto de los ciudadanos legales. El ejercicio del derecho que otorga el artículo 78 se suspende por las causales enumeradas precedentemente.

## Venezuela

Artículo 39. Los venezolanos y venezolanas que no estén sujetos o sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta Constitución, ejercen la ciudadanía y, en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con esta Constitución.

Artículo 40. Los derechos políticos son privativos de los venezolanos y venezolanas, salvo las excepciones establecidas en esta Constitución. Gozan de los mismos derechos de los venezolanos y venezolanas por nacimiento los venezolanos y venezolanas por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría.

## Bibliografía

- ATIENZA, Manuel y Juan Ruiz Manero, “A propósito del concepto de Derechos Humanos de Francisco Laporta”, *Doxa* 4, España, Universidad de Alicante, 1987, pp. 67-69.
- BERLIN, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, España, Alianza Universidad, 1988.
- BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, España, Editorial Sistema, 1991.
- CONCHA MALO, Miguel, “Los derechos políticos como derechos humanos. Concepción y Defensa”, en Miguel Concha Malo (coord.), *Los derechos políticos como derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994, pp. 15-38.
- FERNÁNDEZ, Eusebio, “El problema del fundamento de los derechos humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos 1*, España, Universidad Complutense de Madrid, 1982, pp. 75-112.
- FIX FIERRO, Héctor, “Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano”, *Revista de la facultad de derecho de México*, tomo XLV, núm. 203-204, México, septiembre-diciembre, 1995, pp. 59-92.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, México, Universidad Iberoamericana/Noriega Editores, 2003.
- HIERRO, Liborio, “Los derechos humanos del niño”, en Antonio Marzal (ed.), *Derechos humanos del niño, de los trabajadores, de las minorías y complejidades del sujeto*, Barcelona, España, Bosch-ESADE, 1999, pp. 15-32.
- , “Las huellas de la desigualdad en la Constitución”, en *Estado de Derecho: Problemas Actuales*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, núm. 69, Distribuciones Fontamara, 1998, pp. 103-127.
- , “¿Qué derechos tenemos?”, *Doxa* 23, España, Universidad de Alicante, 2000, pp. 351-375.
- LAPORTA, Francisco, “Sobre el uso del término ‘libertad’ en el lenguaje político”, *Sistema* 52, Madrid, España, 1983, pp. 23-43.
- , “El principio de igualdad: Introducción a su análisis”, *Sistema* 67, Madrid, España, 1985, pp. 3-31.
- , “Sobre el concepto de Derechos Humanos”, en *Doxa* 4, España, Universidad de Alicante, 1987, pp. 23-46.
- MÉNDEZ BAIGES, Víctor, “Sobre derechos humanos y democracia”, en Juan Ramón Capella (coord.), *En el límite de los derechos*, Barcelona, España, EUB, 1996, pp. 101-131.
- NAVARRETE MONTES DE OCA, Tarcisio, “Los derechos políticos y su defensa en el derecho internacional”, en Miguel Concha Malo (coord.), *Los derechos políticos como derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994, pp. 71-80.
- NINO, Carlos Santiago, *Ética y Derechos Humanos: un ensayo de fundamentación*, Barcelona, España, Ariel, 1989.
- PECES BARBA, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, España, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1995.
- ROMÁN GONZÁLEZ, Eduardo, “Los derechos políticos como derechos fundamentales”, en *Lex. Difusión y análisis*, 3a. Época, año VII, núm. 89, Torreón, Coahuila, noviembre, 2002, pp. 69-74.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, “Los derechos humanos como derechos morales”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 6, España, 1990, pp. 149-160.

## Artículo 38

Trayectoria constitucional

38 Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

## Artículo 39

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El principio de soberanía ganó terreno en la cultura política, particularmente en el siglo XIX. Para el caso americano, las guerras de independencia conllevaron al fortalecimiento de los estados y al reclamo de la soberanía sobre sus territorios por parte de éstos. Como un antecedente de las diversas consideraciones tomadas sobre la materia, en los textos jurídicos americanos se encuentran diversos pronunciamientos emitidos en 1808, tras la invasión napoleónica a España. En ese momento, luego de la abdicación del monarca, se llevaron a cabo diversas consultas y discusiones sobre en quién debería recaer ahora la soberanía.

Para el caso novohispano, el Ayuntamiento de la Ciudad de México hizo una conocida declaración por la cual señaló que, por ausencia o impedimento del rey, la soberanía residía en “todo el reino y las clases que lo conforman, y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública”. Dichos tribunales devolverían el gobierno al príncipe apenas regresara al trono y no existiera amenaza externa.<sup>1</sup> Con este precedente puede observarse que la soberanía ya no se contempla como un derecho particular, pues su potestad se le atribuye a los tribunales; con el paso de los años y la constitución de los estados nacionales, dicha soberanía se considerará como inherente al Estado.

<sup>1</sup>Acta del Ayuntamiento de México, en la que se declaró se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón; que se desconozca todo funcionario que venga nombrado de España; que el virrey gobierne por la Comisión del Ayuntamiento en representación del Virreinato, México, julio de 1808, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1808\\_97/Acta\\_del\\_Ayuntamiento\\_de\\_Mexico\\_en\\_la\\_que\\_se\\_declar\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1808_97/Acta_del_Ayuntamiento_de_Mexico_en_la_que_se_declar_printer.shtml).

39

### Sumario Artículo 39

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	99
Texto constitucional vigente. . . . .	103
Comentario <b>Arnaldo Córdova</b> <sup>†</sup> La soberanía popular . . . . .	104
El artículo 39 en sus conceptos . . . . .	111
Historicidad de la soberanía en México. . . . .	116
Bibliografía . . . . .	126
Trayectoria constitucional . . . . .	127

Un cambio sustancial se encuentra en el punto quinto de los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, en los cuales fue más clara la declaración que afirmaba que la soberanía dimanaba del pueblo, aunque reside en la persona de Fernando VII, y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.<sup>2</sup> La soberanía emana del pueblo y si bien reside aún en la persona del monarca, su ejercicio se lleva a cabo por un Supremo Congreso, es decir, es aquí donde encuentra representación el pueblo americano y no ya en los tribunales y órganos, donde había una fuerte presencia de representantes del gobierno español.

Todavía más claro en este sentido fue el artículo quinto de los Sentimientos de la Nación, elaborados por José María Morelos. En éste se estipuló que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo “el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en: Legislativo, Ejecutivo y Judiciario”,<sup>3</sup> es decir, desaparece ya la idea de depositarla en un monarca, y se perfila la representación y la división de Poderes. Parte de estos puntos fueron integrados a la Constitución de Apatzingán en 1814, la cual fue todavía mucho más clara en la importancia de la soberanía para un país que empezaba a cobrar su independencia, por esta misma razón, dicho texto muestra un importante rompimiento con las concepciones políticas del antiguo régimen. Entre las consideraciones de dicha Constitución estuvieron las siguientes:

Artículo 2º. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía;

Artículo 3º. Ésta es por su naturaleza imprescriptible, inajenable e indivisible.

Artículo 4º. Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera.

Artículo 5º. Por consiguiente la soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución.<sup>4</sup>

En su artículo 9º, además, dicho ordenamiento estipuló que ninguna nación tenía derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía, mientras que en el artículo 10 se señaló que eran tres las atribuciones de la misma: la facultad de dictar leyes, la de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos particulares. Años más tarde, en 1822, cuando México era ya una nación independiente, constituida en una monarquía constitucional bajo la Corona de Iturbide, se emitió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en cuyo artículo 5º se señaló que la nación mexicana era libre,

<sup>2</sup>Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

<sup>3</sup>José María Morelos, Sentimientos de la Nación, 1813, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>.

<sup>4</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

independiente y soberana.<sup>5</sup> Es decir, el Imperio mexicano tenía ya el derecho de gobernarse a sí mismo bajo sus propias leyes y gobierno con todas las facultades políticas. En el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en su artículo 3º, estableció que la soberanía:

[...] reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.<sup>6</sup>

La Constitución federal de 1824, si bien no contempló estrictamente el asunto de la soberanía, sí estableció, en el mismo sentido, que jamás se podrían reformar los artículos concernientes a la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de Poderes.<sup>7</sup> Esta defensa de la soberanía e independencia quedó confirmada en 1836 cuando se celebró el Tratado entre México y España por el cual, esta última nación, reconoció la independencia al observarla como nación libre, soberana e independiente a la República Mexicana.<sup>8</sup>

Para la década de 1840 los diversos ordenamientos jurídicos se centran en la defensa de la soberanía ligada a la independencia de la República. Asimismo, se contempla en este punto la defensa de la religión católica como la única del Estado y la forma de gobierno federal representativa, lo cual queda manifiesto, por ejemplo, en el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, en cuyo artículo 149 se expresó que para la conservación de las instituciones la nación declaraba que el ejercicio de los derechos soberanos no existía en otra forma que en la de un sistema representativo republicano popular adoptado por ella y consignado en su pacto fundamental.<sup>9</sup>

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, en su artículo 1º, se plasmó que: “La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular”.<sup>10</sup> Otro de los puntos que se consideraron ligados a la soberanía en esta década fue la división de Poderes que, al igual que en 1843, y según el Acta

<sup>5</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>6</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 127.

<sup>7</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, artículo 171, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>8</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 129.

<sup>9</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

<sup>10</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

Constitutiva y de Reformas de 1847, ninguno de éstos podría ser alterado.<sup>11</sup> De manera que, cuando en 1857 se elaboró la Constitución, ya estaban considerados los puntos esenciales que conformaban la soberanía nacional. Dicho texto, no obstante, introdujo ciertos cambios:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo Poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.<sup>12</sup>

Para entonces, el énfasis se orientaba hacia el papel del pueblo, como responsable de la soberanía nacional, y se resaltaría su capacidad para alterar la forma de gobierno, respetando, desde luego, los principios señalados en el texto constitucional. Con la llegada del Segundo Imperio, en 1865, se señalaba, en el artículo 4º del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que el emperador representaba la soberanía nacional, y mientras otra cosa no se decretara en la organización definitiva del Imperio, la ejercería en todos sus ramos “por sí, o por medio de las autoridades y funcionarios públicos”.<sup>13</sup> No obstante, dicho Reglamento nunca llegó a tener una aplicación real en el territorio mexicano, antes bien, la corta existencia del Segundo Imperio lo llevó a desaparecer y a restablecer la Constitución del 57 en todo su vigor. Muestra de su vigencia fue que se retomó íntegro en la Convocatoria y circular para la elección de los Supremos Poderes, expedidas en 1867 y el propio proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916.<sup>14</sup> Fue asimismo como se plasmó como artículo 39 en la Constitución de 1917.

<sup>11</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, artículo 29, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>12</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, artículo 39, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>13</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>14</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., pp. 134-138.

## Artículo 39

Texto constitucional vigente

### TÍTULO SEGUNDO

39

#### CAPÍTULO I

#### *De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno*

*Artículo 39.* La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

## Artículo 39

Comentario por **Arnaldo Córdova†**

39

### La soberanía popular

En el derecho constitucional y, en general, en todas las ciencias del Estado, se dan, más a menudo de lo deseable, conceptos e ideas que, por sí solos, provocan desacuerdos instantáneos y controversias interminables. La misma idea del Estado entra en esa desafortunada categoría. Pero tal vez no haya otro que concite más polémicas que el concepto moderno de soberanía. Desde su elaboración original por el gran jurista francés Jean Bodin (Bodino), la soberanía se ha venido cargando de los más disímbolos y, a veces, contradictorios significados, reales o simplemente sugeridos. Tratar del tema de la soberanía implica, por lo tanto, exponerse a decir algo en lo que de antemano se debe admitir que nadie estará de acuerdo. Y la cuestión es si vale la pena seguir usando un concepto en el que nadie está de acuerdo.

Pero el hecho es que, no obstante que ninguno está de acuerdo con ninguno en qué es la soberanía, el problema sigue ahí y es omnipresente, porque el consenso general es que la soberanía se da, es algo, y, en nuestro caso, por lo menos, existe en la letra del artículo 39 de nuestra Carta Magna, aunque ninguno esté de acuerdo en lo que significa. Como se ha hecho notar, el problema comienza por la multiplicidad, no tanto de significados, como de materias u objetos a los que la palabra se aplica, acompañada de un concepto particular que, por lo demás, nunca se hace explícito y sólo se sobrentiende.<sup>16</sup> Se puede hacer a menos de esa liberalidad con la que se emplea el término de soberanía (algo similar ocurre con el de democracia); pero entonces empieza otro gran problema que atañe, ahora, al significado mismo del concepto. Todos pueden estar

<sup>16</sup>Señalaba el maestro Héctor González Uribe, con atingencia y en excelente síntesis: “Con frecuencia se oye hablar de la soberanía en muy diversos contextos. Se dice que ‘hay que defender la soberanía nacional’, que ‘hay que preservar la soberanía del país frente a ataques del exterior’, que ‘hay que asegurar la soberanía alimentaria’, que ‘México es respetuoso de la soberanía de otros Estados’ y otras cosas semejantes. Y es evidente que si se analizan estas frases con cuidado se descubre que en ellas se utiliza la palabra soberanía con significados diferentes. Unas veces quiere decir independencia, otras, autonomía, otras, autosuficiencia, otras, autodeterminación. Y casi siempre se utiliza la palabra soberanía con un contenido altamente emotivo, como si con ella se quisiera indicar la independencia del país, su capacidad de decidir por sí mismo sus destinos sin la intervención de ninguna potencia extranjera, su libertad, su autonomía, su existencia misma como una unidad de decisión que no admite dependencia de ninguna otra ni trabas ni coacciones externas que puedan obstaculizarla. Se ha llegado a dar sentido eulogístico a la soberanía, como expresión de un elevado ideal jurídico y político”. “El principio de soberanía en la Constitución de 1917”, en Octavio A. Hernández, *Derechos del pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo I, México, Doctrina constitucional/LVII Legislatura-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/Miguel Ángel Porrúa, 1985, p. 349).

de acuerdo en lo que la idea implica y que se expresa con el latinismo *summa potestas*, literalmente una potestad que está por encima de todas las demás, de existir o de presentarse eventualmente. Pero el asunto se enturbia de inmediato cuando comienza a especularse sobre quién es el titular real de esa potestad y, más todavía, cuando se la ve como *poder* y entonces se cuestiona quién lo *ejerce*. A partir de ahí, los desacuerdos se multiplican y muy pronto acaban siendo infinitos.

¿Son soberanía y poder la misma cosa? La mayoría de los autores que conocemos dan prácticamente por un hecho que soberanía y poder son lo mismo, con lo que la discusión se centra más bien en el análisis del concepto de poder o, una vez confundidos ambos términos, se olvida de la soberanía o se la trata como se trata al poder, lo que, en los hechos es lo mismo. Entonces la cuestión se vuelve, ya no quién es el titular de la soberanía, sino quién debe ejercer el poder *legítimamente*. La idea de la soberanía, con Bodino, aparece como explicación y al mismo tiempo como justificación teórica del poder político y nunca como un sinónimo de ese poder. El punto de partida es el espectáculo que la memoria guarda de la reciente experiencia del poder feudal, ahora destruido como poder hegemónico por el poder real, pero todavía subsistente (o coexistente con ese poder superior en que se ha convertido el poder del monarca). El problema entonces no es afirmar simplemente que hay un poder superior; ahora se trata de legitimarlo: frente a los demás poderes, hay un poder que es soberano. En la perspectiva de Bodino, se ejerce el poder soberano, pero no la soberanía, que es la esencia legitimadora del poder que se ejerce y no el poder mismo.<sup>17</sup>

En tanto el monarca (absoluto) fue considerado el verdadero titular de la soberanía y, en cuanto tal, el único que podía ejercer el poder político, vale decir, el poder sobre todos, la idea de soberanía no se confundió con la idea del poder. Entonces era más claro que no se ejerce un atributo del poder, sino éste mismo. El atributo, esencial, sirve para justificar el poder y su ejercicio. Subyacente estaba la imagen de una sociedad jerarquizada en la que cada jerarquía ejercía un cierto poder o tenía ciertas atribuciones, pero que sobre todos esos poderes jerarquizados estaba el poder soberano (*summa potestas*) del monarca. Todas las características que Bodino dio a la soberanía (absoluta, incontrastable, inalienable, intransferible, irresistible, exclusiva, etcétera), más otras que se le fueron agregando, sólo hablaban de la majestad y la autoridad (*auctoritas*) del poder soberano y no tenía nada que ver con el ejercicio del poder, que

<sup>17</sup>Bodino define la soberanía como *puissance*, que él mismo equipara con la expresión latina *maiestatem*, equivocadamente, porque debió más bien decir *maiestas*. Luego, en su traducción latina posterior habla de *potestas*. En todo caso, Bodino no quiso decir *pouvoir*, poder, y en su larga disertación sobre el ejercicio del poder por diversos actores de la vida política, tomando ejemplos de todas las épocas históricas, concluye que ejercer el poder no hace soberanos a los que ejercen el poder. La traducción italiana de Margherita Isnardi Parente (*I sei libri dello Stato*, volume primo, Turín, UTET, 1964) comete inadvertidamente el error de traducir la expresión como *potere*, cuando debió haber traducido *potestà*. El editor Fayard nos ha proporcionado una nueva edición de la obra completa (*Les six livres de la République*, París, 1986) que, aunque no es idéntica a la original y el editor mismo da las diferencias, se trata prácticamente del mismo texto. De esta edición, se puede ver el desarrollo de la argumentación de Bodino en torno al tema, en los capítulos VIII y X, pp. 179-228 y 295-341 (“De la souveraineté” y “Des vraies marques de souveraineté”). En esos textos, nuestro autor se esfuerza por diferenciar lo que es el ejercicio del poder de lo que es la majestad o soberanía del poder y concluye que el poder de un dictador, incluso de un dictador de por vida, no es igual al soberano, dotado de *maiestas*.

era absoluto, por cierto, en virtud precisamente de esas características exclusivas del poder soberano del monarca. Ya en Bodino asomaba la idea de que puede haber varios titulares del poder soberano (el pueblo, los señores, el monarca) y con Hobbes quedó claro que las diferentes formas de gobierno (monarquía, aristocracia o democracia), según una tradición que venía desde la antigüedad, para serlo, tenían que ser, ante todo, *soberanas*.<sup>18</sup>

Que la soberanía fuera la esencia definitoria del poder político, mas no el poder político, fue una convicción teórica que no pusieron en entredicho ni siquiera las doctrinas democráticas que bajaron la soberanía del cielo del poder absoluto al mundo terrenal del pueblo hecho de ciudadanos. Rousseau, desde luego, mantiene la soberanía como la característica primordial del poder político, que ahora es el poder del pueblo reunido, el pueblo soberano que decide cómo se integra el poder que gobernará a la sociedad y que se arroga la potestad de decidir todo lo que convenga a su comunidad política, no porque tenga el poder que da la democracia directa al propio pueblo, sino porque él es el soberano. Vale decir, que ejerce un poder, directamente, en razón de ser el soberano. Rousseau, como es muy bien sabido, repudia la idea de la representación, en virtud de la cual, los representantes sustituyen al pueblo en sus decisiones.

Es el pueblo mismo el que ejerce el poder, sin mediadores de ninguna especie. Ni aun así se confunden en su teoría la soberanía y el poder. Sería aventurado decir que él hace derivar de la soberanía el poder, aunque no sería disparatado en absoluto. Para él, el pueblo ejerce el poder, no todo, por ejemplo no puede gobernar, pero sí partes esenciales del mismo: nombrar a los comisarios del pueblo, que son los ministros encargados del gobierno; destituir o revocar el mandato a aquellos gobernantes que no actúan en interés del pueblo. En Rousseau, además, el pueblo no es, en ningún sentido, una comunidad abstracta, conformada por individuos dispersos y aislados; es *el pueblo reunido*, en sus asambleas, en las cuales toma presencia física y toma decisiones. Al final, tuvo que aceptar que un régimen democrático como el que él proponía estaba bien para dioses, pero no para hombres comunes y corrientes como nosotros.<sup>19</sup>

El gran filósofo alemán, Immanuel Kant, que siguió religiosamente a Rousseau en todas sus sugerencias teóricas, pero que rechazó terminantemente sus ideas democráticas, reinventando y perfeccionando la concepción de la democracia representativa, tampoco confundió la soberanía con el poder. Puede decirse incluso y ello abrió sendas duraderas, que Kant fue más radical en este sentido que ninguno de sus predecesores y también de quienes le sucedieron: dejó de lado a los dos antagónicos depositarios previos de la soberanía, el monarca y el pueblo, y la colocó en un ente impersonal que, además, no podía estar bajo sospecha de intereses particulares que desviarán o, peor aún, determinarán el sentido general e impersonal que debe contener la soberanía: la

<sup>18</sup>Véase Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, la forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, FCE, 1940, p. 151.

<sup>19</sup>Jean-Jacques Rousseau, “Du contrat social ou essai sur la forme de la République”, en *Œuvres complètes*, tomo III, París, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1964, pp. 362 y ss. y 406: “Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no es para los hombres”.

*ley*. Ni el monarca ni el pueblo, se deduce, podían tener la soberanía que la ley resume en sí como la generalidad más abstracta y, por lo mismo, omnicomprensiva e inclusiva de los intereses que refluyen siempre, a querer o no, en intereses no tan generales ni tan inclusivos, como son los que aquellos, el monarca y el pueblo, después de todo no pueden rehuir. El poder absoluto del rey y el poder no menos absoluto del pueblo, se disuelven ambos en la majestad incontrastable de la *ley*, la cual tiene, por añadidura, la cualidad insuperable y total, de ser para todos, de no poder ser atacada por nadie que no milite en contra de ella, la máxima autoridad, simplemente por el hecho de que es, en todo momento, una norma de la razón.<sup>20</sup>

Del trayecto histórico que recorre la teoría política moderna (y el derecho incluido), de Bodino a Kant, podemos ver de inmediato que el del poder no es un concepto absoluto que se explique a sí mismo, sino que necesita de un referente que lo justifique y lo legitime y ese referente sólo podía ser el de la soberanía, primero como soberanía del monarca, luego como soberanía del pueblo y, finalmente, como soberanía de la ley. Ninguno de los grandes pensadores de la filosofía, de la política y del derecho confundió soberanía con poder y ni siquiera sintió la necesidad de justificarlo. Sencillamente, el problema de las definiciones estaba claro. Incluso en el caso de Rousseau, como ya lo hemos apuntado, es posible la confusión de los dos términos: si el pueblo decide, es en razón de su soberanía, no en razón del poder que pueda ejercer en concreto. Todo comenzaron a descomponerlo las teorías empiristas y positivistas que hicieron estragos en el siglo XIX y también en el XX. La tentación de fundir el poder en la soberanía, que nunca antes se había presentado, y el deseo de identificar, más que la fuente del poder, *quién* lo ejerce, como no podía ser de otra manera, corrompieron todo aquel panorama teórico que para todo mundo había estado tan claro y era tan sencillo de entender.

Cuando, desde perspectivas positivistas o pretendidamente materialistas se empezó a poner en duda la positividad y la eficacia del derecho, para comenzar, no hubo más que un paso fácil para que paradigmas abstractos y generales de legitimidad, como los de la soberanía, el Estado de Derecho y la posibilidad democrática de reorganización del Estado, simple y sencillamente se echaran a la basura. Para Marx, el derecho no era más que un bonito adorno del poder de la clase dominante, que no expresaba otra cosa que lo que convenía a esa clase;<sup>21</sup> para Lassalle, la Constitución era sólo “una

<sup>20</sup>Inmanuel Kant, *La metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 179: “Toda verdadera república es — y no puede ser más que — una *sistema representativo* del pueblo, que pretende, en nombre del pueblo y mediante la unión de todos los ciudadanos, cuidar de sus derechos a través de sus delegados (diputados). [También, pp. 151-152:] Contra la suprema autoridad legislativa del Estado no hay resistencia legítima del pueblo; porque sólo la sumisión a su voluntad universalmente legisladora posibilita un estado jurídico[...] La razón por la que el pueblo debe soportar, a pesar de todo, un abuso considerado como intolerable, es que su resistencia a la legislación suprema misma ha de considerarse como contraria a la ley, incluso como destructora de la constitución legal en su totalidad”.

<sup>21</sup>En el *Manifiesto del Partido Comunista* (incluido en Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas en dos tomos*, tomo I, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1951, p. 37), Marx y Engels escriben, dirigiéndose a los burgueses: “Vuestras ideas son en sí mismas producto de las relaciones de producción y de propiedad burguesas, como vuestro derecho no es más que la voluntad de vuestra clase erigida en ley; voluntad cuyo contenido está determinado por las condiciones materiales de existencia de vuestra clase”. En el célebre prólogo de 1859 a *Contribución a la crítica de la economía política*, Marx anota: “[...] tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que radican, por el contrario, en las condiciones materiales de vida” (en la p. 332

hoja de papel”;<sup>22</sup> y para los positivistas de finales del siglo XIX, entre ellos destacadamente los darwinistas sociales, la fuerza dominaba el desarrollo de la historia y el Estado y el derecho eran sólo sus aditamentos.<sup>23</sup> Después de la gran reforma teórica e intelectual del antiguo positivismo comteano llevada a cabo por el gran sociólogo francés Émile Durkheim, la portentosa pléyade de sus discípulos y seguidores, entre ellos, principalmente, los grandes constitucionalistas llamados institucionalistas, de la talla de León Duguit, Maurice Hauriou, R. Carré de Malberg y Santi Romano,<sup>24</sup> aparte de

del mismo primer tomo de la recopilación citada). Estas opiniones, prevaletentes en casi toda la obra de Marx, no le hacen justicia por entero, es verdad, pero también lo es que él nunca se extendió mayormente sobre sus ideas jurídicas y que, por lo regular, menospreció la institucionalidad objetiva del derecho y tendió a verlo como simple forma de relaciones de otra naturaleza.

<sup>22</sup>Después de postular que el auténtico poder en la vida social lo ejercían lo que él llamó los “factores reales de poder” (entre los que enumeró a la monarquía, que comandaba el ejército, la aristocracia, la gran burguesía, los banqueros y la pequeña burguesía y la clase obrera), Lassalle escribía: “Se cogen esos *factores reales* de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión *escrita*, y a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores *reales* de poder, sino que se han erigido en *derecho*, en instituciones *jurídicas*, y quien atente contra ellos atenta contra la ley y es castigado” (Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una Constitución?*, trad. de Wenceslao Roces, Madrid, Cenit, 1931, pp. 65-66). El gran dirigente obrero alemán y brillante demagogo, concluye diciendo que hay, por lo tanto, una “Constitución *real y efectiva* y una Constitución *escrita*, a la que, para distinguirla de la primera, daremos el nombre de *hoja de papel*” (p. 71). Hermann Heller, en los años treinta del siglo XX, desenterró la concepción de Lassalle y la hizo suya con gran entusiasmo (cfr. *Teoría del Estado*, ed. alemana de 1934 y trad. de Luis Tobío, México, FCE, 1942, pp. 189-190, 195, 277 y 300). En México llegó a tener un gran seguimiento.

<sup>23</sup>Nombres como los de Walter Bagehot (tan importante para la teoría de la Constitución), Ludwig Gumplowicz, Gustav Ratzenhofer, Lester F. Ward o Franz Oppenheimer, fundamentales en el desarrollo de la sociología moderna, a pesar de su declarado desprecio por las formas jurídicas y, a veces, de las mismas instituciones jurídicas, tuvieron, ello no obstante, un influjo abrumador sobre el desarrollo del derecho, sobre todo, por sus concepciones del poder en la vida social y también del Estado (para una visión de conjunto que todavía hoy destaca por su exhaustividad y erudición, puede verse de Harry Elmer Barnes y Howard Becker, *Historia del pensamiento social*, tomo I, caps. XVIII y XIX, México, FCE, 1945, pp. 646 y ss., sobre el organicismo spenceriano y su importancia para el darwinismo social, y XIX, pp. 673 y ss., en el que se puede encontrar una gran información sobre el desarrollo de estas concepciones). En México, con el claro dominio de las teorías de Spencer y un abandono sólo parcial de las enseñanzas de Comte, el darwinismo social tuvo una influencia decisiva en el pensamiento positivista de la época porfiriana (al respecto se puede consultar el primer capítulo de nuestra *Ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era, 1973, pp. 39 y ss.).

<sup>24</sup>Todos estos autores y muchos otros que se podrían citar hicieron aportaciones fundamentales a las ciencias de la sociedad y, en particular, a las ciencias del Estado. Fueron auténticos gigantes sobre cuyos hombros se fue desarrollando el conocimiento de nuestra sociedad moderna. Pero hay que decir también que ellos fueron los verdaderos sepultureros de las ricas tradiciones teóricas que nos heredaron los clásicos del pensamiento filosófico y político de la era moderna. Primero, desprestigiaron la vieja concepción de la sociedad hecha de individuos aislados que permitió las grandes elaboraciones teóricas acerca de la política y de la institucionalidad del Estado y, en particular, de las ideas que le servían de base, el consenso popular y la soberanía popular. Todos coincidieron en un hecho primario: los hechos, tal y como se dan en la vida real de la sociedad es lo único que cuenta; las teorías, las abstracciones y las ficciones que dieron sustento al pensamiento clásico moderno son sólo fantasías. Las Constituciones escritas no son más que hojas de papel en blanco que las experiencias reales de la sociedad van llenado de contenido (Santi Romano). El Estado es sólo el conjunto de funcionarios que deciden por el resto de la sociedad, sin que ésta pueda hacer nada al respecto ni pueda emitir opinión alguna (Durkheim). La soberanía es sólo una mala palabra que, en los hechos, no significa absolutamente nada (Duguit). Se les llamó institucionalistas porque la verdadera institucionalidad no la vieron en las estructuras políticas y civiles de la sociedad, sino en los condensados de relaciones sociales que crean los grupos y los intereses que, finalmente, son los que deciden lo que se hace (cfr. Émile Durkheim, *Leçons de sociologie. Physique des mœurs et du droit*, París, Presses Universitaires de France, 1950; Émile Durkheim, *De la division du travail social*, París, Presses Universitaires de France, 1960; Ferdinand Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, K. Kurtius, 1912 (puede verse la magnífica edición italiana, en traducción de Giorgio Giordano, *Comunità e società*, Milán, Edizioni di Comunità, 1963); Ferdinand Tönnies, *Principios de sociología*, México,

otros muchos adherentes al nuevo positivismo por todo el mundo, convirtieron al poder en un mero dato de facto, en una creación de las fuerzas que realmente dominaban en la sociedad. El menosprecio por la soberanía, el Estado de Derecho y la democracia, ya plenamente legitimada en el mundo, y por todo aquello que expresara la racionalidad de la política y del derecho hicieron naufragar los gigantescos esfuerzos teóricos del pasado y echaron una lápida casi irremovible sobre ellos. Todo fue, a partir de entonces, comenzar de nuevo, una y otra vez, sin que pudieran lograrse acuerdos mínimos y generalizados para entender los complicadísimos y numerosos problemas que las nuevas épocas estaban enfrentando.

Típico, entre todos los temas que desarrollaron esas posiciones teóricas, fue el referente al “ejercicio” de la soberanía, ya reducida totalmente al poder actuante, y que acabó por sepultar el antiguo concepto de soberanía. Lo importante, se dijo en todos los tonos, no es quién está investido de la majestad de la legitimidad del poder, sino quién, en los hechos, decide y determina lo que debe hacerse desde el Estado. Y si de eso se trata, se puede establecer una escala de ejercicio del poder que va de quienes desde las alturas dan los lineamientos generales hasta quienes, en el escenario mismo de la acción, deciden finalmente lo que se debe hacer. Conceptos como el del Estado, la democracia o el derecho se tenían como meros aditamentos de aquella cadena de decisiones en la que finalmente prevalecía el que estaba frente a los hechos concretos. Del Estado se decía que era una especie de parafernalia destinada a encubrir lo que los verdaderos detentadores del poder decidían sobre los hechos; del derecho era usual decir que era un elemento puramente formal que siempre podía acomodarse a encubrir las verdaderas decisiones de poder; de la democracia que era sólo el modo más práctico de poner a las masas insurgentes en la política moderna del lado exacto que requería ese ejercicio del poder.<sup>25</sup>

Una reacción muy positiva para el desarrollo de los estudios jurídicos que por todos lados habían caído en el marasmo del casuismo empirista y la poquedad de una teoría que sólo sabía decir que los hechos cuentan y todo lo demás son fruslerías, fue la que escenificaron las teorías formalistas del derecho de la primera mitad del siglo XX, entre las que ocupa un lugar de honor la escuela kelseniana. Kelsen, adoptando por completo la doctrina kantiana del derecho y apropiándose, incluso y la mayoría de las veces, sin citar su fuente, de los conceptos esenciales de la doctrina del derecho de Kant, renueva los estudios jurídicos reivindicando la funcionalidad histórica del derecho (sin el derecho no hay orden social posible ni racional-

FCE, 1942; Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, París, Sirey, 1916; Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, París, Sirey, 1923; Léon Duguit, *Soberanía y libertad*, Madrid, Beltrán, 1924; Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel* (5 tomos), París, Fontemoing, 1921-1925; Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, París, Sirey, 1920; A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, París, Sirey, 1921; Santi Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, 1947; Santi Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milán, Giuffrè, 1969).

<sup>25</sup>Una excelente exposición de la suerte que cupo a la idea de la soberanía a través de la era contemporánea puede encontrarse en el “Estudio preliminar”, con el que el maestro Mario de la Cueva introduce la obra de Hermann Heller, *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, México, UNAM, 1965, pp. 7-76. Puede verse también la exposición que hace otro de nuestros grandes constitucionalistas, Felipe Tena Ramírez, en su *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1976, pp. 1-22, así como el citado estudio de González Uribe en la nota 1.

mente controlable) y postulando la necesidad imperiosa de una ciencia que se dedique a estudiar el derecho tal y como éste se da, apartándolo de las mezcolanzas que por lo común lo pervertían y lo hacían degenerar en pedestres apologías de los más vulgares intereses individuales o de grupos.<sup>26</sup> Junto con Kelsen coincidieron numerosas corrientes de pensamiento político y jurídico que intentaron retomar el camino de la discusión teórica de alto nivel.<sup>27</sup> Pero Kelsen marca toda una etapa histórica. En lo que aquí nos interesa, él vuelve a la idea kantiana de la soberanía encarnada en la ley, aunque para él en el concepto más complejo de ordenamiento jurídico (*juristische Ordnung*).<sup>28</sup>

Nuestros juristas en México siempre han sido muy sensibles a las propuestas que nos vienen de todos lados del mundo, en especial de Europa occidental y de Estados Unidos. No tiene nada de extraño que entre el siglo XIX y el XX hayan sido fieles seguidores de las corrientes positivistas en boga y que, luego de conocerse en México los estudios de Kelsen,<sup>29</sup> varios de ellos se hayan vuelto kelsenianos y otros hayan adoptado

<sup>26</sup>Kelsen expuso esta problemática en su primera gran obra *Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado*, de 1911 (segunda edición de 1923) y que en español apareció publicada en la traducción de don Wenceslao Roces (México, Porrúa, 1987) y la perfeccionó en su *Teoría general del Estado*, de 1925, publicada en español en la traducción de Luis Legaz y Lacambra (Madrid, Labor, 1934), y en su *Teoría pura del derecho*, de 1934, traducida al español por Jorge G. Tejerina y publicada por Losada en 1941 (de la segunda edición, ampliamente re trabajada, de 1960, apareció en México en la traducción de Roberto J. Vernengo para los tipos de la UNAM, 1979).

<sup>27</sup>Kelsen ha tenido una suerte de verdad singular. Es probable que en todo el siglo XX no haya habido un teórico del derecho que haya influido en mayor grado que él todos los estudios jurídicos de la mayoría de los países y no puede hablarse, empero, de una verdadera escuela kelseniana. Muchos le siguen sólo en parte y rechazan alguno de sus postulados básicos, generalmente, su formalismo jurídico excesivo. Roscoe Pound, en su célebre reseña histórica “Fifty Years of Jurisprudence”, en la *Harvard Law Review*, núm. 51, 1938, pp. 449-450, lo señalaba como el más importante innovador de los estudios del derecho. Kelsen prendió poco en los países anglosajones de sólida tradición empirista, pero resultó un interlocutor indispensable en los de habla alemana y, sobre todo, en los países llamados latinos; pero también en la Europa oriental y en Japón. En español es importantísima la difusión de la *Teoría pura del derecho* debida a Luis Legaz y Lacambra, quien, aparte de traducir a Kelsen, publicó en 1933 su estudio *Kelsen. Estudio crítico de la teoría pura del derecho y del Estado de la Escuela de Viena*, Barcelona, Bosch. En Italia, su primer gran traductor y difusor fue Renato Treves, quien trajo ya en 1933 parte de la *Teoría pura del derecho* (*Archivio Giuridico*, CX, 2). Marcando una buena distancia con Kelsen, Norberto Bobbio, sin embargo, aceptó mucho de la teoría kelseniana y lo adaptó a su teoría del derecho (*cf.* Norberto Bobbio, *Diritto e potere. Saggi su Kelsen*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992). En Italia, no obstante, Kelsen tuvo un éxito más bien modesto, siendo ése un país de sólida tradición institucionalista (*véase* nota 9). Justamente, han sido los constitucionalistas italianos los que siempre han mantenido, por lo general, el viejo binomio de origen lassalleano de Constitución “real” y Constitución “ideal” (o “formal” o, incluso, “escrita”).

<sup>28</sup>En 1920, Kelsen, aun antes de que tuviera acabada su *Teoría pura del derecho*, le dio el toque definitivo a su concepción de la soberanía en su gran obra *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrecht. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre* (Tübinga Mohr, 1920). Toda la primera parte de ese libro esencial está dedicada a la discusión teórica de la supremacía del ordenamiento jurídico (se puede ver la edición italiana de esa obra, con el título *Il problema de la sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano, Giuffrè Editore, 1989).

<sup>29</sup>Kelsen fue conocido y medianamente discutido en México desde los años treinta. En la bibliografía sobre la *Teoría pura del derecho* que acompaña a la edición inglesa de la *Teoría general del derecho y del Estado* (traducida por el insigne maestro Eduardo García Máynez y publicada por la Imprenta Universitaria, México, 1949, en la que, inexplicablemente, se eliminan las bibliografías de la edición inglesa) aparecen los siguientes estudios publicados en México: Armando M. Amézagua Alvarado, *Algunas consideraciones sobre el concepto del derecho de la escuela vienesa* (México, 1935, 26 pp.); Alejandro Gómez Arias, *Al margen de Kelsen. Notas sobre el sentido estético del derecho* (México, 1938, 50 pp.); Eduardo Pallares, *El derecho deshumanizado* (México, 1941, 141 pp.); Raúl Rangel Frías, *Identidad de Estado y derecho en la teoría jurídica para Hans Kelsen* (México, 1938, 80 pp.). Probablemente, por ser del mismo año de la edición, no aparece el estudio de Guillermo Héctor Rodríguez, *El metafisicismo de Kelsen. Der Metaphysizismus Kelsens*, México, Talleres Gráficos de la SEP, 1947 (38 pp.).

algunos de sus conceptos clave, aunque tampoco en México se pueda hablar de algo así como de una escuela kelseniana. Ciertamente, la idea de la soberanía de la ley que Kant y Kelsen traducen en el concepto clave de la supremacía de la Constitución o del ordenamiento jurídico, ha permeado el pensamiento creador de nuestros constitucionalistas. La mayoría de ellos, después de declararse, por lo general, incapaces de tomar partido en el anárquico y disperso debate en torno a la soberanía, limitándose sólo a dar noticia del mismo, acaban sumándose a la idea de que lo esencial es reconocer, justamente, la supremacía de la Constitución.<sup>30</sup> Se trata de una postura lógica y coherente, pues nadie podría poner en duda la preeminencia de la Carta Magna en el orden jurídico de México. Pero eso, por lo general, es quedarse a medio camino, porque se acepta la Constitución a bulto, pero no se examinan sus fundamentos, uno de los cuales es que ella misma es el resultado de un pacto fundador en el que se plasma la soberanía del pueblo. Es de hacerse notar que ninguno de nuestros constitucionalistas resta importancia o considera obsoleto el artículo 39. Simplemente, en muchos casos, tiende a olvidarse o a no ser examinado en su letra.<sup>31</sup>

### El artículo 39 en sus conceptos

Entre las muchas instituciones de nuestra Carta Magna que a algunos gusta de denotar por su supuesto origen extranjero (por lo común, francés o estadounidense) se encuentra, en primer término, la de la soberanía que instituye su artículo 39. Será interesante examinar la realidad histórica del concepto en nuestro país; pero ahora es importante fijar nuestra atención en los conceptos que encierra la breve redacción del artículo 39, en sus propios términos y en su propio significado. Dice esta cláusula fundamental y fundadora de nuestro pacto político nacional:

<sup>30</sup>Nuestros mejores constitucionalistas de la última época coinciden, desde luego, con ciertas diferencias en este punto. Citaremos sólo a algunos de ellos, aparte de los ya mencionados maestros Mario de la Cueva, Felipe Tena Ramírez y Héctor González Uribe: Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991; Octavio A. Hernández, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo I, México, Cultura, 1952 (T. II, 1952); Enrique González Flores, *Manual de derecho constitucional*, México, Manuel Porrúa, 1958; Serafín Ortiz Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Cultura, 1961; Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969 (aunque este autor defiende a la letra el artículo 39); Ulises Schmill Ordoñez, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Manuel Porrúa, 1971; Daniel Moreno, *Derecho constitucional mexicano*, México, Pax-México, Césarman, 1985; Rolando Tamayo y Salmorán, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, UNAM, 1989. Todos estos autores, con alguna excepción kelseniana, tienen de notable que se suelen apegar a la interpretación de nuestra Constitución y, aunque están bien informados de los avances de la ciencia jurídica en otras latitudes, siempre intentan interpretar nuestra Carta Magna en sus propios términos.

<sup>31</sup>Sólo un ejemplo reciente: los eminentes juristas mexicanos Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, en su voluminoso *Derecho constitucional mexicano y comparado* (México, Porrúa-UNAM, 1999), decidieron omitir, tal vez porque lo consideraron innecesario, un examen especial del tema de la soberanía nacional que el artículo 39 define como *soberanía popular*. Hacen empero, la siguiente interesante observación: “una Constitución para ser democrática debe originarse en procedimientos que hagan intervenir al pueblo, titular del Poder Constituyente. Pero como el pueblo no puede ejercitar por sí mismo dicho poder, encarga de esta tarea al “órgano constituyente” que generalmente recibe el nombre de Congreso o Convención Constituyente” (p. 94). Quedaría sólo una duda: ¿quién fijará los “procedimientos que hagan intervenir” al pueblo, fuera de sí mismo, si se le considera titular de la soberanía?

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Como resulta evidente, este artículo del pacto constitucional instituye como su fundamento esencial y originario la soberanía nacional, de la que es único titular el pueblo y, en virtud de él, el propio pueblo decide el régimen político que quiere darse. Y, ¿qué o quién o quiénes son el pueblo? Todos nuestros Congresos Constituyentes que, desde la Constitución de Apatzingán, vieron en el pueblo el verdadero titular de la soberanía, coincidieron en su concepto: el pueblo es el cuerpo político de la nación, formado por todos sus ciudadanos, único autorizado a decidir por el bien de la nación. La idea, como es bien sabido, es original de Rousseau<sup>32</sup> y fue totalmente aceptada por los revolucionarios franceses en todas sus facciones.<sup>33</sup> Pueblo y sociedad son dos cosas diferentes.

El uno es un concepto político esencialmente; el otro, es un concepto sociológico o demográfico y equivale a lo mismo que nación, en el lenguaje de la teoría política comúnmente aceptado. Del pueblo forman parte sólo los que tienen capacidad jurídica y política de decidir, vale decir, los ciudadanos. En el capítulo IV del título I de la Constitución se especifica quiénes son los ciudadanos. El artículo 39 encierra la idea, muy a menudo pasada por alto, de que ellos, los ciudadanos, son los que decidieron darnos esta Constitución que ahora nos rige y encomendaron a sus representantes su elaboración y su puesta en vigencia. No hay solución de continuidad posible en esa visión fundacional de la ordenación de la nación mexicana, la que no es otra cosa que la expresión política que designa a la sociedad mexicana, organizada en la nación por voluntad de sus ciudadanos, el pueblo mexicano. Decidir organizar políticamente a la sociedad mexicana en una nación es el fruto directo del ejercicio original de la soberanía, el primer acto de soberanía, que es, en esencia, el darle una Constitución.

El pueblo que decide en primer término y decide por todos, eso es lo que significa la expresión “reside esencial y originariamente”. Es también el sentido último de esta otra expresión: “soberanía nacional”. ¿Por qué nuestros constituyentes no emplearon mejor la expresión “soberanía popular”? Porque ésta, la soberanía popular, se da por sentada. Lo que se desea denotar es la autoridad del pueblo, incontrovertible, irresistible, inalienable, imprescriptible, exclusiva, intransferible y absoluta, para decidir el destino de su nación, la sociedad organizada políticamente. Esa autoridad es la soberanía popular. La voluntad popular es otro concepto rousseauiano<sup>34</sup> y en su expresión o en su manifestación se plasma lo que a menudo se llama ejercicio de la soberanía y

<sup>32</sup>Véase el capítulo IV del libro II del *Contrato social*, que comienza, justamente, definiendo al Estado como “la unión de sus miembros”, vale decir, los ciudadanos, que constituyen el “cuerpo político” (*Du contrat social, op. cit.*, p. 372).

<sup>33</sup>Eso se revela de inmediato cuando se examinan las Constituciones y los grandes documentos políticos de la época de la Revolución Francesa y que pueden consultarse en la recopilación de Maurice Duverger, *Constitutions et documents politiques*, París, Thémis, Presses Universitaires de France, 1966.

<sup>34</sup>Rousseau la llama *voluntad general*, diferente de la *voluntad de todos*; la primera “sólo atiende al interés común, [la segunda], al interés privado” (*op. cit.*, p. 371).

a ello, en el fondo, queda limitada. La voluntad significa decidir, pero cuando se trata de la soberanía, significa decidir lo fundamental, lo esencial.

Por ejemplo, qué tipo de poder público debe establecerse, con el objetivo preciso de que debe ser “para beneficio” del pueblo. Ese poder público no se da para el pueblo solamente, se da para el pueblo y también para la nación entera, que es el conjunto de la sociedad mexicana organizada políticamente. Ese poder público no se instituye para su propio beneficio (de ese poder o de quien lo ejerza) ni para el de unos cuantos, sino para beneficio del pueblo y de la nación a la que representa, y no puede expresar más que la voluntad de ese pueblo soberano. La Constitución de Apatzingán dice en la primera parte de su artículo 18: “La ley es la expresión de la voluntad popular”, lo que no es más que la traducción literal de la primera frase del artículo 6° de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, del 26 de agosto de 1789, que a su vez, es trasunto de otra frase de Rousseau.<sup>35</sup>

Otra expresión preclara de la voluntad popular es la decisión en torno a la elección de la forma de gobierno que el pueblo mismo considera instituir para procurar su beneficio y el de la nación de la que nace. Ello constituye, lo dice la última cláusula de la redacción del artículo, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de ese gobierno. Aquí hay dos conceptos básicos que deben ser analizados por separado: el derecho inalienable del pueblo a decidir su forma de gobierno y lo que se quiere decir con la expresión “forma de gobierno”. El concepto de derecho inalienable está inscrito en el mismo concepto de soberanía, que es popular. Quiere decir, como el de soberanía, varias cosas: es prerrogativa exclusiva del pueblo decidir cómo organiza a la nación que va a regimenter, vale decir, a la sociedad mexicana.

Nadie ni nada se puede colocar por encima de ese derecho que sólo a él se atribuye. Es, precisamente, soberano. Por otro lado, nadie ni nada se le puede oponer, al mismo nivel, porque no puede existir ni es concebible otro poder que se le equipare y es, entonces, irresistible. Por eso también es soberano. Ningún otro individuo o centro de decisión por debajo de él se le puede oponer o competirlo, pues, en ese caso, ya no sería soberano. Es un derecho inalienable: nadie ni nada puede esperar que el pueblo soberano le ceda ese derecho que es, además, imprescriptible, vale decir, que no tiene término en el tiempo, es eterno. De otra manera, con un sucesor esperando detrás de la puerta, no sería tampoco soberano, o con alguien que pueda concebirse como posible adquirente, acaso por un precio o por algo a cambio, ¿cómo podría pensarse que es soberano?

Ese derecho ni siquiera puede pensarse que pueda ser compartido con otro o con otros. Si hubiera alguno equivalente, ya no sería soberano. Si decidiese compartirse con otros que son inferiores, sería peor el asunto, porque estaría malversando su soberanía. Ni siquiera puede alegarse que el conjunto de los derechos parciales o individuales que coexisten en la sociedad pueden ser superiores a ese derecho soberano; porque ese derecho soberano no sólo los reúne a todos para gobernarlos, sino que, justo por eso mismo, resulta ser superior a todos, pues ninguno de ellos y ni siquiera

<sup>35</sup>El artículo 6° dice: “La loi est l’expression de la volonté générale” (en Duverger, *op. cit.*, p. 4); *Del contrato social* dice: “La loi n’étant que la déclaration de la volonté générale” (p. 430).

todos juntos pueden realizar un gobierno común y una común convivencia entre ellos. Lo parcial jamás podrá ser superior al todo y el todo sólo lo puede representar ese derecho inalienable del pueblo soberano a decidir cómo debe ser organizada la sociedad, para hacer de ella una nación.

Cuando nuestra Carta Magna dice “forma de gobierno” está adoptando la idea tradicional, que nos viene desde Aristóteles<sup>36</sup> y que, muy genéricamente, divide en tres las formas que puede adoptar la organización política de la sociedad: monarquía, aristocracia y democracia. Aristóteles no usó una expresión que pudiera significar lo que los modernos han entendido como “gobierno”, sino otra, *politeia*, que se refiere no precisamente a la constitución y organización de la sociedad, y cuando habla de lo que podríamos hoy llamar muy limitadamente gobierno, usa la expresión derivada *políteuma*, que querría decir, más bien, *regimentación* o forma de su *funcionamiento*.<sup>37</sup> La palabra *government*, en inglés, puede significar fácilmente, a la vez, gobierno y Estado.<sup>38</sup> Entre nosotros gobierno es la función de sólo uno de nuestros tres poderes, el Ejecutivo, no el Estado, que está integrado por todos los poderes federales y locales. Pero nuestros constituyentes entendieron por forma de gobierno, justamente, la regimentación de la sociedad, o sea, el Estado.

Elegir qué forma de gobierno le da a la nación es el contenido de ese derecho inalienable del pueblo a organizarse como Estado. Con mayor razón puede, el pueblo, decidir cuándo cambia su forma de gobierno o cuándo o en qué la modifica. Eso no encierra ningún misterio, ni teórico ni práctico. Si el pueblo es soberano, se entiende fácilmente, puede decidir lo que quiera, incluso convertir su Estado en una monarquía, siempre y cuando se someta a la voluntad del pueblo, es decir, que sea una monarquía constitucional y democrática; una aristocracia y, peor aún, una oligarquía, no pueden ser si el pueblo mantiene su soberanía; lo que es lo más lógico y consecuente, es que su forma de gobierno sea democrática, la que mejor se acomoda al dogma constitucional de la soberanía popular.

Pero creemos que es necesario precisar el contenido significativo y signifiante que la misma expresión “pueblo” encierra. No basta con hacer notar que el pueblo es el conjunto de los ciudadanos, el pueblo reunido de Rousseau, o, más apropiadamente para nosotros, el *corpo político* de la nación. Cabe preguntar cómo es que el pueblo decide. Concebirlo como hacía el gran pensador ginebrino, reunido en una gran asam-

<sup>36</sup>Aristóteles, *Política*, versión de don Antonio Gómez Robledo, *Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana*, libro III, cap. V, México, UNAM, 1963, pp. 78 y ss.

<sup>37</sup>En una sociedad como la griega antigua, en la que no puede verse el Estado separado de la sociedad, porque vida política y vida social, en todas sus manifestaciones, son exactamente lo mismo, hablar de gobierno, como nosotros lo entendemos, es simplemente un sin sentido. Como lo ha señalado la gran historiadora de la Antigüedad, Claude Mossé, “la *políteia* de una ciudad no es solamente el conjunto de las instituciones que la rigen... *políteia* es también el sentido de participación en la vida cívica” (*Dictionnaire de la civilisation grecque*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1992, pp. 410-411). Puede verse, también, Will Edouard, *Le monde grecque et l’orient*, París, Presses Universitaires de France, 1980, pp. 422 y ss.

<sup>38</sup>Puede verse la definición que Roger Scruton da del mismo en la voz “government”, en su *A Dictionary of Political Thought*, Londres, Macmillan Press, 1996, pp. 218-219, en la que gobierno es claramente el equivalente de Estado.

blea, en las megalópolis modernas<sup>39</sup> es imposible. La democracia directa, ejercida por el pueblo en su reunión, no puede ser cuando hablamos de sociedades integradas por decenas de millones de personas. Es necesario que una sociedad así decida por representación, mediante elegidos de su seno que hablen y decidan por ella.

Una organización política integrada por representantes del pueblo no riñe necesariamente con los principios esenciales de la democracia directa; pero el pueblo reunido no es ya posible, por lo menos, no como pueblo total, como comunidad nacional. La democracia representativa tiende a dispersar a la ciudadanía en individualidades que, desde el punto de vista político, buscan ser autárquicas y autosuficientes, tal y como lo son en su vida cotidiana. En esa condición, el ciudadano se aísla y decide por sí mismo. La decisión colectiva se desintegra en las decisiones individuales del ciudadano aislado, al que el sentido de participación en la comunidad política le llega ahora desde el exterior en las formas de la información, la propaganda y, desde luego, a través de los partidos.

Pero la democracia directa no queda nunca del todo olvidada ni, mucho menos, anulada. Subsiste en múltiples formas de vida colectiva que propicia la vida política y que no dejan de estar activas, sobre todo, en momentos de ebullición social o política. Los ciudadanos, a pesar de su aislamiento cotidiano, tienden siempre a asociar sus esfuerzos y a buscar la colaboración con sus allegados, sus vecinos, sus correligionarios políticos o, simplemente, sus amigos. Todo lo que eso propicia son formas activas de participación democrática directa y, a través de esas formas de participación, el pueblo, de mil formas diferentes, decide su actuación en la política y, también, llega a hacer presente su voluntad en la vida nacional. La vida comunitaria no se anula nunca y se hace presente, una y otra vez, en todos los órdenes de la vida social. Los ciudadanos tienden siempre a organizarse, para resolver sus problemas, lo más usual, o simplemente porque las condiciones de la vida los empujan a ello. Ese es un fenómeno que, tarde o temprano, produce consecuencias en la vida política.

Dejemos de lado el asociacionismo que la vida moderna produce de manera espontánea, como las revueltas campesinas, el sindicalismo, el corporativismo empresarial, la vida intelectual activa, la academia, la vida de los barrios en las ciudades y en los pueblos y tantas y tantas más formas de asociación que podemos presenciar a simple vista todos los días. Entre nosotros, aunque a veces se olvida en la conciencia nacional, nuestros grupos indígenas propician, por tradición y por atavismo, formas de comunitarismo que permanecen en el tiempo y que, pese a que continuamente están desapareciendo, todo el tiempo siguen reproduciéndose en formas inéditas y, a veces, sorprendentes. Todo eso, vida social activa, forma parte de la política y, de un modo o de otro, influye en ella.

<sup>39</sup>En un libro dedicado casi por entero a refutar los principios y, sobre todo, la posibilidad de la democracia directa postulada por Rousseau en el mundo contemporáneo, el politólogo italiano Giovanni Sartori pone de relieve el asunto, destacando, precisamente, que la polis, en nuestra época, se ha convertido en *megalópolis* (*Democrazia e definizioni*, Bolonia, Il Mulino, 1957; posteriormente, Sartori publicó su libro en Estados Unidos, con el título *Democratic Theory*, Detroit, Wayne State University Press, 1962, el cual luego fue editado en español por Ed. Limusa-Wiley con el título *Aspectos de la democracia*, México, 1965).

En toda su maravillosa brevedad y luminosa síntesis, el artículo 39 nos dice todo lo que es y debe ser nuestro entero régimen constitucional. Examinando el resto del articulado de nuestro gran pacto fundador se puede ver que en muchos aspectos queda muy por detrás del mismo. Lo heredamos, íntegro, de la Constitución de 1857, la que, a pesar de sus críticos porfirianos, junto con la Constitución de Apatzingán y la Constitución federalista de 1824 (y más todavía el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 1823), forma nuestro documento constitucional más innovador y creativo. Hicieron bien nuestros constituyentes del 17 en reproducirlo tal cual, sin modificación alguna. Ese articulito es el eje central de nuestra entera constitucionalidad. Nada se entiende en el resto de nuestra Carta Magna si no se parte de él. Es, por así decirlo, su *artículo príncipe*. Nada resulta más obviamente criticable si se opone a él. Nada nos muestra las malversaciones y las adulteraciones de que ha sido objeto la Constitución como verlas a la luz del 39.

Si se piensa en serio en una auténtica reforma del Estado en México, no puede no partirse de este artículo fundador y hacer coherente todo el texto constitucional con los principios que en él se expresan. El artículo 39 arroja una luz reveladora sobre todo lo que no está bien en el texto constitucional y sobre todo lo que es necesario poner en la misma línea. Curiosamente, es el artículo que menos interés despierta en nuestros constitucionalistas y en nuestros politólogos cuando intentan explicar el régimen constitucional mexicano. Aparte las generalidades que se conocen sobre el tema de la soberanía que, como hemos visto, son siempre inconcluyentes, a muy pocos parece ocurrírseles que sobre ese artículo se levanta y debe levantarse todo el andamiaje de la estructura y del funcionamiento del Estado como Estado de Derecho y concomitantemente, la protección desde el poder público de todos sus ciudadanos y connacionales y de sus derechos como personas humanas.

## Historicidad de la soberanía en México

Muchos, a través del tiempo, se han solazado en afirmar que todas nuestras instituciones no son otra cosa que malas y a veces buenas copias de todo lo que los europeos o los estadounidenses han inventado y que es por eso que nuestras constituciones han sido tan sólo letra muerta en todos o casi todos sus preceptos. Ya el insigne jurista Emilio Rabasa señalaba que, aunque fueran ideas adquiridas de otros, nuestra misma experiencia nos indicaba que podíamos adaptarlas creativamente a nuestra realidad. Señalaba, en particular, la autoctonía de una idea tan debatida como lo es el federalismo.<sup>40</sup> Imitar es irrenunciable cuando se viven realidades semejantes, sobre todo cuan-

<sup>40</sup>Al referirse a la rebelión federalista de 1823 de las provincias de Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, de 23 que existían, en contra del Congreso Constituyente que se convocaba desde la capital del país, una vez restaurada la vigencia de la Constitución de Cádiz, el brillante constitucionalista chiapaneco escribió: “La imposición del sistema federal por las provincias, sobre un gobierno que lo repugnaba, no pudo ser obra ciega de la ignorancia como se asentó por escritores de la época. Las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación [de independencia] las impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para

do se trata de construir un nuevo Estado, prácticamente de la nada y sin haber tenido las experiencias políticas y sociales que otros pueblos, más avanzados que el nuestro, tuvieron.

¿Cuántas veces los modernos no imitaron a los antiguos en la constante búsqueda de soluciones que, muy a menudo, solían medirse con la vara de la sabiduría de la antigüedad? Que hayamos copiado la idea de soberanía de los revolucionarios franceses y, en realidad de su gran precursor que fue Rousseau, sería ridículo si no hubiéramos tenido un pueblo y una nación en formación. Las ideas suelen anticiparse a la realidad y adaptarse perfectamente a ella cuando la misma realidad muestra que lo está exigiendo y, a veces, la imitación de las ideas busca anticiparse a la propia realidad.

La Guerra de Independencia fue un hecho histórico fundador de nuestra nación. A través de ella reivindicamos nuestra diferencia con la metrópoli y nuestra aspiración a ser nosotros mismos. ¿Qué puede tener de raro eso, cuando todas las luchas de independencia se dan por la misma razón? La idea de la independencia era fruto directo de la convicción de intelectuales y masas populares de que éramos algo diferente de nuestros opresores e indicaba, en primer término, que nos concebíamos como oprimidos y que, como tales, nos enfrentábamos a los opresores. Y no fueron sólo ideas. Una parte importante del pueblo oprimido las hizo suyas y se aprestó a luchar y a morir por ellas.

Nuestros intelectuales, informados en la literatura política europea y estadounidense, es cierto, le dieron palabra nacional a esas ideas, las mexicanizaron y las transmitieron al pueblo en lucha para que éste pudiera ofrecer al mundo algo más que la fuerza de su rebelión, vale decir, también *sus* ideas, que eran expresión de sus convicciones. ¿Qué puede tener de raro eso cuando la verdad es que todos los pueblos en revuelta adoptan las más disímbolas y a veces extrañas ideas para expresarse en su lucha, independientemente de que esas ideas vengan de otra parte? Pues eso fue lo que ocurrió con nuestro pueblo en relación con ideas tales como independencia, soberanía, Constitución, comunidad política, libertad, igualdad, legalidad o Estado de Derecho, garantías individuales (se dice que fuimos los creadores del Derecho de Amparo) y tantísimas otras que adoptamos y que de inmediato hicimos nuestras, tal y como lo han hecho todos los pueblos del mundo a lo largo de toda la historia. ¿Qué puede tener de vergonzoso eso?

Nuestra historia constitucional, por lo demás, nos ofrece una sólida tradición soberanista en la que se consagra el credo de los mexicanos en su ser nacional, diverso de los demás pueblos del mundo, independiente y deseoso de ser ante el mundo un pueblo igual a los demás, respetado por los demás y colaborador entusiasta en la convivencia pacífica de todos. Los padres de la patria mexicana, aunque se ha puesto en duda por varios historiadores que conocieran en sus textos a los autores de la Ilustración, en especial a los enciclopedistas y a los *philosophes*, sin duda alguna estaban al tanto de lo que se discutía y se estaba creando en el campo de las ideas en la palestra de la

---

atender a su propio desenvolvimiento político” (Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Tip. de la “Revista de Revistas”, 1912, p. 14). Véase también, del maestro Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, México, Porrúa, 1991, pp. 145-147.

política mundial. Lo notable es cómo, a lo largo de nuestra historia política y constitucional, el tema de la soberanía y, en especial, en su forma de soberanía popular, está en el centro del pensamiento creador que da lugar a los más diversos documentos Constitucionales. El padre Hidalgo ya habla de “la valerosa Nación Americana” en su famoso Bando dado en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810.<sup>41</sup> En sus Elementos Constitucionales, de agosto de 1811, punto quinto, don Ignacio López de Rayón, todavía haciendo concesión a la Corona española, establece: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano”.<sup>42</sup>

En su hermoso documento Sentimientos de la nación, del 14 de septiembre de 1813, el padre Morelos, ya sin ninguna concesión a la Corona española y mostrando su raigambre ideológica russoniana, prescribe, en su punto cinco: “La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”.<sup>43</sup> La idea de la soberanía popular o de la nación, que en esencia significaba lo mismo, también fue acogida por la Constitución de Cádiz de 1812. Dice su artículo 3º: “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer leyes fundamentales”.<sup>44</sup> En las Cortes de Cádiz participó brillantemente don Miguel Ramos Arizpe, quien se significa por ser el padre de la fecunda idea del federalismo. Nada tiene de extraño que en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, debida, como es bien sabido, a su pluma, se establezca, en su artículo 3º:

La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.<sup>45</sup>

Para Ramos Arizpe la nación no es otra cosa que el pueblo. Extraña que esa idea no haya quedado plasmada en la Constitución de 1824. Pero ya antes, en 1814, en plena Guerra de Independencia, podemos apreciar otro de los primeros testimonios del naciente genio constitucional de los mexicanos en la libérrima y muy democrática Constitución de Apatzingán, de la que siempre se ha dicho que jamás tuvo siquiera una mínima vigencia y quedó en simple proclama independentista; se ha demostrado que se trata de una falsedad.<sup>46</sup> En su artículo 5º, establece: “la soberanía reside esencial y

<sup>41</sup>En Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, op. cit., pp. 21 y 22.

<sup>42</sup>*Ibidem*, pp. 23-27.

<sup>43</sup>*Ibidem*, pp. 29-31.

<sup>44</sup>El texto de la Constitución en la misma recopilación, pp. 60 y ss.

<sup>45</sup>El texto del Acta en op. cit., pp. 154 y ss.

<sup>46</sup>Véase Felipe Remolina Roqueñí, *La Constitución de Apatzingán. Estudio jurídico histórico*, Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán, 1965.

originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta por los ciudadanos bajo la forma que prescribe la Constitución”.<sup>47</sup>

Habría que esperar hasta la realización del Congreso Constituyente de 1856-1857 para ver otro pronunciamiento tan decidido a favor de la soberanía popular. En el artículo 39 se expresa la idea en los términos exactos en que fue heredada por nuestra Constitución de 1917: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.<sup>48</sup> Los porfiristas adoptaron la idea de que la Constitución del 57 era una utopía ultra democrática que, por ser tan ajena a nuestra cruda realidad, que lo que necesitaba no era una democracia irrealizable, sino un gobierno de mano dura, había sido, justamente, el elemento que había encaminado al país a la dictadura.<sup>49</sup> Para fortuna del país, remataban, había caído en las manos de una dictadura ilustrada, flexible

<sup>47</sup>El texto de nuestra primera Carta constitucional, igualmente, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, *op. cit.*, pp. 32 y ss.

<sup>48</sup>El texto de la Constitución de 1857 en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 606 y ss. No fue muy abundante la discusión sobre el tema de la soberanía en el Congreso Constituyente de 1856-1857 y, se entiende, porque tal tema estaba ya perfectamente asentado y legitimado como tal en el pensamiento liberal y progresista de México. Zarco apenas consigna los cortos debates que se dieron entre los diputados Reyes, Cendejas, Moreno, Castañeda y Arriaga, imponiéndose en todos ellos el genio constitucionalista de don Ponciano Arriaga (véase Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857*, tomo II, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857, pp. 287-289). Sobre la Constitución de 1857 vale siempre la pena observar la jugosa discusión que nuestros constitucionalistas de la segunda mitad del siglo XIX llevaron a cabo en sus obras, en sus artículos periodísticos y también en sus actuaciones en el foro. Véanse algunas de sus obras: Nicolás Pizarro, *Catecismo político constitucional*, México, Tipografía de Nabor Sánchez, 1861; Manuel Payno, *Tratado de la propiedad*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1869; José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos de derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1871 (segunda edición, México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, 1879; tercera edición, México, Librería de Juan Valdés y Cueva, 1888); José Licastró, *Introducción a los principios del derecho constitucional*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1871; Isidro Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, tomo I, 1871, II, 1882, III, 1882, IV, 1871; Isidro Montiel y Duarte, *Vocabulario de jurisprudencia*, Imprenta de la V. e Hijos de Murguía, México, 1878; Ramón Rodríguez, *Derecho constitucional*, México, Imprenta en la Calle del Hospicio de San Nicolás, 1875; Juan M. Vázquez, *Curso de derecho público*, México, tip. Literaria de F. Mata, 1879; Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, tip. De Luis Pérez Verdía, 1887 (2a. ed., Escuela de Artes y Oficios del Estado, Guadalajara, 1899; 3a. ed., México, Librería de Ch. Bouret, 1906); Eduardo Ruíz, *Curso de derecho constitucional y administrativo*, México, Oficina tip. De la Secretaría de Fomento, 1888, 2 tomos.; Eduardo Ruíz, *Derecho constitucional*, México, tipografía de Aguilar e Hijos, 1902. A ellos se debe agregar la obra ya ingente de don Emilio Rabasa y la indispensable del gran jurista don Ignacio Vallarta.

<sup>49</sup>Don Emilio Rabasa explica así esa convicción: “Todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de apearse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural de la dictadura. En la organización, el Poder Ejecutivo está desarmado ante el Legislativo, como lo dijo Comonfort y lo repitieron Juárez y Lerdo de Tejada; la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo. La acción mal aconsejada de la Suprema Corte podría atar al Ejecutivo, detener sus más necesarios procedimientos, subordinar a propósitos políticos la independencia de los Estados, y aun embarazar las facultades del Congreso. Los gobiernos locales pueden y han podido resolver de la suerte de la Nación a poco que el gobierno central se complique en dificultades, y tienen el poder; cuando menos, de crearlas muy serias” (*La Constitución y la dictadura*, *op. cit.*, p. 155). En otro lugar y haciendo gala de una genial lucidez histórica y política, Rabasa hace notar cómo todos los Estados modernos de Europa nacieron del absolutismo, cosa que en México nunca se pudo consolidar; quisimos la democracia de inmediato, cuando nos faltaba disciplina para ello y la disciplina sólo la impone un Estado con un Poder Ejecutivo dotado de facultades absolutas para ejercer el mando (*cf.* Emilio Rabasa, *Evolución histórica de México*, México, Librería de la Vda. De Ch. Bouret, 1920, pp. 182-183).

y tolerable, como la nación mexicana reclamaba desde los tiempos mismos de la lucha por la independencia.<sup>50</sup> La trágica experiencia del gobierno democrático de Madero pareció desmentirlos y demostrar que nuestro país sí podía ser una nación democrática.

El golpe de Estado del usurpador Huerta tuvo consecuencias demoledoras para la democracia en México. Los herederos de Madero no quisieron ya saber nada de la democracia y fijaron su atención, bajo las enseñanzas de don Emilio Rabasa (olvidando desde luego que ese ilustre abogado constitucionalista había sido porfiriano), pugnaron por el establecimiento de un Estado con una Presidencia fuerte que condujera al país con mano de hierro, como sugería Rabasa. El Constituyente de 1916-1917 consagró esa idea antidemocrática en todo su articulado.<sup>51</sup> Pero, postulando que era el pueblo mismo en armas, ya triunfante, quien lo decidía, acogió sin problemas la redacción del artículo 39 de la Constitución de 1857, sin cambiarle ni una coma.<sup>52</sup> Y con él, también los otros artículos que le acompañan, el 40 y el 43, amén de otros que tienen que ver con el mismo asunto.

Son, precisamente esos artículos los que obligan a un análisis más complejo del contenido del artículo 39, porque no dice en sí todo lo que significa. Esos artículos serán explicados en otra parte, pero aquí se hace indispensable establecer esa relación significativa, porque, en efecto, complementan poderosamente su contenido. Tal y como está redactado, el artículo 39 parece hablarnos de un pueblo único, como un solo cuerpo político, que forma una sola comunidad de ciudadanos, pero desde el momento en que el artículo 40 introduce la idea del federalismo, entonces ya no podemos hablar de un solo pueblo ni mucho menos de un único cuerpo político, pues entonces tenemos que pensar en función de al menos 32 pueblos, de acuerdo con los términos del artículo 43, que establece cuáles son las “partes integrantes de la Federación” y que no son otras que las 32 entidades (las originales y, luego, las que se les fueron agregando) que dieron origen a nuestro Estado nacional, representativo, democrático y federal.

Tenemos que hablar, indefectiblemente, de lo que significa el federalismo en nuestra Constitución política para entender, así, el contenido y el significado plenos del artículo 39. De acuerdo con la idea del federalismo que adopta el artículo 40 (“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática-

<sup>50</sup>Emilio Rabasa, *Evolución histórica de México*, op. cit., pp. 130 y 131.

<sup>51</sup>Para un examen más detallado de este proceso, puede verse, Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, op. cit., pp. 236 y ss.

<sup>52</sup>La comisión de Constitución, integrada por los diputados Machorro Narváez, Jara, Garza González, Méndez y Medina, propuso así la aprobación del artículo 39 del proyecto: “la soberanía es una, inmutable, imprescriptible, inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra: dispone libremente de su suerte. La comisión no desconoce que en el estado actual de la ciencia política, el principio de la soberanía popular comienza a ser discutido y que se le han hecho severas críticas, no solamente en su contenido propio, sino aun en su aplicación; pero en México, menos que un dogma filosófico es el resultado de una evolución histórica, de tal manera, que nuestros triunfos, nuestras prosperidades y todo aquello que en nuestra historia política tenemos de más levantado y de más querido, se encuentra estrechamente ligado con la soberanía popular. Y la Constitución, que no tiene por objeto expresar los postulados de una doctrina política más o menos acertada, sí debe consignar los adelantos adquiridos por convenciones, que constituyen la parte vital de nuestro ser público” (*Diario de los debates del Congreso Constituyente*, tomo I, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1917, p. 670).

tica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”), sólo caben dos hipótesis de interpretación: una, la Federación crea los estados y, acaso, a sus integrantes, los municipios, tesis que nunca ha sido aceptada por el constitucionalismo mexicano y que las mismas doctrinas jurisprudenciales han repudiado;<sup>53</sup> dos, el pueblo no es único, sino la integración de muchos pueblos, formando sus comunidades políticas, que decidieron fundar la Federación mexicana y, si se extrema la interpretación, en realidad no hay tantas comunidades políticas como estados integrantes hay, sino más bien, también las comunidades políticas estatales han sido integradas por otras comunidades políticas que son las que residen en los municipios y que, a su vez, formaron las comunidades políticas de cada uno de los estados. La segunda es, sin lugar a dudas, la interpretación correcta.<sup>54</sup>

Nuestro problema, grave de verdad, es que tampoco ésa, que parece ser la interpretación más adecuada de nuestro texto constitucional, está clara en el pensamiento constitucional mexicano. Ni los tratadistas en la materia ni los grandes intérpretes judiciales de la Constitución ni, en fin, nuestros grandes abogados han explorado esa veta de interpretación. La razón evidente de ello la hemos expuesto antes: no se piensa que la soberanía sea un tema importante del sistema constitucional de México. Y sin embargo, como hemos intentado demostrarlo, es el principio básico, fundamental y fundador, originario y orientador de todo el sistema político bajo el cual vivimos y tendemos a mejorar. Ninguno ha puesto en duda que el principio de la voluntad popular esté en la base de ese sistema y sea el verdadero legitimador del poder político y de la autoridad del derecho que nos rigen. Es, además, lo que da sustancia y esencia a la supremacía de nuestra Carta Magna que todos veneran y dan por cierta. Tomemos, pues, en serio ese principio y tratemos de poner las cosas en claro.

Si seguimos la secuela adecuada de la mencionada segunda interpretación posible de los artículos 39, 40 y 43 de nuestro actual texto constitucional, íntimamente interrelacionados, encontraremos que la verdadera cuna de la soberanía popular se da en el municipio, el pueblo reunido en su comunidad originaria. Esto es algo que automáticamente hace recordar la experiencia de Estados Unidos, con sus primeras colonias de inmigrantes que fueron libres de practicar sin ningún obstáculo el poder soberano, nacido de la voluntad de sus primeros integrantes y en las que se encuentra la raíz última del gran Estado federal que luego sería Estados Unidos.<sup>55</sup> Así como las colonias formaron los Estados de la Unión, éstos después formaron el Estado federal. Y no se trató de una leyenda ni de un mito colectivo ni siquiera de la invención de algún teórico delirante. Fue toda historia real, que tuvo que pasar por la durísima prueba de la resistencia al poder colonial de la corona inglesa y luego de la llamada Revolución de Independencia.

<sup>53</sup>Véase la todavía utilísima recopilación de los maestros Miguel Acosta Romero y Genaro David Góngora Pimentel, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación. Jurisprudencia. Doctrina*, México, Porrúa, 1983.

<sup>54</sup>Cfr. Arnaldo Córdova, “Repensar el federalismo”, en *Eslabones*, núm. 12, México, julio-diciembre, 1996, pp. 8-21.

<sup>55</sup>Véase Samuel Eliot Morison y Henry Steele Commager, *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, tomo I, México, FCE, 1951, p. 49.

Tampoco fue la historia de los hombres libres e iguales que la mitología patrioter de los norteamericanos nos ha querido presentar siempre; como todas las sociedades políticas modernas, la de los Estados Unidos nació como una sociedad dividida en clases y jerarquías sociales, dominadas unas por otras y sometidas unas por otras. Las palabras “*We the people*”, con que comienza el texto de la Declaración de independencia no quería decir nada como “Nosotros el pueblo”, en primer lugar, porque la palabra pueblo no existe en lengua inglesa y, en segundo lugar, porque no denotaba lo que podría denominarse el pueblo, sino “la gente” (o, dicho todavía mejor, con una legítima licencia literaria, “las gentes”), que no eran otra cosa que los grupos oligárquicos que dominaban y se habían impuesto en las diferentes colonias.<sup>56</sup> Para que todos los estadounidenses que hoy son ciudadanos libres e iguales ante la ley lo llegaran a ser, su nación debió recorrer el mismo camino que otros pueblos de la tierra, aunque, para ser justos, tal vez ellos de modo más natural y menos traumático, si bien eso, como siempre sucede, está por verse.

Lo que para los norteamericanos fue historia real, vivida, para nosotros fue una experiencia ajena que nos ayudó a construir nuestro propio pensamiento constitucional y que nuestros padres supieron adaptar originalmente a nuestra atrasada y convulsionada realidad.<sup>57</sup> No fue copia de lo que otros pensaron e hicieron, como a veces se afirmaba; fue la utilización de ello para todo lo que nos pudo servir y en ese proceso de adaptación de otras experiencias constitucionales y políticas fuimos creando y recreando nuestro orden político y jurídico, en medio de catástrofes indecibles y calamidades sin cuento, de agresiones extranjeras, cuartelazos y guerras intestinas, desorden interno, disgregación del país y atraso económico, social y cultural de nuestra sociedad. De hecho, lo que debió haber sido simple imitación por falta de vivencias propias, se tradujo en fórmulas sencillas que, a pesar de todo, lograron expresar lo que nuestra realidad iba creando en su desenvolvimiento histórico y que era muy diferente de lo vivido por otros pueblos más adelantados y de los que nos esforzamos por aprender. Nuestra idea de la soberanía, por ejemplo y como lo hemos expuesto, tiene más que ver con las necesidades que planteó la lucha por la independencia que con la simple imitación de la idea norteamericana.<sup>58</sup> Nuestro federalismo, como se supo reconocer en su momento, también obedeció a hechos nuestros, a historia nuestra, más que al afán de copiar al extranjero.

Dicho lo anterior, debe reconocerse que en nuestros conceptos de soberanía popular y de federalismo hay una buena dosis de ficción, porque hablan de una realidad

<sup>56</sup>*Ibidem*, pp. 120 y 164.

<sup>57</sup>Rabasa escribía: “en la Nueva España no se aprendió la organización política ni se enseñó el mecanismo administrativo en tres centurias, mientras en las colonias inglesas se practicaron admirablemente y desde el primer día, la administración y el gobierno propio” (*Evolución histórica de México, op. cit.*, p. 81).

<sup>58</sup>Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura, op. cit.*, p. 11: “por más que se argumente en contra de las instituciones libres para un pueblo que comenzaba a vivir, no podrá encontrarse a la situación de los pueblos americanos que se independieron de España más solución que la de levantar sus gobiernos sobre el principio de la soberanía popular, que habían aceptado ya los monarcas de Europa, que habían propagado en aquel Continente las guerras napoleónicas, que habían asegurado las constituciones de pueblos cultos y que habían derramado, como la buena nueva, desde los filósofos del siglo XVIII hasta los poetas del siglo XIX”.

que no fue sino sólo en parte y lo que sucedió, no siempre aconteció como lo suponemos en nuestros textos constitucionales. Pero hay que reconocer que hay ficciones que cuentan para la propia realidad, porque le dan sentido y ayudan a dirigirla para bien del género humano. La idea del contrato social, aunque se diga que los norteamericanos fueron los que más cerca estuvieron de recrearla históricamente, en el fondo siempre ha sido una ficción creadora que ha servido a maravillas para expresar adecuadamente la idea de una comunidad política, de un pueblo de ciudadanos sin lo cual no es concebible legitimación ninguna del Estado moderno de derecho. Todos podemos convenir en que vulgarizar la política hasta hacerla nada más que el juego de quienes detentan el poder, pervertir la idea de soberanía hasta hacerla nada más que el poder de quienes gobiernan o trivializar el derecho hasta convertirlo en meras fórmulas inanes que sólo legitiman las decisiones arbitrarias de gobernantes y magistrados, es hacer de la Constitución, como lo dijo Lassalle, no más que “una hoja de papel”, y entonces no tiene ya caso hablar de política, de Estado, de soberanía popular, de Estado de derecho, de ley ni, por tanto, de Constitución.

Si esta ficción necesaria, que enlaza soberanía popular con federalismo, sigue teniendo sentido para nosotros, entonces, la conclusión es bastante sencilla: el pueblo reunido en sus comunidades originales decide formar una comunidad política superior en cada uno de los estados y estas comunidades así creadas deciden formar, a su vez, una comunidad política que las unifique a todas y den lugar a la Federación mexicana. Ya a nadie le viene en mente preguntarse si eso corresponde a una realidad histórica, porque no importa absolutamente para nada. Una de las innovaciones teóricas de Rousseau fue considerar que el contrato social no es solamente el acto originario del Estado, sino su reinvencción permanente en cada acto que individual o colectivamente sus ciudadanos llevan a cabo. No importa cómo surgió todo, sino cómo se mantiene a cada momento y como se legitima sin solución posible de continuidad. En cada acto suyo, el ciudadano está inventando y reinventando el contrato social, como si un instante antes no hubiera existido. Si la expresión “ejercer la soberanía” tiene sentido es, precisamente, éste. Refundar el contrato es algo que se da permanentemente, en todo momento sucesivo en el tiempo. No basta decir que estuvimos de acuerdo en el principio o que nuestros padres estuvieron de acuerdo allá, cuando se originó todo. El contrato se recrea, y conviene reivindicarlo constantemente, en cada acto que el ciudadano ejecuta, por sí o en compañía de otros o mediante sus representantes.<sup>59</sup> Ejercer la soberanía como si ésta fuera el poder de gobernar, de hacer leyes o de juzgar y decir el derecho no tiene sentido. Ejercer la soberanía tiene sentido cuando se decide cómo se organiza el poder del Estado, quiénes serán los que ejerzan aquellos poderes, y no más, porque no significa nada más. Decir que el pueblo ejerce la soberanía a través de los poderes del Estado, como reza el artículo 41, es privar de su verdadero sentido al concepto de soberanía popular. Ya Rousseau escribía que el pueblo no puede, por su

<sup>59</sup>Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social, op. cit.*, pp. 368-371. Rousseau considera, incluso, que el pueblo no tiene necesidad de manifestar siempre y continuamente su adhesión al pacto, pues, para él, “del silencio universal se debe presumir el consentimiento del pueblo” (p. 369).

propia naturaleza, gobernar ni gobernarse a sí mismo.<sup>60</sup> El destino del citado precepto constitucional, si nos mantenemos fieles a los principios constitucionales, será desaparecer. Y aquí vale la pena hacer una aclaración necesaria.

Los poderes federales, como su mismo nombre lo indica, “ejercen el poder” en sus tres modalidades: legislativo, ejecutivo y judicial, pero no ejercen “soberanía”, ni el pueblo ejerce su soberanía a través de esos poderes, en primer lugar, porque esa soberanía es intransferible e inalienable, y, en segundo lugar, porque, si la soberanía se ejerce es sólo en el sentido de una toma de decisión y lo que el pueblo *decide*, a través de su Pacto Constitucional, es la *creación* de esos poderes federales y los principios pactados sobre las facultades de que se les dota para su funcionamiento. El pueblo ejerce su soberanía *instituyendo*, no *gobernando* ni haciendo leyes (*legislando*) y, menos, diciendo el derecho de cada cual (*juzgando*). La Constitución, así, no es un conjunto de *normas* como suele vérsela sino de *instituciones*, ni es un instrumento jurídico sino un *pacto político*. Es por eso que el artículo 41, también herencia de nuestros ilustres constituyentes del 57 y recogido tal cual en nuestra actual Carta Magna, encierra un contrasentido que exige ser eliminado.<sup>61</sup>

Deliberadamente hemos excluido de nuestro breve análisis el tema de lo que se ha llamado “soberanía exterior”, por la sencilla razón, aunque pueda sorprender, de que ese tema tiene más que ver con el poder de la nación y de su Estado que con el concepto de soberanía. Ésta sólo define la idea legitimadora del poder del Estado y, desde luego, supone que otros Estados soberanos la van a respetar, pero eso no depende de ella, sino de muchos otros factores que, a veces, llegan incluso a contradecirla, cuando no a negarla. Por supuesto que la idea de la independencia nacional se funda en el concepto de soberanía, pero, al igual que el poder, es otra cosa y, en el fondo, es lo mismo que el poder, pero ahora confrontado con otros poderes igualmente legítimos o sedicentes tales. Como defensa frente a los poderosos, la soberanía sirve para poco y es notable el hecho de que los poderosos son los que menos aducen su soberanía para decidir en política internacional. Ellos prefieren hablar de intereses, de zonas de influencia, de cuotas de poder, de deberes y misiones a realizar en el mundo y la verdad es que nunca de soberanía. Y lo más estupefaciente es que consideran que los demás, los otros poderosos y todos los débiles, deben estar de acuerdo en ello. El respeto que se da entre los Estados no es resultado del concepto de soberanía nacional “exterior” que, como tal, es un contrasentido. Es resultado del acuerdo y la convivencia entre ellos y los muchos intereses que generan las relaciones internacionales. Pedir al extranjero que respete la soberanía nacional es tanto como pedirle que respete la legitimidad del poder del Estado mexicano, lo que puede suceder, pero más a menudo puede suceder que no lo haga y todo estará en relación, no con nuestra soberanía nacional, sino con el poder que ostente nuestro Estado

<sup>60</sup>*Ibidem*, p. 396.

<sup>61</sup>Esta aclaración se debe a una observación muy pertinente que nos hizo en su lectura del primer borrador de este pequeño ensayo el profesor universitario Rolando Cordera Campos y que muchísimo agradecemos.

soberano (no sólo armado o económico, sino político) y en los marcos del orden internacional y su derecho.

Finalmente, no podemos dejar de hacer mención de otro problema que, sobre todo las fuerzas políticas nacionalistas de México y toda una pléyade de intelectuales progresistas, pero no sólo ellos, han creado con sus interpretaciones del artículo 27 constitucional, dando lugar a una concepción de la soberanía nacional que encierra un sentido, como califica González Uribe, *eulogístico* (como cosa sagrada). La esencia de la soberanía nacional, se pregona, radica en el artículo 27. En él se inscriben los derechos fundamentales de la nación y, por tanto, les parece a sus exponentes, el verdadero sentido que debe darse a la soberanía nacional. Se trata de una evidente mistificación sin sentido alguno. Nuestra soberanía nacional está perfectamente definida en el artículo 39 y no significa otra cosa más de lo que allí se dice, en relación, naturalmente y como se ha hecho notar, con los artículos 40 y 43. En realidad, el artículo 27 constitucional, que instituye nuestro sistema de relaciones de propiedad no tiene nada que ver con el concepto de soberanía. Sólo establece una relación de prelación y jerarquización de las formas de propiedad en México y, en especial, la que se refiere a la propiedad nacional y acota lo que es de todos, vale decir, de la nación, representada por los poderes federales y, en primer término, por el Poder Ejecutivo, y en ningún sentido indica algo que tenga que ver con la soberanía. Sólo delimita lo que son los intereses de la nación frente a los demás intereses, lo que es totalmente otra cosa. Se trata, en realidad, de una división nacional del trabajo y de una justa distribución de la riqueza de la nación, no de señalar el titular de la soberanía, que es el pueblo y no la nación, como reza el artículo 39: la propiedad en un principio era toda de la nación y de ella derivó la propiedad privada, pero se conservó la propiedad de la nación para evitar que se diera lo que ocurrió en el porfirismo, que toda la riqueza fuera a parar a manos de unos cuantos; por eso se instituyó, en la letra original del 27, que el Estado y, en realidad, su rama ejecutiva, se hiciera cargo de la porción que se mantiene como propiedad de la nación para regular el desarrollo económico de la propia nación.<sup>62</sup> Desde luego, también este artículo se complementa con otros, en especial, con el 25, el 26 y el 28, para dejar claro el rol que el Estado debe desempeñar en la estrategia nacional de desarrollo económico. Eso no tiene nada que ver, como no sea de manera aleatoria, con el tema de la soberanía, que sigue estando clara en el texto de nuestro artículo 39 constitucional.<sup>63</sup>

<sup>62</sup>Véanse nuestros ensayos sobre esta temática incluidos en, Arnaldo Córdova, *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, pp. 103 y ss.

<sup>63</sup>En su mayor parte, los autores aquí recomendados tratan de temas y problemas que no han sido analizados en este breve ensayo y, muchos, militan abiertamente en contra de las ideas aquí expuestas; pero el lector interesado podrá profundizar en ellos sus conocimientos sobre la materia. Por la obligada brevedad de este texto, no pudimos dar cabida al estudio de la doctrina de la soberanía de los grandes juristas españoles del Renacimiento, tales como Francisco de Vitoria, Diego de Mesa, Domingo Soto, Diego de Saavedra Fajardo y sus ilustres sucesores Francisco de Quevedo, Baltasar Gracián y, también, aunque muy tardíamente, Gaspar Melchor de Jovellanos. Damos aquí sólo lo indispensable.

## Bibliografía

- BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, Londres, Oxford University Press, 1928. Edición en español de Adolfo Posada, Madrid, La España Moderna, s. f.
- BIERSTEKER, Thomas J. y Cynthia Weber (eds.), *State Sovereignty as social Construct*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- BLAKE, L. L., *Sovereignty Power beyond Politics*, Londres, Shephard Walwyn, 1988.
- BODIN, Jean, *Les six livres de la République*, París, Fayard, 1986. Véase también el resumen que publicó Pedro Bravo, para el Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966, Madrid, reeditado por Tecnos, 2000.
- BULLÓN, Eloy, *El concepto de la soberanía en la escuela jurídica española del siglo XVI*, Madrid, Librería General de Victoria Suárez, 1936.
- DE LA CUEVA, Mario, “Estudio preliminar”, en Hermann Heller, *La soberanía. Contribución a la teoría del desarrollo estatal y del derecho internacional*, México, UNAM, 1965.
- DUGUIT, Léon, *Soberanía y libertad*, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1924.
- FROSINI, Tommaso Edoardo, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milán, Giuffrè, 1997.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, “El principio de la soberanía”, en Octavio A. Hernández, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. I, México, LVII Legislatura-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/Miguel Ángel Porrúa, 1985, pp. 347-393.
- HELLER, Hermann, *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, traducción y estudio preliminar de Mario de la Cueva, México, UNAM, 1965.
- KANT, Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos, 1989.
- KELSEN, Hans, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerr echt. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*, Tübingen Mohr, 1920. Edición en italiano, *Il problema de la sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milán, Giuffrè Editore, 1989.
- LASKI, Harold J., *Studies in the Problems of Sovereignty*, Londres, Allen & Unwin, 1968. Edición en español de Armando Bazán, *El problema de la soberanía*, Buenos Aires, Siglo XX, 1947.
- OHMAE, Kenichi, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economics*, Londres, Harper Collins, 1995.
- PANTOJA MORÁN, David, *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1973.
- ROMMEN, Heinrich, *La teoría del Estado y de la comunidad internacional en Francisco Suárez*, Madrid, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, 1951.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, “Du contrat social ou essai sur la forme de la République”, en *Euvres Complètes*, t. III, París, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1964.
- SPRUYT, Hendrik, *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- SUÁREZ, Francisco, *Defensio fidei III*, I, *Principatus politicus*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1965.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1976, pp. 1-22.

## Artículo 39

Trayectoria constitucional

Sin reformas, texto original de la Constitución de 1917 aún vigente.

39



## Artículo 40

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los antecedentes directos del artículo 40 los encontramos a partir de 1824 cuando la nación mexicana se constituyó en una República Federal. Debemos recordar que, antes de adoptar esta forma de gobierno, el territorio mexicano formó parte de la monarquía española. A inicios del siglo XIX con el inicio del movimiento de Independencia se adoptó una nueva forma de gobierno, no obstante, en ese momento aún no se contempló una República Federal sino una monarquía constitucional. Así se estipuló, por ejemplo, en los Tratados de Córdoba de 1821, en cuyo artículo 1º se señaló que esta América se reconocería por nación soberana e independiente y en lo sucesivo se llamaría Imperio Mexicano.<sup>1</sup> Su artículo 2º, además, estipuló que su gobierno sería monárquico, constitucional moderado.

Lo anterior se ratificó en el Reglamento Provisional Político de 1822, que en su artículo 5º refería que la nación mexicana era libre, independiente y soberana y su gobierno (monárquico-constitucional, representativo y hereditario, con el nombre de Imperio Mexicano”.<sup>2</sup> No obstante, el imperio de Agustín de Iturbide llegó a su fin en 1823 luego del triunfo de los republicanos que muy pronto empezaron a transformar la forma de gobierno mexicano. En el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del mismo año, los federalistas plantearon ya el nuevo rumbo del país que se constituiría en una (República representativa y federal”.<sup>3</sup> Esto mismo

<sup>1</sup>Tratados de Córdoba, 1821, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/tratcord.pdf>.

<sup>2</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>3</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, base primera, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

40

### Sumario Artículo 40

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	129
Texto constitucional vigente. . . . .	132
Comentario <b>Francisco José Paoli Bolio</b> Antecedentes. . . . .	133
Teoría de las formas de gobierno . . . . .	135
Referencias y reflexiones sobre la diferencia entre Estado y gobierno en nuestra Constitución. . . . .	135
Gobierno. . . . .	138
Interdependencia de política y administración. . . . .	140
Las funciones de gobierno y su regulación jurídica. . . . .	141
Reformas al artículo 40 . . . . .	141
Trayectoria constitucional . . . . .	143

fue contemplado en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, que observó, en su artículo 6º, que las partes integrantes de dicha República eran estados independientes, libres y soberanos en lo que concierne a su administración y gobierno interior.<sup>4</sup>

Con base en lo señalado en 1824, se promulgó la primera Constitución, que en este caso llevó por título, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, demostrando con ello su filiación a una forma de gobierno también federal y representativo. Dicho ordenamiento señaló, en su artículo 1º, que la (nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal”.<sup>5</sup> Por otro lado, en su artículo 5º, contempló a las partes que integraban dicha federación, enumerando los estados y territorios de la misma; mientras que, en su artículo 6º estableció la división del supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En este antecedente radica el rompimiento con las formas de gobierno monárquicas que habían imperado hasta la segunda década del siglo.

No obstante, la implantación del sistema federal trajo consigo varios problemas y enfrentamientos con los grupos conservadores que, en 1835, lograron hacerse del poder en México y proclamar al año siguiente la República centralista. Esta forma de gobierno duraría hasta 1846. El régimen centralista fue establecido formalmente el 30 de diciembre de 1836, con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales.<sup>6</sup> En estas leyes se contempló la creación de un Supremo Poder Conservador el cual podía declarar la incapacidad física o moral de cualquiera de los tres poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial —ley segunda—). Asimismo, la ley cuarta, ordenó la supresión de legislaturas locales y la división del territorio en departamentos.

Como puede apreciarse, durante estos 10 años la forma de gobierno elegida estuvo pensada para concentrar el poder en la capital y en el presidente, y acabar con las facciones provinciales que, se consideraba, eran la causa de la inestabilidad política. No obstante, dicha forma de gobierno fue combatida y abolida en 1846 por los republicanos. Ya desde 1840, el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, contempló un probable regreso a la forma de gobierno original emanada de 1824, ya que, en su artículo quinto, propuso que el sistema gubernativo de la Nación fuera el republicano, representativo popular.<sup>7</sup> Pese a ello, las Bases Orgánicas de 1843, conservaron aún la forma de gobierno centralista.<sup>8</sup>

Habrà que esperar a los textos posteriores a la caída de los gobiernos centralistas para que la forma de gobierno federal, nuevamente se haga presente en los ordenamientos jurídicos. Así, por ejemplo, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847,

<sup>4</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

<sup>5</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>6</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>7</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>8</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, artículos 1º-4º, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1842.pdf>.

señaló en su artículo 29, que en “ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano y representativo, popular, federal y la división, tanto de los Poderes Generales como de los Estados”.<sup>9</sup> Desde entonces, esta forma de gobierno fue la elegida comúnmente en casi todas las discusiones políticas y se mantuvo hasta la década de 1850.

En el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856, por ejemplo, se señaló que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.<sup>10</sup> Este punto es considerado como el que dio origen al texto del artículo 40 de la Constitución de 1857, el cual se plasmó como sigue:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.<sup>11</sup>

Dicho artículo prácticamente permaneció inviolable hasta el periodo 1863-1867, en que se instauró el Segundo Imperio Mexicano, forma de gobierno impulsada nuevamente por los grupos conservadores del país. Cuando en 1865 el emperador Maximiliano de Habsburgo proclamó su Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, señaló en su artículo primero que (la forma de gobierno proclamada por la Nación, y aceptada por el emperador, es la monárquica moderada hereditaria, con un Príncipe católico”.<sup>12</sup> Sin embargo, la existencia del Segundo Imperio fue bastante corta y el sistema republicano volvió a triunfar por segunda ocasión, luego de este nuevo intento por cambiar la forma de gobierno. Así permaneció y, en 1917, fue ratificado por la Constitución proclamada por los constitucionalistas luego del periodo revolucionario.

<sup>9</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>10</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 183-185.

<sup>11</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>12</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

## Artículo 40

Texto constitucional vigente

- 40 *Artículo 40.* Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>Artículo reformado, *DOF*: 30-11-2012, 29-01-2016.

## Artículo 40

Comentario por **Francisco José Paoli Bolio**

### Antecedentes

40

Referiré en primer término los antecedentes de esta disposición en las constituciones federales de 1824 y 1857. El artículo 40 establece la forma de gobierno que México ha adoptado desde el momento en que se inicia formalmente como República, según lo podemos constatar en la Constitución primigenia de 1824. Antes de que esta Ley Fundamental se hubiera preparado y aprobado por la Asamblea Constituyente de 1823, tuvimos un primer gobierno en 1821, encabezado por un triunvirato, que convocó a un primer constituyente en 1822, cuyas deliberaciones no duraron mucho y fue disuelto por un golpe de Estado que crea *de facto* una monarquía y corona a Agustín de Iturbide como emperador de México. Esa forma de gobierno fue efímera y duró poco más de 10 meses.

La monarquía era la manera en que los mexicanos habíamos conocido por más de 300 años, al haber vivido sujetos por más tres siglos. Dependíamos de la Corona española, que nombraba un Virrey, representación del monarca que ejercía el poder con las amplias facultades y de manera centralizada. Ésa era la forma de gobierno a la que estaban acostumbrados los novohispanos, por lo que pareció natural a quienes querían una continuidad en la forma de mando político y eran naturalmente *conservadores*. Pero cuando esto ocurre, ya había en nuestro país, un buen número de personas que pensaban en otra forma de gobierno que consideraban mejor para este nuevo país recién liberado de la Corona española: la República. En gran medida animaba a estos últimos la idea de dejar de ser súbditos y pasar a ser ciudadanos, como lo habían logrado en el vecino país llamado Estados Unidos de América al liberarse de la Corona inglesa. Así pues, una vez derrocado y fusilado el efímero emperador Agustín I y restablecida la Asamblea Constituyente en 1823, ella siguió con sus deliberaciones y adoptó la forma republicana de gobierno que inscribió en nuestra primera Constitución que tuvimos, ya formalmente constituidos como país independiente en el año de 1824.

El Contenido de esta primera Constitución de México, ha sido debatido intensamente desde que el país logró su independencia en 1821, en momentos de los sucesivos constituyentes de 1822, 1823 y, finalmente, el segundo de ellos que sí concluyó sus labores y promulgó nuestra primera Constitución lo inscribió en ella en su Título II, Sección Única que se enuncia así: (De la forma de gobierno de la Nación, de sus partes integrantes y división de su Poder Supremo”, en los siguientes términos:

4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular, federal.
5. Las partes de esta Federación son los Estados y Territorios siguientes: El estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas; el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.
6. Se divide el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Tras una docena de años de gobierno republicano federal, los miembros del alto clero y otros poderosos terratenientes, dueños de minas y grandes comerciantes, que tenían una ideología monárquica, temiendo ser afectados en sus intereses y privilegios por las reformas que había emprendido el presidente interino<sup>14</sup> Valentín Gómez Farías, lo derrocaron y convocaron a un nuevo constituyente que estableció regresivamente el régimen centralista en 1836 (conocida como la de Las Siete Leyes Constitucionales. Posteriormente en 1843, con las Bases Orgánicas, se convoca a un nuevo constituyente que busca profundizar el sentido centralista y conservador de la Carta Fundamental y otorgar el mayor número de atribuciones al presidente Santa Anna. La siguiente Constitución Federal de 1857 formula de una manera distinta el artículo 40 aunque respetando el mismo número del artículo en los siguientes términos:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Como se advierte claramente, el artículo se simplifica para plantear escuetamente la forma de gobierno, sin enunciar los Estados y territorios que integran la República. Por otra parte no se plantea en él el principio fundamental de la división de poderes, que se reserva a otro artículo.

En segundo término me referiré al texto original de la siguiente Constitución Federal, que es la vigente desde el 5 de febrero de 1917:

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Como se puede cotejar, el texto original de este artículo constitucional es idéntico al de la Constitución de 1857. Pueden encontrarse un buen número de paralelismos

<sup>14</sup>El presidente que había sido electo era Antonio López de Santa Anna, quien dejó la presidencia en manos del vicepresidente Gómez Farías.

entre una y otra constitución —donde la segunda se promulga también el 5 de febrero 60 años después—. El proyecto de reformas que presentó al Constituyente reunido en Querétaro el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, misma ciudad en la que se reunió en 1856 el Constituyente anterior, confirma esa coincidencia que también es intencionalmente buscada por el Constituyente posrevolucionario.

### Teoría de las formas de gobierno

La teoría de las formas de gobierno se empieza a desarrollar desde la Grecia Antigua. Aristóteles caracteriza y enuncia las siguientes formas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia. Establece que existen, paralelamente a éstas que considera formas puras, otras que con el tiempo degeneran o se corrompen, convirtiéndose en tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente. También nos viene de Aristóteles la idea de que los gobiernos pueden adoptar formas mixtas, es decir, que toman algunos elementos de formas distintas. Para este pensador clásico, la forma ideal o mejor de gobierno era la monarquía y la peor era la democracia que derivaba fácilmente en oclocracia.<sup>15</sup>

Otro autor de origen griego, pero que se desenvuelve en Roma donde escribe la historia de ese país y describe las formas de gobierno, es Polibio. La aportación fundamental de este autor grecolatino en esta materia es la de proponer que las mejores formas de gobierno son las mixtas: los elementos que se muestren deficientes de la manera en que se gobierna pueden subsanarse o corregirse, si se adoptan elementos de otra forma de gobierno y se mezclan para lograr uno que puede ser más equilibrado, más justo o que garantiza mejor el orden y la convivencia entre los seres humanos.

Por mucho tiempo la discusión o también las dos formas que competían fueron la monarquía y la república, pero esa situación ha cambiado. Y desde hace ya algún tiempo se disputan ser la mejor forma de gobierno el sistema presidencial y el parlamentario. También en la discusión del tiempo contemporáneo en esta materia, es cómo pueden hacerse mixturas entre una y otra formas de gobierno. Y también se ha visto con claridad que ninguna es perfecta y que la otra puede corregir los excesos que se dan en la otra. Finalmente existen análisis que plantean que no hay en el planeta ningún país que mantenga una forma pura y que lo que hay es un conjunto de mixturas que combinan ambas con acento de una de ellas. Y sí encontramos que hay formas semiparlamentarias o semipresidenciales.

### Referencias y reflexiones sobre la diferencia entre Estado y gobierno en nuestra Constitución

Es muy sugerente la concepción original de gobierno que reporta el politólogo Karl Deutsch, por lo que la reproduzco:

<sup>15</sup>El término viene de la palabra *oclos*, que significa multitud o chusma o plebe.

*Gobierno: el concepto del timonel.* El gobierno se relaciona tanto con el antiguo arte de la dirección y autodirección, como con las nuevas ciencias de la información y el control. Los griegos usaban la palabra *kybernetes* para designar al conductor o timonel de un barco; las palabras “gobernador” y “gobierno” derivan de ese término, al igual que el nombre de la ciencia de la comunicación y el control: *cibernética*.<sup>16</sup> El gobierno se refiere a uno de los poderes del Estado, el Ejecutivo. Es sabido que hay muchas referencias que confunden Estado y gobierno, como se ha estudiado.<sup>17</sup> Pero como persiste la confusión y en muchas ocasiones los políticos, los periodistas y aún algunos juristas mencionan los términos como equivalentes, me parece indispensable señalar la distinción entre uno y otro, atendiendo a las disposiciones de la CPEUM, particularmente lo que se establece en los artículos 3º y 25 de esa Norma Suprema de nuestro sistema jurídico.

El término Estado, con mayúscula, es mencionado desde el artículo 1º de la CPEUM, en función de su responsabilidad para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; y también para que esta organización macro del poder en nuestra sociedad mexicana prevenga, investigue, sancione y repare las violaciones a derechos humanos. Pero este término no está utilizado en la CPEUM original como fue aprobada por el Constituyente de 1917. Mi conclusión interpretativa es que la Constitución original no hablaba de Estado sino únicamente de gobierno. La primera vez que se menciona “Estado” en la Constitución es en el artículo 3º, con la reforma de 1934, en la que establece que “la educación que imparta el Estado será socialista”. La reforma constitucional de este artículo, hecha posteriormente en 1946, define Estado, entre guiones, como niveles u órganos de gobierno: Federación, estados y municipios. Aquí encontramos la confusión entre Estado y gobierno en la Constitución misma.

El artículo 25, cuyo texto no es tampoco original de 1917, sino una adición hecha en 1983 es, a mi juicio, el que establece la mejor definición de Estado y tiene como trasfondo una teoría más moderna, respecto de la que dispusieron los constituyentes de 1917 y los reformadores constitucionales de los años treinta y cuarenta del siglo XX. Reproduzco los dos primeros párrafos de este artículo que son a mi juicio los más claros para la estipulación constitucional del Estado:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

<sup>16</sup>Karl W. Deutsch, *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 20.

<sup>17</sup>El gran jurista Hans Kelsen, considera que el gobierno es uno de los órganos del Estado, y señala sobre la confusión referida: “Y así como, por una parte, el Estado significa el conjunto de todos sus órganos, por otro lado se aplica la misma expresión solamente para determinados órganos (por ejemplo, sólo para designar el llamado gobierno)”. *Teoría General del Estado*, Editorial Comares, Granada, 2002, p. 5.

Como puede advertirse en estos párrafos se introducen conceptos que no estaban en las disposiciones originales de la Constitución en 1917, por lo que esta Norma Fundamental en la segunda década del siglo XX, se refiere fundamentalmente al gobierno y no al Estado. En la disposición constitucional que comento se define al Estado como una estructura o aparato complejo, que es organizado por un conjunto de seres humanos para conducir a una Nación a sus fines más generales: el desarrollo nacional que otorgue a los integrantes de la sociedad el ejercicio pleno de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, la distribución justa de la riqueza y la garantía de seguridad para ellos.

Resalto que la disposición constitucional define a sociedad nacional como integrada por individuos, grupos y clases sociales y no solamente como población que sería un elemento de la teoría del Estado que podía estar en la conciencia de los constituyentes primigenios de 1917.<sup>18</sup> También se introduce en el primer párrafo la idea de que el desarrollo debe ser integral y sustentable, es decir no únicamente económico sino cultural, educativo y sustentable, es decir que no dañe a la naturaleza, al ambiente limpio y a la biodiversidad. En el segundo párrafo citado la disposición constitucional introduce la planeación, que en el artículo siguiente define como democrática, para diferenciarla de la imperativa y compulsiva que se estableció en regímenes totalitarios.

En efecto, el artículo 26 de la Constitución establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Esta disposición señala al Estado la tarea de la planeación, si bien establece que es el gobierno el encargado de conducirla, cuando dice que:

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los mecanismos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

El sistema de planeación, de acuerdo con la CPEUM corresponde al Estado organizarlo, lo cual se sostiene porque otorga esa misma disposición una función que delega a la ley secundaria definir. La ley le otorga al Congreso una función de análisis y revisión del Plan Nacional de Desarrollo, pero no de aprobación del mismo. En cambio la facultad para preparar el Proyecto de Egresos de la Federación es del gobierno, ya que de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 el Ejecutivo será el responsable de prepararlo y presentarlo ante la Cámara de Diputados, órgano que tiene la facultad exclusiva de aprobarlo anualmente, previo examen, discusión y, en su caso, modificarlo. Si ambas cámaras tuvieran la facultad para aprobar el Presupuesto de Egresos —lo que me parece pertinente y requeriría una reforma constitucional— entonces el Presupuesto se convertiría en una función de Estado.

El régimen financiero, que implica definir los ingresos puede ser visto como una función de Estado, ya que la iniciativa de Ley de Ingresos tiene que ser preparada por el Ejecutivo y discutida y aprobada por las dos cámaras del Congreso.

<sup>18</sup>Los tres elementos que integran al Estado en la vieja teoría del Estado, son población, territorio y autoridad. En este dispositivo se especifica cómo está integrada la sociedad por individuos, grupos y clases sociales.

Tanto Estado como gobierno tienen órganos que actúan para la conducción de la sociedad, por lo cual es diferenciar el tipo de conducción que tienen estos órganos. El Estado requiere una visión de largo plazo en el que se van alcanzando los fines más amplios (función programática de la Constitución), por lo que se establece una planeación democrática y la definición de plazos el corto y el largo plazo; en tanto que el gobierno se aplica a las tareas del día a día y en periodos relativamente cortos de tiempo como pueden ser los cuatrienales en un primer momento (1917) o sexenales en un segundo momento después de 1928. Los órganos del Estado que tienen a su cargo las funciones legislativa y jurisdiccional, son definidos específicamente en la CPEUM. En las últimas décadas se han incluido otros órganos que deben realizar funciones específicas, como la monetaria (Banco de México), la Electoral (IFE) o la defensa de los derechos humanos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), que son doctrinariamente definidos como órganos constitucionales autónomos (OCA).

El Estado como el gobierno tienen, además de órganos, aparatos burocráticos, con funcionarios que mantienen relaciones con los distintos integrantes de la sociedad nacional: individuos, grupos y clases sociales. A éstos se puede integrar la idea de sectores sociales para quienes tengan retenciones con el concepto de clases: asalariados, campesinos, estudiantes, intelectuales, profesionistas, pobladores, indígenas, mujeres, personas en edad avanzada, niños, etcétera. Recuerdo las relaciones que establecen los tres poderes tradicionales realizando audiencias o foros en las que reciben opiniones de la población. Están desde luego los plebiscitos y referendos que están previstas en nuestro país en las entidades que integran la Federación. Desde luego, el gobierno es quien establece mayores relaciones de intercambio con los individuos y grupos que forman la sociedad.

## Gobierno

En el ámbito más “sólido” del análisis institucional podemos advertir según el *Diccionario de Ciencia Política* que publica Dieter Nohlen,<sup>19</sup> dos significados que pueden darse al concepto gobierno:

El sistema que abarca todas las instituciones vinculadas a la función gubernativa. Este concepto amplio se acerca a lo que puede identificarse como el “sistema político”. El Poder Ejecutivo en un sistema que supone la división de poderes.

El *Diccionario* referido también nos habla de un tercer significado que alude a un campo dentro de la ciencia política, que se refiere a la docencia y la investigación. En este comentario circunscribo mis referencias al concepto de gobierno dentro de la segunda acepción, es decir, al gobierno que realiza en términos formales los órganos del Poder

<sup>19</sup>En colaboración con Rainer-Olaf Schulze y 161 científicos, Coeditado por Editorial Porrúa México y El Colegio de Veracruz, 2006.

Ejecutivo, que en el caso mexicano está depositado (artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM) en un solo individuo que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Todo el Capítulo III de la CPEUM se refiere al Poder Ejecutivo y define su elección, los requisitos y limitaciones para serlo, el tiempo de su mandato, su sustitución, su renuncia que solamente debe ser presentada por causa grave ante el Congreso de la Unión, así como sus facultades y obligaciones.

Algunas de estas últimas no se encuentran en el Capítulo III, sino que están previstas en otras disposiciones de la CPEUM. Referiré enseguida los dispositivos en los que hay facultades y responsabilidades del titular del Poder Ejecutivo. Se trata de reglas e instituciones “sólidas”, que pretenden conducir a los miembros de una sociedad por los cauces de un orden formal. Y hay que tener en cuenta que vivimos globalmente, tiempos de una modernidad líquida —parafraseando a Bauman—, que está conduciendo al cambio constante de esas instituciones y normas. No dejo de advertir que en la primera definición del *Diccionario* citado “todas las instituciones vinculadas a la función gubernativa”, se tiene en algunas interpretaciones y normas; sin embargo, prefiero la segunda definición, porque en ella se hace más difícil la confusión entre Estado y gobierno.

Buen número de tratadistas de derecho público desde una perspectiva estable o poco fluida, señalan que es necesario o conveniente separar los actos de gobierno de los actos de administración, en virtud de que tienen naturaleza distinta. En una visión más moderna, o tal vez posmoderna, esta separación es discutible o por lo menos matizable, ya que hay actos administrativos que pueden tener un gran impacto político, así como hay actos políticos que suponen un gran apoyo administrativo.

Por otra parte, es necesario acotar que los distintos órganos del Estado, requieren materialmente tener un gobierno o conducción política y una administración. Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores tienen un gobierno y una administración internos,<sup>20</sup> así como también lo tienen los distintos órganos del Poder Judicial.

El gobierno muy frecuentemente está identificado con la administración pública, ya que alguna de sus entidades, centralizadas y descentralizadas, intervienen o se conectan con la vida cotidiana de los ciudadanos. Algunos actos que ejemplifican estas relaciones son: el pago de impuestos; el contacto con las policías diversas y por distintas razones. Otros ejemplos de la acción cotidiana de la administración que pueden diferenciarse de los actos políticos, son: el trámite de actas de nacimiento, matrimonio, defunción; la expedición o renovación de las credenciales de elector o de la CURP; y la expedición de pasaportes. Sin embargo, este tipo de acciones clasificadas inicialmente como administrativas, pueden convertirse en políticas en determinadas circunstancias fácilmente pensables.<sup>21</sup>

<sup>20</sup>El Reglamento que regula los debates y procedimientos de nuestro Poder Legislativo Federal, se titula precisamente, Reglamento Interno para el Gobierno del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. El gobierno interno lo tienen en ambas cámaras, las juntas de Coordinación Política y la Mesa Directiva de ellas, mientras la administración, la conducen el secretario general en la Cámara de Diputados y los secretarios de asuntos administrativos y asuntos parlamentarios en la de Senadores.

<sup>21</sup>El proceso histórico en el que se establecen entidades diferenciadas como políticas y administrativas. Especialmente lo que ocurre tras la preparación de la Constitución de 1917 (el modelo “Carranza”), en el que se establecen secretarías

Los actos políticos son aquellos que los ciudadanos realizan para alcanzar, mantener, acrecentar y legitimar el poder, en una sociedad nacional organizada como Estado. Esto alude a los distintos niveles u órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), a los distintos órganos de los poderes Ejecutivo y Legislativo,<sup>22</sup> a los OCA. Son actos políticos típicos de los ciudadanos, la emisión del sufragio, el análisis y la crítica que se hace de los poderes constituidos, el ejercicio de la libertad de expresión, reunión, asociación y manifestación (derechos políticos). Y son actos políticos de las autoridades sus tomas de posesión, los informes que hacen a la ciudadanía y los mensajes que les mandan a los ciudadanos, la propaganda de los partidos y candidatos a puestos de elección popular y otros.

### Interdependencia de política y administración

Puede afirmarse que la mayor parte de los actos políticos requieren de cierto apoyo administrativo, si no es que toda una estructura para poderse realizar; y también que muchos actos administrativos, tienen o pueden tener una orientación política por los cuales se guían, explican y justifican.

También es necesario hacer notar que hay actos mixtos, que tienen un cierto aspecto administrativo y otro político. Ejecutar una ley puede caracterizarse como un acto político y además requerir apoyos de la administración pública. Promulgar una ley es un acto claramente político, pero para difundir esa promulgación el acto debe publicarse y para esto último se requiere un aparato administrativo que disponga su inscripción en el *Diario Oficial* y su difusión en otros medios informativos. El nombramiento de los secretarios de despacho, a nivel federal o estatal, es en principio un acto político; sin embargo, hay toda una tramitación (“papeleo”) y verificación de que los posibles designados cumplen los requisitos que exige la ley, expedición de constancias, etcétera, que implican la realización de actos administrativos necesarios para el nombramiento.

Cuando estos nombramientos tienen que ser confirmados o ratificados por el Poder Legislativo o alguna de sus cámaras (el caso del procurador), tenemos un acto político realizado por ese Poder y una tramitación de documentos, constancias y verificaciones que requieren de la acción administrativa. Los nombramientos de embajadores, ministros y cónsules en el servicio diplomático, así como la aprobación de grados superiores del Ejército (de coronel para adelante), la Marina y empleados superiores de Hacienda, son todos actos políticos, pero requieren la realización de ciertos actos administrativos para perfeccionarse y hacerse efectivos. Una expropiación de tierras o terrenos por causa de interés público, es un acto político en principio; pero requiere la realización de actos administrativos como mediciones, fijación de indemnizaciones y otros.

---

y departamentos. Estos últimos son concebidos inicialmente para encargarse de cuestiones administrativas en apoyo al Ejecutivo.

<sup>22</sup>El Poder Judicial en México no es electo directamente por los ciudadanos. Los designa la Cámara de Senadores, a propuesta del Ejecutivo, quien presenta una terna de candidatos para que de entre ellos el Senado haga la designación.

El gobierno en México, en virtud de tener un régimen presidencial en el que el presidente es, a la vez, jefe de Estado y de gobierno, se refiere tanto a aspectos de la conducción de la política interior, como de la exterior; a diferencia de los regímenes parlamentarios en donde gobierno y Estado están más o menos claramente separados, y el gobierno se refiere al control interior, mientras las relaciones internacionales son una función del Estado.

## Las funciones de gobierno y su regulación jurídica

En términos generales, las funciones que llamamos de gobierno están contenidas en la Constitución de manera puntual, mientras que las funciones administrativas se encuentran en disposiciones constitucionales muy generales y están ampliamente desarrolladas en las leyes secundarias como son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la ley para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y las leyes orgánicas de los organismos descentralizados. Menciono estas disposiciones como ejemplo, porque la extensión de las leyes para regular la administración pública es muy amplia. En el vasto conjunto de leyes que componen el Derecho Administrativo en nuestro país, destacan también el Derecho Financiero Público, que contiene, de manera señalada al Derecho Fiscal y al Derecho Patrimonial del Estado.

Si se estudia al titular del Poder Ejecutivo, que es a la vez jefe de Estado y de gobierno, encontramos que la Constitución define en su 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”. El término *supremo*<sup>23</sup> usado en la Constitución, considero puede caracterizar al depositario individual del Poder Ejecutivo como jefe de Estado.

## Reformas al artículo 40

El texto del artículo citado al principio de este comentario, ha tenido solamente dos reformas hechas en años recientes: la que le incorpora el calificativo de “laica” es de 2012.<sup>24</sup> La laicidad que es entendida como la posición que separa al Estado de las iglesias como entidades distintas, estableciendo que algunas de ellas son exclusivas del Estado; entre ellas destaca la educación pública, que, como ya decía el artículo 3º, prescribe “será laica y por tanto se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa”. Pero además, en fracción II del propio 3º constitucional se dice: “El criterio que orientará esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”.

<sup>23</sup>El *Diccionario de la Lengua Española*, señala que el calificativo supremo(a), señala superioridad jerárquica.

<sup>24</sup>El 30 de noviembre de 2012, el *Diario Oficial de la Federación* publicó esa reforma, cuyo decreto fue el último que firmó el presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Para algunos con las definiciones del citado artículo 3º y las prescripciones del artículo 24 sobre la libertad de creencias, era suficiente y resultaba ocioso agregar la palabra “laica” como calificativo de la República; pero para otros intérpretes de la Constitución y del régimen político que ella prescribe, era necesario agregar al incluir en el artículo 40 el calificativo de laica, confirmando que la República —es decir el Estado— será laica y por tanto, se conducirá sin orientación religiosa en actividad o decisión alguna, dejando a salvo y garantizada la libertad de creencias, como lo hace el artículo 24 de la propia Constitución.

La segunda reforma al artículo 40, es la que menciona a la Ciudad de México (en vez del Distrito Federal) no solamente como entidad integrante de la Federación, cosa que ya estipulaba el artículo 122 de la propia Constitución. Esta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de enero de 2016. El cambio significativo que introduce la fórmula antes reservada a los Estados, y que ahora dispone que también la Ciudad de México será “soberana en lo que toca a su régimen interior”, como se decía antes únicamente de los Estados.

## Artículo 40

Trayectoria constitucional

### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 30-XI-2012*

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

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

40

La reforma establece la laicidad de la Constitución de la República como voluntad del pueblo.

### *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 41

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los antecedentes históricos del artículo 41 podemos encontrarlos en los textos jurídicos elaborados a raíz de la guerra de independencia, momento en el cual se consideró que la soberanía era ejercida por el pueblo a través del Congreso. Si bien el texto de 1917 hace referencia ya a un sistema de gobierno federal, hay que considerar que éste no se adoptó sino hasta 1823-1824. Antes de estos años lo que se constituyó en México fue un sistema de gobierno monárquico-constitucional. No obstante, desde 1812, por ejemplo, en los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón, aparece ya la mención de que la soberanía dimanaba del pueblo y se ejercía por el Supremo Congreso Nacional Americano.<sup>1</sup>

En el mismo sentido lo planteó José María Morelos en Los Sentimientos de la Nación, en cuyo punto quinto señaló que el pueblo depositaba la soberanía en sus representantes, dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, “eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad”.<sup>2</sup> Este mismo punto fue incorporado en la Constitución de Apatzingán de 1814. Su artículo quinto estipuló, por ejemplo, que el ejercicio de la soberanía reside en la “representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución”.<sup>3</sup> Como complemento a lo anterior, en su artículo 44 estableció que el

<sup>1</sup>Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, punto quinto, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

<sup>2</sup>José María Morelos, Sentimientos de la Nación, 1813, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>.

<sup>3</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

41

## Sumario Artículo 41

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	145
Texto constitucional vigente. . . . .	148
Comentario <b>María Marván Laborde</b> y <b>Fabiola Navarro Luna</b> Introducción . . . . .	159
Partidos políticos, entidades de interés y centro de la vida electoral . . . . .	161
Financiamiento y fiscalización: dos herramientas de la equidad. Financiamiento público y pluralismo partidario . . . . .	165
Fiscalización. . . . .	167
Comunicación política electoral . . . . .	170
Instituto Nacional Electoral. . . . .	173
Rumbo a la nacionalización de la función electoral . . . . .	175
Servicio Profesional Electoral Nacional. . . . .	180
Sistema de nulidades. . . . .	181
Bibliografía . . . . .	183
Trajectory constitucional . . . . .	184

cuerpo representativo de la soberanía del pueblo tendría el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Sin embargo, tras la independencia de México, la forma de gobierno aceptada no fue la federal sino la monárquico-constitucional. El gobierno recayó en Agustín de Iturbide como emperador; aunque se conservaría la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales serían incompatibles en la misma persona.<sup>4</sup>

Habrá que esperar al derrocamiento de dicho personaje, en 1823, y a la elaboración de la Base Primera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de dicho año para que se enunciara el que ésta sería una “República representativa y federal”.<sup>5</sup> Un año más tarde, se elaboró el Acta Constitutiva de la Federación, la cual no sólo ratificó que la nación adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal (artículo 5) sino que, en sus artículos primero y sexto, señaló a las provincias que compondrían el territorio nacional, así como su facultades como estados independientes, libres y soberanos en lo relativo a su administración y gobierno interior.<sup>6</sup>

Estos lineamientos fueron retomados ese mismo año por la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo cuarto, estableció que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal.<sup>7</sup> Nuevamente, su artículo quinto, precisó cuáles eran las partes de la federación, es decir, los estados y territorios que la componían, mientras que su artículo sexto señaló la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, la implantación del sistema federal generó problemas y enfrentamientos con los grupos conservadores que, en 1835, lograron tomar del poder y proclamar la República centralista al año siguiente.

Esta forma de gobierno duraría hasta 1846. El régimen centralista fue establecido formalmente el 30 de diciembre de 1836, con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales.<sup>8</sup> Dichas leyes establecieron la creación de un Supremo Poder Conservador, el cual podía declarar la incapacidad física o moral de cualquiera de los tres poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).<sup>9</sup> Asimismo, la ley cuarta ordenó la supresión de las legislaturas locales. De manera que, durante estos diez años, la forma de gobierno elegida estuvo orientada a concentrar el poder en la capital y en el presidente. No obstante, dicha forma de gobierno fue combatida por diversos estados federalistas y abolida en 1846. La Constitución Federal de 1824 recobró su fuerza y vigencia en 1847, cuando en el Acta Constitutiva y de Reformas se proclamó que ésta era “la única Constitución política de la República”.

<sup>4</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>5</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 219.

<sup>6</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

<sup>7</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>8</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>9</sup>*Ibidem*, ley segunda.

Debido a lo anterior, el sistema de gobierno federal se conservó como la forma de gobierno de la República Mexicana. Los puntos considerados hasta entonces fueron retomados en 1857 por la nueva Constitución elaborada ese año. Su artículo 41 fue redactado de la siguiente forma:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior; en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal.<sup>10</sup>

Tanto la forma de gobierno federal como la división de poderes era ya una realidad para entonces. Dicho texto constitucional se mantuvo vigente el resto del siglo. Sólo entre 1863-1867 hubo el intento de algún cambio tras la instauración del Segundo Imperio. En 1865, dentro del Estatuto Provisional Político, en su artículo primero, se indicó que la forma de gobierno proclamada por la Nación “y aceptada por el emperador, es la monárquica moderada hereditaria, con un príncipe católico”.<sup>11</sup> Sin embargo, este ordenamiento nunca tuvo una aplicación real en México. Antes bien, la efímera existencia del Segundo Imperio acabó en 1867, año en que, tras el triunfo liberal y republicano, la Constitución de 1857 cobró toda su vigencia nuevamente. Cuando en 1916, Venustiano Carranza elaboró su Proyecto de Constitución retomó prácticamente íntegro el texto del artículo 41 de 1857, mismo que, a su vez, se conservó en la Constitución del año siguiente.

<sup>10</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>11</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

## Artículo 41

### Texto constitucional vigente

41 *Artículo 41.* El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.<sup>12</sup>

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.<sup>13</sup>

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.<sup>14</sup>

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.<sup>15</sup>

<sup>12</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>13</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>14</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>15</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 10-02-2014.

- II.** La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.<sup>16</sup>
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al 50 por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al 30 por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.
- c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al 3 por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El 30 por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.<sup>17</sup>

<sup>16</sup>Inciso reformado, *DOF*: 27-01-2016, 29-01-2016.

<sup>17</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

- III.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.<sup>18</sup>

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:<sup>19</sup>

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el 50 por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;<sup>20</sup>
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el 85 por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;<sup>21</sup>
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el 70 por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior, y el 30 por ciento restante será dividido en partes iguales, de las

<sup>18</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>19</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>20</sup>Inciso reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>21</sup>Inciso reformado, *DOF*: 10-02-2014.

cuales hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;<sup>22</sup>

- f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y
- g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el 12 por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un 50 por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.<sup>23</sup>

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.<sup>24</sup>

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de las entidades federativas conforme a la legislación aplicable.<sup>25</sup>

**Apartado B.** Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:<sup>26</sup>

<sup>22</sup>Inciso reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>23</sup>Inciso reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>24</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>25</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>26</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.<sup>27</sup>

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.<sup>28</sup>

**Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.<sup>29</sup>

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.<sup>30</sup>

**Apartado D.** El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.<sup>31</sup>

**IV.** La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.<sup>32</sup>

<sup>27</sup>Inciso reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>28</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>29</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>30</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>31</sup>Apartado reformado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>32</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

La duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

- V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.<sup>33</sup>

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

<sup>33</sup>Párrafo reformado, DOF: 27-05-2015.

- a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6° de esta Constitución;
- b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;
- c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;
- d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;
- e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

El consejero presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez.

Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.<sup>34</sup>

El secretario ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.<sup>35</sup>

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

**Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;

<sup>34</sup>Párrafo reformado, DOF: 27-05-2015.

<sup>35</sup>Párrafo reformado, DOF: 27-05-2015.

6. El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

**Apartado C.** En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento,
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

**Apartado D.** El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.<sup>36</sup>

**VI.** Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley;<sup>37</sup>
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.<sup>38</sup>

<sup>36</sup>Fracción reformada, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>37</sup>Inciso reformado, *DOF*: 07-07-2014.

<sup>38</sup>Párrafo con incisos adicionado, *DOF*: 10-02-2014.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.<sup>39</sup>

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.<sup>40</sup>

<sup>39</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 10-02-2014.

<sup>40</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 10-02-2014. Artículo reformado, *DOF*: 06-12-1977, 06-04-1990, 03-09-1993, 19-04-1994, 22-08-1996, 13-11-2007.

## Artículo 41

Comentario por **María Marván Laborde** y **Fabiola Navarro Luna**

### Introducción

41

Este artículo constitucional contempla un conjunto de normas que, por un lado, confirman la naturaleza democrática del sistema político mexicano y, por el otro, instituyen las garantías tendientes a garantizar esta forma de gobierno. Consideramos que no es exagerado sostener que el artículo 41 concentra las normas que dan testimonio constitucional de la profunda transformación política del país en el último cuarto del siglo XX y lo que va del siglo XXI. Estudiar su evolución nos permite ver el proceso de construcción del sistema de partidos plural que en 2016 tenemos en México.

Las reformas a este artículo se inician en 1977 con el proceso de transición de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos plural y competitivo. De entonces a la fecha hubo ocho procesos de reforma (1977, 1986, 1989, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014), éstos dan cuenta del continuo proceso de perfeccionamiento de nuestras reglas electorales. Sin menospreciar la importancia de cada uno de ellos nos parece importante destacar el de 1977 por que se establecen las primeras reglas que, por un lado reconocen la necesidad de transformar el sistema de partidos, y por otra, desde la Constitución, los partidos de oposición empiezan un largo y sinuoso camino hacia la igualdad y justicia frente a la ley y acceso a condiciones materiales equitativas.

Con la reforma de 1989 se inicia la construcción de una autoridad administrativa independiente del gobierno, el Instituto Federal Electoral. Finalmente, la reforma de 1996 le reconoce autonomía plena al Instituto y transforma tanto la fórmula de financiamiento como la forma de fiscalización de los partidos políticos y las campañas electorales, de tal manera que el pluralismo de nuestro sistema de partidos es una realidad tangible expresada en la alternancia presidencial de 2000.

Sin embargo, es posible afirmar que la relativa juventud de nuestra democracia electoral aunada al cambio continuo no han permitido madurar adecuadamente la legislación secundaria ni la jurisprudencia, especialmente si consideramos que las modificaciones de 2007 y 2014 han reestructurado de fondo ciertas condiciones de la competencia electoral y le han dado a la autoridad administrativa muchas nuevas funciones. En este artículo está contenido el núcleo constitucional de las reglas para acceder al poder político en México. En mayo de 2008, Salazar Ugarte escribió:

La reforma de 1996 permitió cerrar, provisional pero significativamente, dos expedientes fundamentales de nuestra transición política: la consolidación y el desarrollo de los partidos

políticos nacionales y la creación de las instituciones encargadas de regular su competencia. Sin lugar a dudas la materia electoral ha sido la clave para encauzar el cambio político mexicano y el artículo 41 de la Constitución es uno de los principales receptáculos de dicha transformación institucional.<sup>41</sup>

Cada nuevo proceso electoral federal (especialmente, aunque no de manera exclusiva, los que concurren con la elección presidencial) surgen nuevos problemas que colocan distintos dilemas sobre las condiciones de los actores y las reglas de la competencia. Esto nos permite explicar por qué el artículo 41 constitucional es objeto de modificaciones importantes de manera periódica. Estas reformas han transformado la vida de los partidos políticos y las reglas para acceder al poder, así como la conformación de las instituciones electorales con diverso grado de profundidad.

En este artículo encontramos las normas y reglas que regulan las características de las elecciones, la naturaleza, fines, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos nacionales; las normas que regulan los medios de comunicación social en materia electoral (sobre todo radio y televisión); las prerrogativas de los candidatos independientes; algunas disposiciones relativas a los procesos de selección y postulación de candidatos, y desde el año 2014 los lineamientos constitucionales relativos a la integración de la autoridad electoral nacional y su relación con las autoridades locales, así como las funciones que constitucionalmente corresponden a cada uno de ellos.

Si la reforma constitucional de 2007 significó una profunda modificación en la comunicación política y en la forma de hacer campañas electorales, la reforma de 2014 transformó significativamente la organización de las autoridades electorales en el país, sobre todo de las encargadas de la organización de los procesos. A partir de ese año se inicia el proceso de construcción de una autoridad nacional; el Instituto Nacional Electoral (INE) sustituye al Instituto Federal Electoral (IFE); se crean los Organismos Públicos Locales (OPL) que reemplazarán a los Institutos Electorales en las entidades federativas, y por supuesto se establecen los parámetros de una compleja relación interinstitucional entre el INE y los OPL.

El artículo 41 comienza reafirmando el carácter de país *federal* cuando en el primer párrafo establece que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Esta disposición cobra especial consideración y merece al menos una nueva reflexión a la luz de la reforma de 2014. El sentido de esta reforma fortalece la concepción de la *nacionalización* de las principales funciones electorales y justifica el debilita-

<sup>41</sup>En el comentario al artículo 41 constitucional de la octava edición de esta obra.

miento de las instituciones homólogas en las entidades federativas, para consolidar la independencia y autonomía de éstas en relación con los respectivos gobiernos.

Este artículo sienta las bases que deben observar la legislación general, así como las legislaciones locales a través de las cuales se organizan las preferencias ciudadanas para formar partidos políticos. Es en esta disposición donde el constituyente permanentemente ha institucionalizado tanto los procesos electorales como las autoridades administrativas electorales encargadas primordial, pero no exclusivamente, de la organización de los mismos. No es exagerado decir que a través del artículo 41 se protege el pluralismo político, *conditio sine qua non* de la democracia representativa, y se imponen estándares a la convivencia política que tienden a la construcción de competencias electorales reales y justas.

La estructura misma de esta disposición constitucional nos puede servir de indicador para medir las dificultades en los procesos de negociación y construcción de consensos en cada reforma. Actualmente el artículo se compone de seis secciones denominadas bases, numeradas del I al VI. La base I solamente contiene tres párrafos. La base II, tres incisos numerados con las letras a, b y c. La base III tiene cuatro apartados: A, B, C y D. Los dos primeros con incisos de la letra a hasta la g; el primero y el segundo tres, a, b y c. La base IV consta de dos párrafos. La Base V contiene cuatro apartados: A, B, C y D. La primera con incisos de la letra a hasta la e; el segundo dos incisos, a y b, cada uno de ellos con numerales del 1 al 7; por su parte, el apartado C se divide en numerales del 1 al 11 (sin incisos identificados con las letras del alfabeto, sin embargo en párrafo aparte sí se incluyen tres incisos, a, b y c; el apartado D consta de un solo párrafo. Por último, la base VI consta de cinco párrafos, uno de ellos con tres incisos, esta base no tiene apartados.

El artículo 41 está lleno de paradojas, cuyo origen puede explicarse más fácilmente si reconocemos que sistemáticamente las reformas se plantean en momentos de vívida animadversión entre los partidos políticos. Se enfrentan por un lado el partido ganador y por el otro los que no obtuvieron el triunfo presidencial. Las diferencias entre fracciones parlamentarias suelen dominar el proceso de negociación. Las dos últimas grandes reformas que reconstruyen el sistema de partidos y el sistema electoral, la de 2007 y 2014, respectivamente, han contribuido de manera especial a algunas de las contradicciones de las que daremos cuenta en este trabajo.

## Partidos políticos, entidades de interés y centro de la vida electoral

En los primeros párrafos de este artículo el Constituyente reconoce la existencia de los partidos políticos y define que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

La base primera define a los partidos como entidades de interés público y a partir de esta definición trascendental de la reforma político electoral de 1977, sienta las

principales directrices para la organización de los partidos políticos. La lógica implícita en la redacción del artículo hace a los partidos políticos el actor central de la vida electoral, ya que contribuyen, por no decir determinan, la integración de los órganos de representación política.

La importancia que a través de este artículo se otorga a los partidos políticos en la vida electoral mexicana, aunada a la responsabilidad del Estado de asegurarles las condiciones materiales que garanticen su existencia, nos permite decir que en la práctica ha supeditado la participación de los ciudadanos a las organizaciones partidarias. Esta lógica se estableció a partir de la ley electoral de 1946, que sin haber reformado la CPEUM sirvió para construir y consolidar el sistema de partido hegemónico.

Al reconocer a los partidos como instituciones de interés público se les sitúa en un punto intermedio entre organizaciones de ciudadanos propias del ámbito privado y organizaciones públicas reconocidas por el Estado como instituciones fundamentales para cualquier democracia moderna. Los partidos están destinados a organizar las preferencias ciudadanas y permitir pacíficamente la confrontación de ideas y programas que compiten en cada proceso electoral.

Es importante hacer notar tres disposiciones introducidas recientemente que en alguna medida contravienen esta lógica que tiende a centralizar la fuerza electoral en los partidos políticos. Hasta 2012 la Constitución les garantizaba a los partidos políticos nacionales el monopolio en la nominación de candidatos a elección popular. Desde la legislación de 1946 se impidió a cualquier persona que no estuviera afiliada a un partido nacional participar como candidato en las elecciones federales. Ésta es una doble prohibición, por un lado impide a los candidatos sin partido también llamados independientes, a participar y, por otra, no permite que partidos locales postulen candidatos en elecciones federales.

A lo largo de la historia electoral siempre existieron ciudadanos que decidieron participar como candidatos sin partido, aun cuando sabían que jurídicamente no existía posibilidad alguna de formalizar sus candidaturas. Una de las demandas casi constante durante la formación de nuestra democracia electoral fue el reconocimiento a estas candidaturas, especialmente después de 2006 cuando Jorge Castañeda Gutman solicitó su registro como independiente y ante la negativa de la autoridad llevó su impugnación hasta las instituciones americanas de defensa de los derechos humanos. En esta materia algunos estados de la República se adelantaron a la legislación federal, por ejemplo, Yucatán, Sonora y Zacatecas.

La reforma del artículo 35 de este ordenamiento puso fin a una larga discusión sobre la pertinencia de reconocer plenamente a cualquier ciudadano su derecho de votar y ser votado. Vale la pena hacer notar que esto introdujo una interesante paradoja en el texto constitucional. Como ya dijimos, el artículo que se comenta solamente reconoce partidos nacionales y niega a los partidos locales la posibilidad de presentar candidatos a puestos de elección de carácter federal, después de 2012, si un partido local quisiera presentar un candidato en una elección federal, él o ella estaría en la obligación de presentarse en calidad de candidato independiente.

La reforma de 2014 instituyó la paridad entre los géneros (debería decir sexos) en la postulación de candidaturas a los puestos de legislaturas federales y locales. Sobre esta nueva disposición vale la pena resaltar dos elementos, primero, anteriormente la obligación de postular candidaturas de uno y otro sexo había permanecido en las leyes secundarias; con el fin de equilibrar la participación y representación de hombres y mujeres se establecieron las cuotas que en un principio tuvieron una proporción del 70-30 por ciento, después fue de 60-40 por ciento. Finalmente, en 2014 se elevó a rango constitucional y se exige 50-50 por ciento en la postulación de candidaturas. Segundo, si bien el segundo párrafo de la base I limita la injerencia de la autoridad electoral en los asuntos internos de los partidos políticos, al establecer la paridad como un mandato constitucional ya no queda en el ámbito de decisión de la vida interna de los partidos la proporción entre mujeres y hombres candidatos. Esta injerencia del Estado en la vida interna de los partidos se justifica a partir de la superioridad del bien político que protege, a saber, la construcción de la igualdad sustantiva en la vida política entre hombres y mujeres.

En el mismo orden de ideas debemos tomar en cuenta otra disposición, incluida con anterioridad, que fortalece a los ciudadanos frente a los partidos políticos, ésta es la prohibición a la afiliación corporativa en tanto se reconoce que los partidos están conformados por ciudadanos. La primera disposición en este sentido se hizo en 1996 y tiene su origen en las prácticas de afiliación corporativa del PRI. Se reforzó en la reforma del 2007 al considerarse que dichas prácticas no solamente no habían desaparecido, sino que además se extendieron a otros partidos. En las elecciones presidenciales de 2006 el PRD alegó que el Sindicato de Trabajadores de la Educación había “apoyado corporativamente” al PAN facilitando su triunfo.

En conclusión, las candidaturas independientes, la obligatoriedad en la paridad de género y la prohibición en la afiliación corporativa regresan la mirada del Constituyente hacia el ciudadano y aminoran suavemente la centralidad que nuestra Constitución otorga a los partidos en la organización de las preferencias políticas de la sociedad.

Por otro lado, aunque es de los aspectos que menos atención ha tenido, hay un cambio significativo en la redacción del tipo de representación, pasamos de una representación nacional a una representación política. Desde la publicación del texto original de este artículo en 1917, y hasta antes de la reforma de febrero de 2014, es decir, durante casi cien años el texto indicaba, respecto a la representación, que uno de los fines de los partidos políticos era contribuir a la integración de la representación nacional. Hoy el texto constitucional dice otra cosa sin que sean claras las razones o las consecuencias del cambio.

Contrasta la fortaleza constitucional de nuestro sistema de partidos con la crisis política por la que atraviesa México y muchas otras democracias. Son tan fuertes las tendencias oligárquicas de los partidos que se está cuestionando la pertinencia misma de su existencia, como si fuese posible o deseable la organización de democracias directas en pleno siglo XXI. No hay más democracia posible que la representativa, por ello compartimos la postura de Giovanni Sartori cuando afirma sin ambigüedad alguna

que “la representación está necesitada de defensa”.<sup>42</sup> También en referencia a la representación, Francisco J. Laporta señala “hay, en efecto, una cierta atmósfera de descalificación implícita o explícita de todo aquello que suene a representación electoral, a actividades de partido o a militancia política”. Sin embargo, es necesario reconocer que los partidos políticos son instituciones imprescindibles de las democracias modernas, necesariamente representativas.

Parafraseando a Francisco J. Laporta, los partidos políticos pasaron de ser considerados instrumentos activos de representación, vitalidad política e interés general a percibirlos, indispensables para ordenar las preferencias políticas a ser considerados “artificios extraños a la sociedad, anquilosados y marcados por pequeños intereses sectoriales”.<sup>43</sup> Si bien esta animadversión puede parecer justificada, la solución no puede ser la desaparición de los partidos. Es indispensable reconstruir y pensar alternativas y posibilidades que obliguen a los partidos, especialmente a las élites, a restablecer puentes con la ciudadanía que no esté sujeta a prácticas corporativas y clientelares.

Si bien se determina que “las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley” es necesario reconocer que la intervención legal de las autoridades se ha incrementado en cada reforma política incluida la de 2014. El artículo segundo transitorio de la reforma electoral de 2014 mandata al Congreso de la Unión a expedir la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales; además, establece los contenidos mínimos que deberá incluir el legislador reduciendo los márgenes de libertad de los congresos locales al momento de legislar en materia electoral. Se incluyen los requisitos y plazos para obtener su registro como partidos políticos nacionales y locales. Derechos y obligaciones de los militantes y garantía de acceso a los órganos de justicia intrapartidaria. Normas mínimas que deberán cumplir en la integración de sus órganos internos, postulación de candidatos. Transparencia en el uso de sus recursos. Contenidos indispensables de sus documentos básicos. Procedimientos y sanciones al incumplimiento de sus obligaciones.

En la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), expedida el 24 de mayo de 2015, se establecen las reglas para las coaliciones; las cuales deberán realizarse conforme a un sistema uniforme; se establecen los tiempos legales para solicitar a la autoridad electoral que las registre. Establece tres tipos de coaliciones: totales, parciales y flexibles y define cada una de ellas.

El inicio de nuestro proceso de transición a la democracia en 1977 tuvo como una de sus decisiones fundamentales facilitar la formación y el reconocimiento de partidos de oposición. Preocupación esencial de ese momento era reconocer a los partidos de izquierda que habían estado relegados a la ilegalidad. Para ello se estableció que el umbral de reconocimiento de los partidos sería con la obtención del 1.5 por ciento de la votación en cualquier elección federal, este porcentaje se ha venido incrementando

<sup>42</sup>Giovanni Sartori, “En defensa de la representación política”, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

<sup>43</sup>Francisco Laporta, “El cansancio de la democracia”, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

y en 2014 se elevó al tres por ciento. Los partidos de nueva formación únicamente podrán solicitar su registro una vez cada seis años después de la elección para renovar al Ejecutivo Federal. Esto marca una tendencia protectora de las fuerzas políticas existentes que intenta contener la fragmentación del sistema de partidos.

### Financiamiento y fiscalización: dos herramientas de la equidad. Financiamiento público y pluralismo partidario

La construcción del pluralismo partidario en nuestro país se debe, en gran medida, a la constante búsqueda de condiciones de equidad en los procesos electorales. Hoy en día podemos encontrar en las bases II y III los elementos fundamentales sobre los que debe construirse la equidad en la competencia entre partidos y candidatos. En la base II se encuentran las reglas del régimen de financiamiento y en la base III todo lo relativo a lo que hemos llamado el modelo de comunicación política. En ambos casos el tratamiento desigual a los desiguales busca asegurar la permanencia de partidos pequeños y equilibrar la ventaja “natural” que tienen los partidos que están en el poder, por ello la fórmula de repartición, tanto del dinero como del tiempo en radio y televisión siempre ha sido, 30 por ciento igualitario entre partidos existentes desde el momento en que adquieren su registro, aun cuando no hayan participado en ninguna elección, y 70 por ciento de manera proporcional de acuerdo con los resultados obtenidos en la última elección federal.

Desde la reforma de 1996 se sentaron las bases que establecen la obligación del Estado de financiar a los partidos políticos para garantizar un sistema competitivo. El régimen de financiamiento de nuestra CPEUM obliga a la prevalencia de los recursos públicos sobre los privados. Define la fórmula de cálculo de los recursos públicos y establece límites al monto global de financiamiento privado que los partidos pueden incorporar a sus finanzas.

Con la reforma de 2014 se incrementa en términos proporcionales los límites al financiamiento privado que pueden recibir los partidos políticos. Éste incrementó el 50 por ciento al pasar del 2 al 3 por ciento. También hubo un incremento en el acceso de los partidos a recursos públicos. Si bien en el ámbito federal no hay cambio, la estandarización de la fórmula para calcular los recursos públicos federales y estatales, trajo consigo un incremento sustancial al financiamiento que reciben los partidos tanto para sus actividades ordinarias como para las campañas electorales. En suma, a pesar de las críticas de que el financiamiento del que disponen los partidos políticos en México es excesivo, la reforma de 2014 significó el aumento al financiamiento público y privado.

Los grandes críticos del financiamiento privado advierten dos peligros que nuestro constituyente permanente ha tomado en cuenta. Por un lado, la posibilidad de que partidos y candidatos sean sometidos a los intereses particulares de quienes financian sus campañas. Por otro lado, la amenaza siempre presente de que el financiamiento

provenza de fuentes ilícitas, tales como dinero de la delincuencia organizada o recursos presupuestales de los gobiernos.

En el otro extremo encontramos a los críticos del financiamiento público que también consideran que existen dos posibles riesgos. Se considera que asegurar abundantes recursos públicos a los partidos puede estar en la raíz del fenómeno de separación de la ciudadanía y la militancia de base con respecto de las élites partidarias. La independencia de los candidatos del dinero recaudado de la sociedad puede ser, al mismo tiempo, símbolo de debilidad. La seguridad financiera que proporciona el financiamiento público ha disminuido el trabajo voluntario de los militantes que, de acuerdo con Angelo Panebianco, se considera síntoma de fortaleza de los partidos políticos. Por otra parte, se ha criticado que los partidos han caído en prácticas de malversación de fondos y uso de recursos públicos para fomentar prácticas clientelares. El exceso de recursos puede propiciar el incremento de dichas prácticas, tales como la entrega de dádivas en las campañas, incluso la compra del voto directamente.

No existe el “equilibrio perfecto” entre el financiamiento privado y el financiamiento público. Tampoco es posible pensar que los procesos electorales y las campañas políticas puedan hacerse sin dinero. Las normas que regulan el financiamiento de los partidos sólo aspiran a controlar los efectos del dinero en la política. Curiosamente, los peligros advertidos tanto por quienes prefieren el financiamiento público como los que abogan por el financiamiento privado son igualmente reales; en ambos casos han llegado a convertirse en amenazas tangibles al sistema democrático, aun en las democracias más consolidadas. Desde el punto de vista de quienes esto escriben, consideramos que el mal menor se encuentra en la prevalencia del dinero público sobre el privado. Lo anterior no es impedimento para que se hiciese una revisión sobre el monto de recursos públicos a los que tienen acceso los partidos políticos, y a partir de ahora los candidatos independientes.

Si hacemos una comparación de las reglas mexicanas de financiamiento para los partidos políticos, tanto en América Latina como entre los países de la OCDE, podremos constatar que México es de los países que entrega mayores recursos a los partidos no solamente en cantidad, sino porque garantiza desde la Constitución todas las formas posibles de financiamiento; el Estado está obligado a entregar dinero para actividades ordinarias, para las campañas políticas, para actividades específicas, como pueden ser la educación cívica, actividades editoriales y la promoción política de la mujer. Además les asegura prerrogativas en especie, la principal de ellas, recibir sin costo alguno acceso a tiempos de radio y televisión.

En esta base se establecen los límites a los gastos de precampañas y campañas y la obligación del Instituto Nacional Electoral de fiscalizar tanto el origen como el uso de todos los recursos de los partidos, ambas disposiciones tienen el fin último de preservar la equidad en las contiendas electorales.

En cuanto al financiamiento público de los partidos políticos, el 29 de enero de 2016, con motivo de la reforma “en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, en la base II se estableció que:

El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del Valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Antes de esta reforma el valor de referencia era el salario mínimo vigente para el Distrito Federal. Ésta es una medida que no impacta la vida electoral, pensada para la desindexación del salario mínimo, cuyos beneficios deberán reflejarse en la economía nacional.

## Fiscalización

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos es quizá uno de los temas que menos satisfacción producen a los propios partidos pese a su voluminosa producción normativa. Las elecciones federales y locales de julio de 2012 colocaron en la discusión pública dos prácticas recurrentemente denunciadas: la inequidad en la competencia por asuntos de dinero, cuya denuncia principal fue el rebase de los topes de campaña, y la coacción a los electores a través de la compra de votos, este último gasto hecho en efectivo y sin reportarlo, evidentemente, a la autoridad.

A principios de mayo del 2012, el Partido de la Revolución Democrática solicitó al IFE que de manera extraordinaria se adelantara la fiscalización del proceso 2011-2012. En respuesta, el IFE aprobó un programa de fiscalización a los partidos políticos y coaliciones respecto de los ingresos y gastos de campaña, relativos a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para el proceso electoral federal 2011-2012, y la presentación anticipada del dictamen consolidado con proyecto de resolución de la misma elección presidencial.

Con la aprobación de este acuerdo, el Consejo General del IFE pretendió escindir los informes finales de campaña de la elección del presidente de los informes finales de campaña de las elecciones de diputados y senadores. Al final, partidos y autoridades reconocieron que esto era materialmente imposible porque la separación de los gastos entre las campañas responde más a una ficción contable que a la forma en la que en la realidad partidos y candidatos gastan el dinero.

Las reacciones que causaron los primeros resultados con motivo del adelanto de las revisiones de los informes de gastos no ayudaron a esclarecer la polémica sobre el uso de los recursos, desenlazaron nuevos conflictos y tensiones. A principios de febrero de 2013, el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión pública conoció de los proyectos de Dictamen Consolidado y de Resolución de los Informes de Gastos de Campaña electoral para los comicios de 2012, de los candidatos a la Presidencia de la República. En una sesión complicada y llena de acusaciones por parte de los partidos políticos, por votación de cinco votos a favor y tres en contra, determinó devolver los proyectos a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos

Políticos, para presentarlos en una sesión posterior junto con el informe de gastos de campaña de las elecciones de diputados y senadores. Se hizo evidente que era indispensable revisar de manera simultánea los gastos de todas las campañas federales.

Los rebases de los topes a los gastos de campaña fueron el tema central del conflicto postelectoral y por tanto materia prima para plantear una reestructura importante, tanto al proceso de fiscalización como a la unidad administrativa encargada de llevarla a cabo. Existe una asimetría no resuelta, ni legal ni prácticamente, que surge a partir de que el financiamiento se entrega a los partidos; la distribución del dinero al interior del partido, y lo que asigna cada uno de ellos a sus diversos candidatos, se decide libremente en cada partido; sin embargo, los topes a los gastos de campaña se imponen a las candidaturas individuales.

Hasta 2012, se consideraba que todos los gastos que promueven al partido en general, a más de un candidato, o bien a todos en conjunto, se podían distribuir entre las 629 campañas (una presidencial, 500 para diputados y 128 para senadores). La división, o prorrateo de los gastos para la fiscalización de los mismos, también era una decisión contable que los partidos tomaban de manera libre y siempre después de conocer los resultados electorales. A través de esta decisión protegían a sus candidatos ganadores para que su triunfo no fuese cuestionado por haber incurrido en rebases en los topes a los gastos de campaña; en consecuencia, cargaban la mayor parte posible de los gastos sobre los perdedores asumiendo que la multa por rebase de topes de campaña siempre será un mal menor, comparado con el desprestigio del representante electo. Esto explica que el único caso de sanción para una campaña presidencial por un rebase de tope de gastos correspondió a la coalición de izquierda Movimiento Progresista que postuló a Andrés Manuel López Obrador. Todos los demás partidos se excedieron en los gastos de campaña, pero los cargaron a las campañas de diputados y senadores, especialmente el PRI-PVEM. En sus registros contables lograron que Enrique Peña Nieto, presidente electo, no transgrediera la norma.

Se reconoció que los vasos comunicantes entre las finanzas federales y locales también era un hecho aunque de difícil comprobación. Esto abonó a la idea de crear una autoridad única que serviría para homologar los procedimientos de los procesos electorales, entre los cuales se dio mucha importancia a la necesidad de controlar simultáneamente el financiamiento público y la fiscalización en la federación y en las entidades federativas. De acuerdo con quienes más impulsaron esta reforma encaminada hacia la centralización, la homologación además buscaría celebrar los comicios en una misma fecha para así abaratar los costos (una autoridad una misma fecha de recepción de votación).

En lo relativo a la fiscalización, la reforma constitucional de febrero de 2014 busca que sea nacional, expedita y transparente. La Constitución establece que estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, quienes serán responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. Al igual que como lo hizo la reforma de 2007, se mantuvo la disposición que

refiere que, en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

En el artículo Segundo Transitorio, inciso g, se establecen características nuevas a la fiscalización, entre las cuales es necesario destacar que se obliga a partidos y autoridad a hacer la fiscalización “en tiempo real” en lugar del modelo *ex post* que había funcionado con anterioridad. La autoridad queda obligada a expedir lineamientos homogéneos de contabilidad para partidos y candidatos y se debe asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables de los partidos. El sistema de fiscalización, deberá contar con un sistema sancionatorio para quien no cumpla los requerimientos ordenados por la Constitución o las leyes.

La reforma de 2014 concentra la facultad de fiscalización en el órgano nacional, y recorta los plazos para la revisión de los informes. La reforma también cambia el mecanismo de fiscalización: a partir de entonces, las tareas de fiscalización son dirigidas y supervisadas por la Comisión de Fiscalización del Consejo General, que se apoya en una Unidad Técnica de Fiscalización.

La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que sustituyó a la antigua unidad técnica “dotada de autonomía de gestión” que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y los procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

La reforma de 2007 desvinculó el trabajo de los consejeros electorales del realizado por la unidad técnica al eliminar la comisión de fiscalización. Esta decisión buscaba aislar el trabajo técnico de la influencia de los consejeros, determinación que se tomó a partir de la indignación del PRI y del PAN por las multas que se les impusieron por los famosos casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*. Sin embargo, se mantuvo la responsabilidad del CG de aprobar los dictámenes de fiscalización. Este arreglo resultó disfuncional y conflictivo y se corrige con la reforma de 2014 al restablecer la comisión de fiscalización y su relación continua con la nueva unidad técnica.

Además de transferir al Consejo General la responsabilidad directa de tal función, se incrementa el número de informes y se reducen los plazos para su comprobación para concluir los procedimientos de revisión de asuntos de fiscalización antes de la calificación de la elección.

Junto con el nuevo mecanismo de fiscalización se establecieron nuevas causales de nulidad por violaciones graves, dolosas y determinantes cuando: se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; se compre o adquiera cobertura informativa en radio y televisión; y, se reciba o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Este tema se abordará más adelante.

El último párrafo de esta base II se refiere al procedimiento para la liquidación de los partidos cuando éstos por cualquier razón hayan perdido el registro. Esta fue una atinada adición de la reforma de 2007 que en 2014 no fue objeto de reforma alguna.

### Comunicación política electoral

El legislador constitucional, en el año 2007, estableció en la base III del artículo 41 un modelo de comunicación político-electoral controlado por el Estado, de manera directa, por el Instituto Federal Electoral, y de manera indirecta por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El modelo de comunicación político-electoral tiene dos grandes componentes que imponen restricciones importantes principalmente a los candidatos y partidos políticos, aunque no exclusivamente a ellos. En los apartados A y B encontramos la primera de las prohibiciones, ésta es para toda persona física o moral y se refiere a la compra o adquisición de tiempo en radio y televisión. Es de aplicación a la federación y a las entidades federativas y se confirma al INE como autoridad única en la materia. La segunda disposición, contenida en el apartado C estableció que en la propaganda que difundan los partidos deberán “abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas”. La reforma de 2014 eliminó la parte de denigración a las instituciones y dejó solamente la prohibición a la calumnia, aunque en la Ley General de Partidos Políticos se mantienen ambas prohibiciones. Por último, en el apartado D establece las obligaciones tanto del INE como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para investigar y resolver infracciones mediante la vía de los llamados “procesos expeditos” (PES). A continuación presentamos el comentario correspondiente a cada uno de estos elementos.

Cuando se aprobó la reforma de 2007 se discutió profusamente si ésta tenía como resultado imponer ciertas restricciones a la libertad de expresión, y en todo caso si eran justificadas y proporcionales en relación con el bien tutelado. En la octava edición de esta obra, Salazar Ugarte sostiene que para la consolidación del sistema democrático mexicano son mayores las ventajas de la nueva modalidad de acceso a los medios de comunicación electrónicos, concretamente radio y televisión, que las desventajas que pueden acarrear las limitaciones impuestas. Instrumentos internacionales tales como el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos protegen la libertad de expresión. En su artículo 6º la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta ciertos límites a la libertad de expresión.

Se entiende que la prohibición de comprar o adquirir tiempo en radio y televisión no restringe en sí misma la libertad de expresión, ya que partidos políticos y candidatos tienen asegurado sin costo alguno el acceso a dichos medios, y con estas medidas protegen a las instituciones fundamentales de la democracia al establecer condiciones necesarias para elecciones equitativas.

Desde la reforma constitucional de 2007 hasta la fecha en que se comenta nuevamente esta disposición constitucional, han transcurrido cerca de ocho años de aplicación de las normas, lo que nos permite hacer algunos comentarios sobre las consecuencias, deseadas e indeseadas, de este modelo de comunicación política. Lo primero que hay que reconocer es que pocas normas constitucionales han sido tan resistidas como ésta. Los propios partidos políticos se han opuesto activamente a su cumplimiento inventando muy variadas formas de evadir las reglas.

Las múltiples violaciones a esta disposición constitucional han obligado a que el desarrollo reglamentario y jurisprudencial que ha tenido este artículo haya sido profuso, continuo, y no necesariamente coherente. El enfrentamiento entre autoridades electorales por un lado y permisionarios y concesionarios por el otro, fue una nueva fuente de tensiones en los procesos electorales del país. En los primeros años de implementación, especialmente en el proceso electoral federal de 2008-2009, los concesionarios privados orquestaron una agresiva campaña de desprestigio de las autoridades electorales.

La autoridad administrativa (IFE-INE) se ha visto en la necesidad de emitir criterios, lineamientos y reglamentos para instrumentar sus obligaciones como administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión. En todos los procesos electorales posteriores a la reforma de 2007, el modelo de comunicación política ha sido la principal fuente de conflicto entre partidos; entre éstos y la autoridad administrativa; entre partidos y la autoridad jurisdiccional; entre las autoridades electorales y las concesionarias privadas; y por si fuera poco, entre la autoridad administrativa y las autoridades jurisdiccionales.

Un tema quedaba insuficientemente resuelto con los criterios de las autoridades electorales. Durante los años que siguieron a la reforma creció el número de variantes que los gobiernos y partidos políticos emplearon para acceder a tiempo en radio y televisión esquivando la prohibición y aprovechando dolosamente las contradicciones o los vacíos legales para difundir propaganda fuera de los cauces constitucionales. Frente a la imposibilidad de comprar promocionales en los tiempos *comerciales* de la radio y la televisión aumentó el número de inserciones pagadas en noticieros, y se adquirieron espacios a través de la técnica de mercadotecnia denominada propaganda integrada.

Para tratar de evitar estas prácticas, la reforma constitucional de febrero de 2014 estableció, en la base VI, como causa de nulidad de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes: la compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley. Pocos meses después se volvió a modificar esta disposición para resolver un viejo debate de interpretación formalista que considera que la compra solamente se puede demostrar cuando existe un contrato y la adquisición puede suponerse a partir de los hechos (presencia constante y favorable de un partido o candidato en noticieros y programas de radio o televisión). Ahora la norma establece como causa de nulidad que “se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley”. Si bien estas disposiciones pretenden incrementar la exigencia y forzar a todos los actores al cumplimiento de las reglas, es necesario reconocer que son normas de muy difícil aplicación.

Después del proceso electoral de 2006, el Constituyente Permanente consideró imprescindible establecer ciertos límites a las campañas negras, por lo que, como dijimos anteriormente, dispuso en el apartado C la prohibición de la denigración a las instituciones y la calumnia a las personas. En 2014 se eliminó la restricción constitucional sobre la denigración a las instituciones, pero permaneció lo relativo a los límites a la calumnia. La contradicción con la legislación secundaria ha complicado la interpretación de las normas en los procedimientos espaciales sancionadores.

A pesar de esta modificación, desde 2008 hasta la fecha la autoridad electoral está obligada a analizar y dictaminar sobre los contenidos propagandísticos de los partidos políticos. No existe un problema de “censura previa”, ya que la autoridad únicamente interviene cuando existe una queja de por medio; normalmente, éstas son interpuestas por los propios partidos políticos y ocasionalmente por algún otro actor. Hay que reconocer que estas restricciones hacen sumamente complicada la comunicación política, entorpecen la crítica necesaria en todo proceso electoral y son otra fuente de enfrentamiento de las autoridades con los partidos políticos.

En términos generales, podemos definir las campañas políticas como el conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los candidatos y partidos con el fin de captar votos para sí y por tanto convencer a los ciudadanos de que no favorezcan a los opositores. Evidentemente, esto requiere la crítica de los adversarios. Es sumamente complejo establecer una frontera clara entre la “crítica sana” y las “campañas negras”. Las acciones de los candidatos y las políticas de los partidos deben ser sujetas al escrutinio de la oposición y de los ciudadanos. Dado el modelo garantista de acceso a los medios de comunicación los candidatos y partidos no quedan en estado de indefensión frente a los ataques de sus contrincantes. Nuestra opinión particular es que la continua intervención de la autoridad electoral en el contenido de las campañas ha sido más perjudicial que benéfica para el fortalecimiento de los valores democráticos que en principio es el bien tutelado.

Como lo dijimos anteriormente, la reforma de Felipe Calderón de agosto de 2012 estableció en el artículo 35 de este ordenamiento el derecho de los ciudadanos de competir en los procesos electorales a través de candidaturas que no tuviesen el respaldo de un partido político. A los candidatos sin partido fue necesario asegurarles el acceso a prerrogativas, tanto al financiamiento público como a tiempos en radio y televisión. El mecanismo para resolver esto no fue sencillo dado que la fórmula constitucional distribuye los dos tipos de prerrogativas de manera proporcional tomando como base para el cálculo a los partidos y no a los candidatos. El inciso e) de la base III del artículo 41 determina que

El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.

Por razones evidentes, los candidatos independientes únicamente tendrán acceso a prerrogativas en dinero y en tiempo en radio y televisión en periodos de campaña, y una vez que han logrado cumplir con todos los requisitos de ley para ser registrados como candidatos; solamente participan del 30 por ciento que se reparte en partes iguales, todas las candidaturas independientes cuentan como una sola unidad para fines de asignación de este porcentaje, por lo que entre más candidatos independientes menos financiamiento público y menos tiempo aire en radio y la televisión tendrá cada candidato independiente.

La discusión con las campañas de los independientes es si debe aplicárseles la restricción del financiamiento privado de la misma manera que a los candidatos de partidos políticos. Si se les limita a recibir y gastar solamente el tres por ciento adicional de lo que recibieron de recursos públicos, la competencia individual puede ser inviable. Por otro lado, si se les permite conseguir y gastar dinero que provenga del financiamiento privado se pueden exacerbar los riesgos de éste. Las candidaturas sin partido se pueden convertir en eficientes sistemas de lavado de dinero ilícito. ¿Cuál es el mal menor? No está claro el curso de acción e interpretación de estas normas.

## Instituto Nacional Electoral

El 4 de abril del año 2014 se llevó a cabo la última sesión del entonces Instituto Federal Electoral para dar paso a la primera del Instituto Nacional Electoral. El Consejo General sufrió cambios por cuarta vez desde que se fundó el IFE. El número de integrantes con derecho a voto se incrementó de nueve a once. Se homologó el plazo de designación del consejero presidente y los consejeros electorales en nueve años (la reforma del año 2007 había dispuesto que el consejero presidente duraría en su encargo seis años). Además, se agregó un mecanismo de sustitución de los consejeros en los siguientes términos:

De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

Al igual que con la reforma de 2007, la reforma de 2014 supuso un cambio anticipado en la renovación del Consejo General. Con motivo de la reforma y de las leyes generales que la desarrollaron (promulgadas en mayo de 2014), se crearon nuevas áreas como la Unidad Técnica de Vinculación con los Órganos Electorales Locales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, la Oficialía Electoral, y se transformó la entonces Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos creada mediante la reforma de 2007, pero en términos generales se mantuvo la misma estructura directiva, ejecutiva, técnica y de vigilancia que ya tenía.

La reforma de febrero del año 2014 mantuvo al órgano denominado Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión para fiscalizar todos los ingresos y egresos del Instituto (incorporada a la estructura del Instituto con la reforma de 2007). En mayo de 2015 se publicó una reforma en materia de combate a la corrupción, que entre otros aspectos tocó lo relativo a los distintos órganos encargados de la correcta vigilancia de los recursos públicos que ejercen los entes presupuestales, para encaminarlos hacia el Sistema Nacional Anticorrupción. A la Contraloría General se le cambió la denominación por “Órgano Interno de Control del Instituto”. El proceso de designación del titular de este órgano no se alteró, “será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determina la ley”. La duración del encargo es de seis años con posibilidad de una sola reelección.

El apartado A de la base V estableció un complejo proceso de designación del consejero presidente y los consejeros electorales. Permanece la disposición de que todos ellos serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; sin embargo, se establecen cinco etapas:

1. Expedición de la convocatoria por parte de la Cámara de Diputados y la creación de un comité técnico de siete integrantes, tres de ellos nombrados por el órgano de dirección de la propia Cámara, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos más por el organismo garante establecido en el artículo 6º constitucional (hoy en día el Pleno del Instituto Nacional de Acceso a la Información).
2. El comité evaluará a todos los candidatos y seleccionará a cinco personas por cada cargo vacante. Remitirá la relación al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados
3. Este órgano impulsará la construcción de acuerdos, escogerá un candidato que remitirá al Pleno de la Cámara de Diputados para que éste vote la propuesta
4. Si no hay acuerdo que alcance la mayoría de las dos terceras partes se elegirá por insaculación a partir de la quinteta presentada por el comité técnico.
5. La última salvaguarda del proceso de selección remite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la designación mediante insaculación.

Este procedimiento merece algunos comentarios. En primer lugar, a través de la complejidad se trata de disimular que el nombramiento de consejeros responde a un acuerdo entre las principales fuerzas políticas. En segundo lugar, llama la atención el involucramiento de dos instituciones que en principio nada tienen que ver con la función electoral, a saber: la CNDH y el INAI. En tercer lugar, las salvaguardas contempladas en los incisos d) y e) responden a que los partidos políticos han encontrado grandes dificultades para llegar a acuerdos y por tanto han dejado incompleto el Consejo General al menos en dos ocasiones. De octubre de 2010 a diciembre de 2011 dejaron un Consejo General con el consejero presidente y cinco consejeros más. De octubre de 2013 hasta abril de 2014, que se conformó el INE, solamente estuvieron en funciones cuatro consejeros electorales que decidieron hacer la presidencia rotativa, ya que ninguno de ellos había sido designado por la Cámara de Diputados como consejero presidente.

## Rumbo a la nacionalización de la función electoral

Por federalismo electoral se alude a la coexistencia y reparto de competencias diferenciadas y compartidas entre órganos administrativos federal y locales encargados de la organización de los procesos electorales. Se suele dar por sentado que, si hay un órgano del Estado de tipo federal y sus similares en los Estados con cierto grado de autonomía, ello es federalismo. *Contrario sensu*, la existencia de un órgano único encargado de la organización de los procesos electorales se concibe como una centralización de la función, en este caso, de la electoral. Existe poca literatura o textos académicos que se ocupen de las precisiones conceptuales. También carecemos de un análisis de lo que podrían considerarse buenas o malas prácticas, aunque existen unas primeras referencias a un “federalismo electoral” con motivo de la ley electoral de 1946; sin embargo, éstas son dispersas, carecen de explicación precisa y no tienen gran profundidad.

Desde un punto de vista formal, la literatura del federalismo hace referencia a la existencia de dos ámbitos de gobierno constitucionalmente reconocidos (nacional y local), donde por un lado, las partes conviene reservar asuntos para que sean regidos y/o ejecutados por el nivel federal, aunque con alcance para todo el país, y por otro, conservan autonomía política para otros asuntos a cargo de cada entidad federada. La construcción normativa sobre el federalismo como forma de gobierno descansa en esa combinación de gobiernos compartidos con zonas de autonomía; a partir de lo cual se organiza un sistema que distribuye competencias y cargas.

Podemos suponer que estas ideas en relación con el federalismo están detrás del uso de las expresiones que aluden a un pretendido “federalismo electoral”, aunque consideramos que hay un problema de fundamentación o justificación en el uso de esa manera de describir la organización de la función electoral, esencialmente porque dicha función no es una función de gobierno, es una función técnica, instrumental, por tanto, creemos, ajena al ejercicio de gobierno.

Encontramos prudente hacer un paréntesis para recordar que el Instituto Federal Electoral desde 1993 se encarga de manera exclusiva de las actividades relativas al padrón electoral, listas nominales y expedición de las credenciales para votar con fotografía. Como dijimos anteriormente, en la reforma electoral de 2007 el Constituyente decidió que el IFE sería la autoridad única en materia de radio y televisión. Aún más, mediante esta misma reforma, se previó la posibilidad de que el entonces Instituto Federal Electoral asumiera la organización de procesos electorales locales mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo solicitaran. Es decir, la reforma de 2014 acelera un proceso de centralización que ya estaba presente en nuestra vida electoral.

Después de las elecciones de 2012 quienes no ganaron la elección presidencial se quejaron nuevamente por la inequidad en la contienda. Las acusaciones principales versaron sobre el uso de recursos ilícitos en las campañas y la necesidad de fortalecer el proceso de fiscalización, tanto de las campañas locales como de las campañas federales, ya que existían entre ellas vasos comunicantes que dificultaban la vigilancia justa de los topes de campaña.

Otro de los principales señalamientos para cambiar el modelo y desaparecer los órganos locales fue la acusación de parcialidad de las autoridades electorales porque los presidentes del PAN y el PRD consideraron evidente que existía una subordinación de los consejeros a los gobernadores de las respectivas entidades. La propuesta inicial fue crear una autoridad única encargada de la organización de los procesos electorales federales y locales, y la consecuente desaparición de los institutos locales.

En las elecciones del año 2012, tras doce años de oposición, el Partido de la Revolución Institucional recuperó la Presidencia de la República. Los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes del PRI, PAN y PRD, los tres partidos principales, acordaron una agenda de cambios de gobierno. Asumieron el compromiso de alcanzar un gran pacto que definiera las bases de un nuevo acuerdo político-administrativo. Se logró elaborar un documento que identificaba objetivos socialmente deseables, propuestas de política pública, acciones políticas y administrativas y reformas legales que las partes compartían.

Así surgió el Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012, como un gran acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas “hacia un futuro más próspero”. El Pacto inicial se compone de tres ejes: Fortalecimiento del Estado mexicano, Democratización de la economía y la política, y Participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas. Cinco meses después de aprobarse, en mayo de 2013, se amplió el pacto con 11 puntos para “blindar los procesos electorales y garantizar transparencia, igualdad, legalidad y respeto en los comicios”.

El acuerdo al que pudieron llegar los partidos políticos se convirtió en la base de la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014. Es una reforma que va encaminada hacia la construcción de una sola autoridad electoral, pero inexplicablemente se quedó en un estadio intermedio que nacionalizó muchas funciones, pero no desapareció los institutos locales. A la autoridad administrativa federal se le llamó autoridad nacional, se mantuvo a los órganos administrativos electorales locales acotados en sus funciones y se diseñó una compleja relación entre los Órganos Públicos Locales (OPL) y el Instituto Nacional Electoral. Los OPL mantuvieron la autonomía constitucional que desde antes les garantizaba la fracción IV inciso c) del artículo 116 de la CPEUM.

El proceso de nacionalización tiene su fundamento en la Constitución y es desarrollado a detalle en el conjunto de leyes generales que fueron mandatadas por el artículo segundo transitorio, a saber: I) la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales de la que ya hablamos anteriormente; II) la ley general que regule los procedimientos electorales, y III) la ley general en materia de delitos electorales.

Estas leyes fueron desarrolladas y aprobadas el 23 de mayo de 2016. No tienen el formato clásico de una ley general, es decir, no se limitan a establecer el reparto de competencias, entre la federación, los estados y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en realidad desarrollan a detalle las disposiciones que se deben seguir tanto en la federación como en las entidades. Debido a la desconfianza del Congreso de la Unión en los Ejecutivos y los Congresos locales hemos visto que en los últimos años se han aprobado diversas leyes generales, en materia electoral, como un instru-

mento de homogeneización de los marcos legales en todas las entidades de la República. Las leyes generales se han convertido en un instrumento que busca la estandarización del sistema democrático en el país.

Las leyes generales no derogan los respectivos desarrollos legales de las entidades federativas —no podrían hacerlo—, por ello es que invariablemente en los artículos transitorios se ordena a los Congresos locales hacer los ajustes necesarios en la normatividad local. Esto no siempre ha sido obedecido y mucho menos cumplido en tiempo. Una de las paradojas que la reforma de 2014 dejó sin resolución es que a pesar de que los nombramientos de los consejeros de los OPL queda en manos de cada Congreso local, el presupuesto de los institutos y las respectivas ministraciones están a cargo de los secretarios de finanzas de cada entidad. Este hecho relativiza la independencia que pudiera haberse ganado con la forma de nombramiento de los consejeros.

En los dos años de aplicación de esta reforma se han presentado importantes conflictos que se derivan de la dependencia económica de los Institutos locales respecto de sus propios congresos locales. Debido a que existe la posibilidad planteada por esta Constitución de que el INE atraiga las funciones que un OPL no está en capacidad de llevar a cabo eficientemente, y en un caso extremo asumir la responsabilidad total de la elección, los Congresos locales pueden evadir la responsabilidad de asegurar la viabilidad financiera tanto de los Institutos locales y, sobre todo, de los procesos comiciales de cada entidad.

Por otra parte, es necesaria una reflexión de las leyes generales que ahora se desprenden de nuestra Constitución para regir la vida electoral del país, además queremos llamar la atención sobre el constante incremento normativo que se deriva de las funciones que cada reforma constitucional le adiciona al INE. Sirva para darnos una idea la cantidad de leyes generales y el número de artículos que cada una de ellas contiene. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) consta de 493 artículos. La Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) consta de 26 artículos y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) consta de 97 artículos. A estas tres se suma la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMI) que fue aprobada el 22 de noviembre de 1996 y reformada por última vez el 23 de mayo de 2015 y consta de 110 artículos.

En el Apartado B de la base V se definen las funciones del INE tanto para elecciones federales y locales, así como lo que debe hacer de manera exclusiva en las elecciones federales. El Constituyente dejó en el INE las siguientes siete responsabilidades que podríamos llamar nacionales:

- Capacitación electoral.
- Geografía electoral (división en distritos y secciones electorales).
- Padrón y listas de electores.
- Ubicación de casillas y designación de funcionarios de casillas.
- Reglas y lineamientos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.

- La fiscalización de los ingresos.
- La demás que determine la ley.

En el caso de los procesos federales, el INE tendrá las siguientes facultades:

- Derechos y el acceso a prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
- Preparación de la jornada electoral.
- Impresión de documentos y la producción de materiales electorales.
- Escrutinios y cómputos.
- Declaración de validez y el otorgamiento de constancias de las elecciones de diputados y senadores.
- Cómputo de la elección de presidente en los distritos uninominales.
- Las demás que determine la ley.

En el apartado C se establecen las funciones que quedan en manos de los OPL:

Derechos y el acceso a prerrogativas de los candidatos y partidos políticos:

- Educación cívica.
- Preparación de la jornada electoral.
- Impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley.
- Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
- Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo.
- Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral y conteos rápidos, conforme a los lineamientos elaborados por el INE.
- Organización. Desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación.
- Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.
- Las que determine la ley.

En este apartado se preserva la posibilidad de que el INE organice los procesos electorales de las entidades federativas que así lo soliciten, siempre y cuando se firme el convenio correspondiente. Esta disposición es independiente de las que se establecen líneas más adelante en el apartado C de esta misma base, que define que por mayoría calificada de ocho consejeros del CG el INE podrá asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos locales; delegar en dichos órganos algunas de sus atribuciones, o bien revocar dicha delegación en cualquier momento; por último, también el CG podrá atraer cualquier asunto de la competencia de los OPL. Esto imprime un alto grado de flexibilidad en la relación entre los OPL y el INE, ya que permite que el nivel de centralización o descentralización varíe en función de la fortaleza y probidad del órgano superior del OPL.

Esto puede ser considerado una ventaja; sin embargo, deja amplios márgenes a la discrecionalidad del CG del INE y abre la puerta a nuevas presiones por parte de todos los actores políticos. Algunos pedirán la delegación de ciertas funciones, otros la atrac-

ción y algunos más la asunción total del proceso en una determinada entidad. No necesariamente será suficiente la protección que estableció el Constituyente al imponer una mayoría calificada de 8/11 consejeros para tomar este tipo de decisiones.

Ya en 2015 tuvimos la experiencia de que la Sala Superior del TEPJF le diera el orden al INE de asumir la responsabilidad total de la elección extraordinaria de Colima. La decisión es discutible no solamente porque el CG del OPL de Colima no fue el acusado de las irregularidades que llevaron a la anulación de la elección, la discusión principal se ha centrado en dilucidar si la SS del TEPJF tiene o no atribuciones para mandar al INE, que asuma una elección, o bien delegue o atraiga algunas de las funciones que ésta Sala decida.

De las nuevas atribuciones del INE tal vez la más relevante es la obligación de nombrar a los siete consejeros de la máxima autoridad en los órganos administrativos electorales locales. Esta facultad está consignada en el último párrafo del apartado C de la base V. En virtud de la reforma de febrero de 2014, el INE debe periódicamente realizar esta tarea, que antes era realizada por los Congresos estatales. También tiene la posibilidad de destituir a los consejeros del cargo cuando se presente alguna de las causas previstas en la legislación. Con apenas dos años de que entró en vigor esta reforma, el INE ya destituyó a tres consejeros de Chiapas, por lo que consideró una actuación poco democrática en la elección de 2015. Los partidos de oposición apelaron esta decisión y la Sala Superior del TEPJF ordenó la destitución de los otros cuatro consejeros.

Al centralizar el proceso de designación de los consejeros estatales y de la Ciudad de México en manos del CG del INE, el Constituyente buscó incrementar el nivel de profesionalización de los consejeros locales, pero primordialmente impedir que los gobernadores intervinieran en el proceso de nombramiento de los consejeros electorales. A pesar de los complejos procesos de selección implementados por el INE que combinaron dos pruebas de conocimientos más entrevistas con los consejeros electorales, la descalificación de los partidos políticos hacia los consejeros locales no cesó; los cuestionamientos se trasladaron de cada una de las entidades al CG del INE. Resulta lógico suponer que la centralización de las decisiones también provoca una concentración, quizá innecesaria, del conflicto, esto puede ayudar a restar credibilidad en nuestras instituciones electorales.

En lo relativo a la organización electoral el INE conserva las funciones que ya tenía, pero se le agrega una muy importante en materia de geografía electoral. A partir de lo cual queda en manos del INE la definición de la geografía electoral nacional (antes solamente definía la federal), para lo cual debe aprobar criterios generales para llevar a cabo la redistribución federal y las 32 redistribuciones de cada una de las entidades federativas.

El área de geografía del IFE ha desarrollado un conocimiento técnico sumamente especializado, en razón de lo anterior muchas entidades solicitaban, a través de convenios de colaboración, asistencia técnica para sus procesos de redistribución. Sin embargo, el momento de redistribuir y los parámetros para hacerlo era una decisión política que quedaba en manos de la localidad. A partir de 2014 es responsabilidad del INE determinar los tiempos para la redistribución federal y las locales.

La fecha de la jornada electoral se adelanta un mes. A partir del año 2015, la jornada se celebra el primer domingo de junio, y no en el mes de julio como hasta el año 2012. La reforma plantea la sincronización de todos los procesos electorales del país que tengan elección coincidente en el año correspondiente, para que se lleven a cabo en la misma fecha, es decir, el primer domingo de junio.

Para la recepción del voto el día de la jornada electoral y cómputos de los mismos, la reforma establece como obligación del INE instalar casillas únicas en procesos federales y locales concurrentes. Para poder cumplirlo el INE debe asumir la coordinación, con las autoridades locales, de todas las actividades asociadas a la instalación, ubicación y funcionamiento de casillas. Lo que a su vez implica organizar lo relativo a los cómputos de las elecciones federal y local en casilla única que se deben realizar de manera simultánea.

La reforma de febrero de 2014 también permite que los partidos políticos soliciten al INE que organice sus elecciones internas para renovar sus dirigencias, y solamente podrá negarse cuando exista una imposibilidad material para organizar la elección.

### Servicio Profesional Electoral Nacional

En materia de profesionalización de servidores públicos en la función electoral, la reforma ordena al Instituto Nacional Electoral establecer el Servicio Profesional Electoral Nacional. El cual comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas en materia electoral. Así las cosas, el Instituto Nacional Electoral debe regular la organización y el funcionamiento con los servidores públicos de carrera electoral tanto, de la rama nacional como de la local.

Con esta disposición se centraliza en el INE el proceso de profesionalización de todo servidor público que quiera dedicar su vida a los procesos electorales. La creación de un solo Servicio Profesional Electoral tiene, desde nuestra perspectiva, al menos tres implicaciones que no necesariamente serán sencillas de implementar en la práctica. La primera de ellas será la permeabilidad entre el personal del INE y de los OPL. Segundo, la movilidad de los funcionarios será a escala nacional, lo que supone que un buen funcionario de un estado de la República puede conseguir su promoción vía concurso de oposición, pero la plaza que obtenga podrá estar en cualquier entidad del país. Los gastos del INE en la relocalización del personal son indeterminados y pueden redundar en otro elemento que encarezca aún más nuestro sistema electoral. Por último, y muy relacionado con el punto anterior, si hablamos de un solo sistema profesional necesariamente tenemos que considerar una homologación salarial entre empleados del INE y empleados de los OPL. La presión presupuestal para las entidades, especialmente las menos desarrolladas del país, puede convertirse en un gasto insostenible. No está claro que los Congresos locales tengan los medios económicos para asegurar la suficiencia presupuestaria que se requerirán para mantener a los partidos y a la

burocracia electoral con los nuevos estándares creados a partir de la nacionalización de la función electoral. Tampoco queda claro de qué medidas de apremio puede disponer el INE para garantizar los recursos económicos que den viabilidad a un Sistema Profesional con estas características.

## Sistema de nulidades

En la base VI se establecen:

Los medios de impugnación destinados a garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos electorales. Asimismo, puntualiza que el sistema de medios de impugnación dará definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizará los derechos políticos de los ciudadanos.<sup>44</sup>

No resulta exagerado decir que en esta disposición descansa la efectividad de nuestro sistema electoral. Únicamente se pueden garantizar los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en la medida en la que hay un sistema de medios de impugnación eficiente, a ello se refiere al artículo 99 constitucional.

Vale la pena hacer una pequeña reflexión sobre la trascendencia que tiene la decisión del Constituyente de dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales. Cada vez que normativamente se “cierra” una etapa del proceso y con ello se garantiza el inicio de la siguiente, en última instancia se está asegurando que en la fecha electoral prevista para elegir a nuestros representantes, efectivamente haya elecciones y éstas se realicen en un ambiente de certeza jurídica. Por ello el Constituyente agregó que “la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”. Esto es una garantía de estabilidad política del país.

La reforma de 2014 agrega tres párrafos a la base VI donde se determina lo que la propia Constitución llama “el sistema de nulidades”. Con el fin de inhibir comportamientos antidemocráticos de los partidos políticos y los candidatos se constitucionaliza la posibilidad de la máxima sanción que se puede recibir en un proceso electoral. La amenaza de la anulación de la elección pende como la espada desenvainada de Damocles, según nos recuerda Horacio el poeta griego, sobre la cabeza de todo candidato que esté dispuesto a violar la Constitución. Las causas de nulidad están definidas en tres incisos, en ellas se sintetiza, de manera magistral, las principales preocupaciones de esta reforma.

Las elecciones federales o locales podrán ser anuladas cuando se exceda el gasto de campaña en un 5 por ciento del monto total autorizado. Por ello se reforma todo el sistema de fiscalización explicado con anterioridad y se determina que la fiscalización

<sup>44</sup>Salazar, P. “Comentario al Artículo 41”, en Carbonell, M. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo II, México, Editorial Porrúa, UNAM, 20a. ed., 2009.

debe hacerse en tiempo real y sus resultados deberán estar aprobados antes de la calificación electoral.

Debido a las constantes violaciones a la prohibición de comprar tiempo en radio y televisión se establece que la compra o adquisición de cobertura informativa, o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos de la ley también pueden llevar a la anulación de la elección.

Por último, pero no por ello menos importante, si se reciben o utilizan recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas también se está corriendo el riesgo de que se desconozca la elección. Esta última causa de nulidad nos revela que a pesar del hiperdesarrollo del marco normativo y el generoso recurso público asegurado para el financiamiento de la política, los recursos de los gobiernos (federal, locales o municipales) siguen financiando las actividades de campaña y se utilizan para sostener clientelas fieles.

Lo que aparece como sanciones severísimas se relativiza por una serie de adjetivos calificativos que admiten matices y por tanto abren la puerta a la interpretación amplia de la autoridad jurisdiccional. Las violaciones tienen que ser graves, dolosas y determinantes; además, deben probarse de manera objetiva y material. Por si esto fuera poco, se aclara que las violaciones se considerarán determinantes, es decir, que pudieron cambiar el resultado electoral si la diferencia entre el primer y el segundo lugar es menor al cinco por ciento.

“En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada”. Si bien esta disposición parece encaminada a obligar a ser respetuosos de la legalidad al candidato a la presidencia o a la gubernatura, las impugnaciones y procesos de nulidad que hemos visto protegen a los candidatos a toda costa. Así se puede leer en el caso de la anulación de la elección para gobernador en el estado de Colima, ya mencionada con anterioridad.

El sistema de nulidades puede tener el efecto contrario al buscado por el Constituyente, en lugar de generar certeza e incrementar el respeto a las normas constitucionales y legales en nuestro país puede convertirse en causa de inestabilidad. El segundo lugar tiene todos los incentivos para impugnar una elección en la que la diferencia entre él o ella y su contrincante sea menor al cinco por ciento. El pluralismo político y el incremento en la fragmentación de las preferencias del electorado nos permiten suponer que cada vez veremos con mayor frecuencia elecciones cerradas que no alcanzan los cinco puntos de diferencia requeridos para evitar una impugnación.

Vale la pena preguntarnos si el sistema de nulidades no socava el principio de definitividad que consideramos garantía de certeza jurídica en los procesos electorales. Las impugnaciones que hasta ahora hemos conocido hacen un resumen de todas las violaciones por las que se acusó al contrincante desde las precampañas hasta el día de la votación. A pesar de haber sido desahogada y sentenciada, en su caso, cada una de esas faltas, el expediente de impugnación las suma como si no hubiese habido la sanción correctiva en su oportunidad.

## Bibliografía

- AGUIRRE, P. *et al.*, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, Estudios Comparados, México, Trazos Centro de Investigación e Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1993.
- BECERRA, R., Salazar, P. y Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México. Partidos, Elecciones y Reformas* (2a. ed.), México, Cal y Arena, 2000.
- CÓRDOVA, L. y Salazar, P. (coords.), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, IDEA Internacional, 2007.
- CÓRDOVA, L., “La reforma electoral y el cambio político en México”, pp. 653-703, en Zovatto, D., J.J. Orozco (coords.), *reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, IDEA Internacional, 2008.
- Diccionario Electoral, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, TEPJF, IFE, CAPEL, 2003.
- GUTIÉRREZ P. y Zovatto, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, IDEA Internacional, OEA, 2011.
- LAPORTA, F., “El cansancio de la democracia”, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México, TEPJF, 2005.
- MARVÁN, M., “Partidos políticos: ¿instituciones necesarias o prescindibles?”, en *Metapolítica*, núm. 10, México, CEPACOM, 1999.
- NOHLEN, D. *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM, FCE, 1994.
- OCDE, *Framework For Supporting Better Public Policies and Averting Policy Capture*, Mimeo, 2004.
- SALAZAR, L., *Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1998.
- SALAZAR, P., “Comentario al artículo 41 constitucional”, en Carbonell, M. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, 20a. ed., tomo II, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2009.
- SARTORI, G., “En defensa de la representación política”, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, TEPJF, 2005.

## Artículo 41

### Trayectoria constitucional

#### 41 *Primera 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 reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público; determina su naturaleza; establece el privilegio al uso de los medios de comunicación social; se les exige un número mínimo de miembros y se les faculta a participar también en las elecciones estatales y municipales, otorgándoles la exclusividad de la representación popular, restringiendo el mismo a cualquier ciudadano no afiliado a éstos.

#### *Segunda 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 crean los seis últimos párrafos de este artículo. Se establece que las elecciones federales constituyen una función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Se configuran los principios fundamentales para la conducción estatal de las elecciones. Se establece el llamado “servicio profesional electoral”. Se contemplan, de manera enunciativa, las actividades a cargo del organismo público que sustituye a la Comisión Federal Electoral. Establece que las sesiones de todos los organismos colegiados electorales serán públicas. Se establecen los lineamientos generales del Tribunal Electoral.

### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 3-XIX-1993*

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se establecen las reglas a seguir para el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. Se instaure el nombre de Tribunal Federal Electoral, se faculta su jurisdicción y competencia. Se determina que, en materia electoral, la interposición no produce efectos suspensivos del acto o resolución impugnados. Se señalan también los requisitos y el proceso de nombramiento de los cuatro miembros de la Judicatura Federal.

### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 19-IV-1994*

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo. Se establece la organización de las elecciones federales como función estatal, sus características y participación. Se conforma la autoridad del Tribunal Federal Electoral en su materia, su ejercicio, competencia y estructura, al igual que las características de los consejeros ciudadanos.

### *Quinta 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 modifica el sistema electoral mexicano en diversos aspectos: se ratificó la afiliación libre de los ciudadanos; se estableció un régimen de financiamiento para los partidos políticos, con sus reglas y características. Se modificó la integración del máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral. Se contempló el control de constitucionalidad en materia electoral y se instituyó la protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

*Sexta 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 reforma la mayor parte del artículo con motivo de la Reforma Electoral: se establecen las normas, requisitos, financiamiento, integración y procedimientos de liquidación para los partidos políticos. Se agregan cuatro apartados al artículo, detallando fundamentalmente la autoridad suprema y la administración de los tiempos de radio y televisión por parte del Instituto Federal Electoral. Se establecen las reglas a seguir sobre la propaganda política o electoral en el tiempo que duren las elecciones, así como los procedimientos y sanciones respectivas. Se crea una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión que se encargará de regular todos los ingresos y egresos del organismo electoral, así como la duración de los cargos de los consejeros electorales.

*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

Se establecen los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos. Se fijan los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. Se crea el Instituto Nacional Electoral en sustitución del Instituto Federal Electoral, designando sus facultades, organización y funcionamiento. Se instauro el Servicio Profesional Electoral Nacional. Se crea un sistema de nulidad desde las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes y se especifica el supuesto en estos casos.

*Octava reforma**Diario Oficial de la Federación*: 7-VII-2014

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

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

Se reforma el inciso b) del tercer párrafo de la base cuarta del artículo, en la cual se establece un supuesto de sanción para la nulidad de una elección.

### *Novena 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 reforma el artículo para sustituir a la Contraloría General del Instituto por un órgano interno de control con las mismas atribuciones y organización que la Contraloría General.

### *Décima reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 27-I-2016

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

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

Se reforma la base dos del artículo, en lo referente al financiamiento público de los partidos políticos y el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

### *Undécima 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 “Ciudad de México”.



## Artículo 42

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los primeros antecedentes podemos encontrarlos de manera formal desde 1823, cuando el modelo republicano federal se convirtió en la forma de gobierno a seguir. No obstante, algunos ordenamientos jurídicos anteriores que tuvieron alguna aplicación en México, o bien que se crearon como proyectos de Constitución, permiten comprender la forma en la que el territorio nacional empezó a concebirse. Podemos partir desde la configuración geográfica indiana, a partir de la idea que se concibió desde la Península, para la cual la América Septentrional comprendía:

Nueva España con la Nueva-Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico, con las demás adyacentes a éstas y al Continente, en uno y otro mar.<sup>1</sup>

Las definiciones más acotadas de los territorios se dieron posteriormente con las guerras de independencia, momento en el cual se fueron conformando diversas naciones. Ejemplo claro del caso mexicano lo encontramos en la Constitución de Apatzingán, que en su artículo 42 estipuló:

Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputará bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yu-

<sup>1</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, artículo 10, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

42

### Sumario Artículo 42

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	189
Texto constitucional vigente. . . . .	192
Comentario	
<b>Óscar Cruz Barney</b>	
Introducción . . . . .	193
El Virreinato de la Nueva España . . . . .	193
El siglo XVIII. . . . .	196
El siglo XIX . . . . .	199
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, imprensa de la Cámara de Diputados, México, 1917 . . . . .	204
Tratados internacionales en materia de límites . . . . .	206
Bibliografía . . . . .	207
Trayectoria constitucional . . . . .	210

catán, Oaxaca, Técpán, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León.<sup>2</sup>

Como complemento de lo anterior, el artículo 43 señaló que estas provincias no podrían separarse unas de otras en su gobierno, ni enajenarse en todo o en parte. Para ese momento, 1814, ya existe una concepción clara del territorio que abarcaría la nación mexicana, así como de la forma de gobierno que se adoptaría: republicano-federal. Para 1823, con el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, se fijó que la “nación mexicana es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o N. España, que forman un todo político” (punto 1º).<sup>3</sup>

En la misma línea se expresó el Acta Constitutiva de 1824, la cual contempló que la nación mexicana se componía de las provincias comprendidas en el territorio del Virreinato llamado antes Nueva España, la capitanía general de Yucatán y las provincias internas de oriente y occidente (artículo 1º).<sup>4</sup> Estos antecedentes fueron considerados en 1824, cuando se elaboró la primera Constitución. En ella se estipuló que el territorio nacional comprendía, además de los señalados en el Acta, la Alta California, “con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares” (artículo 2º). Se señaló ahí mismo que una ley constitucional haría una demarcación de los límites de la federación, cuando las circunstancias lo permitieran.<sup>5</sup>

No obstante, algunos cambios se introdujeron en la década 1836-1846, con el triunfo de un gobierno centralista se promulgaron las Leyes Constitucionales de 1836, en las cuales se ordena la creación de Departamentos.<sup>6</sup> Años más tarde, en 1842, el Primer Proyecto de Constitución Política precisó que dichos Departamentos en que estaría dividida la república serían:

Acapulco, Californias Alta y Baja, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán con Colima, Nuevo León, Nuevo-México, Oaxaca, Puebla con Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Texas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas con Aguascalientes.<sup>7</sup>

<sup>2</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>3</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

<sup>4</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

<sup>5</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>. Además de lo señalado aquí, la Constitución de 1824, determinó en su artículo 5º, las partes de la federación: “Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala”.

<sup>6</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>7</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

Un año más tarde, las Bases Orgánicas de la República retomó parte de los lineamientos anteriores en su artículo 2º y consideró que el territorio de la República comprendería lo que había sido antes: el “virreinato de Nueva España, capitanía general de Yucatán, comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California, y las Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares”.<sup>8</sup> En 1847, el Acta Constitutiva, estableció de forma definitiva que la Constitución de 1824 era la única de la República. Con ello se ratificaba el sistema de gobierno federal y la definición territorial que ya existía en ella.<sup>9</sup>

Para la década de 1850, el territorio nacional estaba ya definido. Así lo expresa la Constitución de 1857, que en su artículo 42 señala que el territorio nacional comprendía (el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares”.<sup>10</sup> En el artículo 43 contempla a los diversos estados que formaban parte de la República Mexicana. En este sentido, vale la pena mencionar lo considerado por el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que consideró como parte del territorio mexicano la parte del continente septentrional que limitaba en el norte por las líneas divisorias trazadas por los convenios de Guadalupe y la Mesilla, celebrados con Estados Unidos; por el oriente con el Golfo de México y el mar de las Antillas; por el sur con la República de Guatemala; y por el poniente con el océano Pacífico. Dicho Estatuto, además, consideró la división del territorio en Departamentos, distritos y municipalidades.<sup>11</sup>

No obstante, tras la caída del Segundo Imperio y el triunfo federalista la Constitución de 1857 recobró toda su vigencia y el texto constitucional del artículo 42 se retomó casi íntegro por la Constitución de 1917. Dicho artículo sólo sumó como partes integrantes de la federación la Isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el océano Pacífico.<sup>12</sup>

<sup>8</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

<sup>9</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, punto III, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>10</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>11</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>12</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 42

Texto constitucional vigente

42 *Artículo 42.* El territorio nacional comprende:

- I.** El de las partes integrantes de la Federación;
- II.** El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III.** El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV.** La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V.** Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI.** El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

## Artículo 42

Comentario por **Óscar Cruz Barney**

### Introducción

42

Conforme al artículo 42 de la Constitución, el territorio nacional comprende, en primer término, las partes integrantes de la federación que son los estados de la República, a los que hay que sumar las islas, arrecifes y cayos de los mares adyacentes, con la explícita mención de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el océano Pacífico; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, las aguas de los mares territoriales conforme al derecho internacional y el espacio aéreo. Se ha tenido el cuidado de incluir esta definición del territorio en los Tratados Comerciales Internacionales de los que México es parte, así el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su Anexo 201.1.

Los antecedentes históricos de esta integración territorial de México se remontan a la integración de lo que fue el Imperio Mexicano con Agustín de Iturbide al momento de consumarse la independencia, y que derivó tras la caída del Imperio en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. Conforme al artículo 2º constitucional, dicho territorio comprendía:

1. El que fue el virreinato llamado antes Nueva España;
2. El que se decía capitanía general de Yucatán;
3. El de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y
4. El de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.

De esta redacción se hace necesario conocer cuál fue la integración territorial del virreinato novohispano y las demás partes que menciona el citado artículo 2.

### El Virreinato de la Nueva España

Las divisiones territoriales durante el Virreinato fueron fundamentalmente de tres clases: la administrativa-judicial, la eclesiástica y la derivada de la implantación en 1786 del sistema de intendencias. 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.<sup>13</sup>

En cuanto a los límites jurisdiccionales de la Real Audiencia de México, su competencia territorial abarcaba lo que se denominaba el *distrito audiencial*, que era el territorio sujeto a su jurisdicción, en donde el Tribunal ejercía sus tareas. El territorio de las Audiencias se dividía en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores. 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 Hibueras, 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. A éstas se añadía la de Nueva Galicia, conquistada por Nuño de Guzmán en 1531, hasta la fundación de su propia Audiencia en 1548.

En 1534, las provincias de Hibueras 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. En 1570 los límites territoriales de la Audiencia 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, Matalcínpo, 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.

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. 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:<sup>14</sup>

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.

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 inten-

<sup>13</sup>Haring Clarence H., *El imperio español en América*, trad. Adriana Sandoval, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Alianza Editorial, 1990, p. 109.

<sup>14</sup>José Luis Soberanes Fernández, *Los tribunales de la Nueva España. Antología*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1980, p. 61. Véase *Rec. Ind.*, lib. II, tít. XV, ley 3).

dencias, 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. Posteriormente, en 1812, se creó el nuevo distrito judicial de Saltillo. Territorialmente, la Iglesia en Indias se organizó de dos formas. Una tradicional, integrada por españoles, criollos y en algunos casos por los mestizos, estructurada en arquidiócesis o sedes metropolitanas, diócesis y parroquias, constituida a imagen de la Iglesia en Europa.

La otra fue la que se presentó desde los primeros momentos en Indias mediante la actividad evangelizadora, integrada por los indígenas que se incorporaban al cristianismo. Esta Iglesia se dividió a su vez en dos estructuras cronológicamente consecutivas: la misional y la postmisional o constituida; esta segunda igual al modelo tradicional.<sup>15</sup>

La primera diócesis novohispana fue autorizada por la Bula *Sacri Apostolatus Ministerio* del 24 de enero de 1519, que al no poder establecerse fue trasladada a Tlaxcala para formar la diócesis *Carolense* en 1525, que luego cambió su sede a Puebla. En 1530 se formalizó la diócesis de México, que en 1546 se convirtió en arquidiócesis. La Iglesia novohispana se independizó del arzobispado de Sevilla y recibió su propia provincia. El primer obispo de México fue el franciscano fray Juan de Zumárraga, y el primero en Tlaxcala el dominico fray Julián Garcés.<sup>16</sup> A fines del siglo XVI, la división en obispados en la Nueva España era la siguiente:

1. Obispado de México, elevado después a la categoría de arzobispado, con sede en México. Estaba limitado al norte por el río Pánuco, al sur por el océano Pacífico, al oeste por el obispado de Michoacán y por el oriente el de Tlaxcala.
2. Obispado de Tlaxcala, con sede en Puebla, limitado al norte y sur por los océanos Pacífico y Golfo de México, al este por el obispado de Oaxaca, y al oeste por el arzobispado de México.
3. Obispado de Michoacán, con sede en Tzintzuntzan, después en Pátzcuaro y finalmente en Valladolid. Limita al este con el arzobispado de México y al sur con el océano Pacífico. En 1548 el obispado de Nueva Galicia lo limitó al norte y al oeste.
4. Obispado de Oaxaca, entre los de Tlaxcala y Chiapas, con sede en la ciudad de Antequera.
5. Obispado de Chiapas, con sede en San Cristóbal y limitado al sur por el océano Pacífico, al norte por el obispado de Yucatán, al oeste por el de Oaxaca y al suroeste por Guatemala.
6. Obispado de Nueva Galicia, limitado al suroeste por el obispado de Michoacán y al sur con el mar. Los demás límites no se habían fijado.
7. Obispado de Yucatán, que abarcaba el actual Yucatán, Campeche, parte de Tabasco y Honduras.

<sup>15</sup>Antonio García y García, “Organización territorial de la Iglesia”, 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, vol. I, p. 139.

<sup>16</sup>Luisa Zahino Peñafort, *Iglesia y sociedad en México, 1765-1800. Tradición, reforma y reacciones*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996, p. 113.

Hacia 1636 los obispados de la Nueva España eran el de México, Tlaxcala, Michoacán y las Mixtecas.<sup>17</sup> Las *parroquias* eran de españoles o de indios. Las de españoles estaban integradas por españoles, criollos y en ciertos casos mestizos, y estaban a cargo de un cura secular. Las *parroquias de indios* estaban formadas por indígenas, y adquirirían la condición de parroquias al perder su carácter de *misión* a cargo del clero regular después de 10 o 20 años, en que eran entregadas al clero secular. Conforme a don Edmundo O’Gorman, la integración del Virreinato de la Nueva España, antes de 1786 era:

- Reino de México (con cinco provincias mayores)
- Reino de la Nueva Galicia (con tres provincias mayores)
- Gobernación de la Nueva Vizcaya (con dos provincias mayores)
- Gobernación de Yucatán (con tres provincias mayores)
- Nuevo Reino de León
- Colonia del Nuevo Santander (Provincia de Tamaulipas)
- Provincia de los Tejas (Nuevas Filipinas)
- Provincia de Coahuila (Nueva Extremadura)
- Provincia de Sinaloa (Cinaloa)
- Provincia de Sonora
- Provincia de Nayarit (San José de Nayarit o Nuevo Reino de Toledo)
- Provincia de la Vieja California (La península)
- Provincia de la Nueva California
- Provincia de Nuevo México de Santa Fe

En suma, el territorio del Virreinato se dividía en veintitrés provincias mayores, de las que cinco formaban el Reino de México; tres el de la Nueva Galicia; dos la Gobernación de la Nueva Vizcaya, y tres la Gobernación de Yucatán. Deben añadirse, como antecedentes históricos de parte del territorio que más tarde formó el de México independiente, las provincias de Chiapas y Soconusco, con la aclaración de que éstas no pertenecían al Virreinato, por estar sujetas a la Audiencia y Cancillería Real de Santiago de Guatemala.<sup>18</sup>

## El siglo XVIII

La Ilustración en España se caracterizó por su patriotismo en la búsqueda por la recuperación de España por medio de la revitalización económica. Las reformas necesarias habrían de partir del Estado y, por ende, del rey, al que se debía reforzar. Por ello, se presentaron una serie de reformas en el aparato administrativo del Estado, por ejemplo, se les asignó a los burócratas una importante tarea dentro de las reformas políticas,

<sup>17</sup>Elena Vázquez Vázquez, *Distribución geográfica y organización de las órdenes religiosas en la Nueva España (siglo XVII)*, México, Instituto de Geografía-UNAM, 1965, p. 126.

<sup>18</sup>Edmundo O’Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1966, pp. 13 y 14.

sociales y económicas. También se llevaron a cabo importantes cambios en la estructura de los Consejos.

En Indias se crearon dos nuevos virreinos: el de Santa Fe de Bogotá en 1717 y el de Río de la Plata en 1776, debidos a la necesidad de reforzar el sistema defensivo y de seguridad americano ante la presencia de Inglaterra, la que había entrado al comercio indiano por el Tratado de Utrecht con el “Asiento de esclavos negros” entre 1713 y 1743. Esta presencia inglesa trajo consigo un incremento en la actividad del contrabando que debía ser combatido por la Corona. En este siglo, los enfrentamientos bélicos con Inglaterra fueron constantes y tuvieron graves consecuencias en algunos casos, como la pérdida de La Habana en 1762 y la ocupación de las islas Malvinas.

Se consideró el establecimiento de un virreinato en el norte de la Nueva España; sin embargo, únicamente se instauró la Comandancia General de las Provincias Internas, integrada por Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Sonora, Sinaloa, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander, Coahuila, Nuevo México, Texas y California, dividiéndose posteriormente en dos comandancias, la occidental con capital en Guadalajara, y la oriental con capital en Chihuahua.

En el ámbito de la administración y división territorial surge la figura del intendente de Provincia en tiempos de Felipe V (Pietschmann, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, trad. Rolf Roland Meyer Misteli, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 37), tomada a partir de los intendentes franceses, quienes existían desde 1555 en Córcega y Lyons. Con Luis XIV se consolidó el sistema en Francia: el intendente era un comisario del monarca, facultado por una patente de comisión. Este intendente representaba a la Corona y vigilaba la obediencia a las leyes, además de que procuraba el fomento y la policía de sus provincias. Los intendentes desaparecieron con el estallido de la Revolución Francesa en 1789.

En España, durante el reinado de Felipe V, Luis XIV de Francia envió a Jean Orry a la Península para auxiliar al monarca en la administración financiera del reino. Fue Orry quien propuso la implantación de las intendencias en España. Mediante ordenanza del 4 de julio de 1718 Felipe V estableció el sistema de intendencias en España, otorgándoles jurisdicción a los intendentes en materia de justicia, hacienda, guerra y policía. El 13 de octubre de 1749, Fernando VI dictó una nueva ordenanza en la que suprimían a los corregidores de las capitales de provincia, transfiriendo sus funciones judiciales a los intendentes, lo que los convirtió en las autoridades superiores en sus respectivos territorios.

Fue José Campillo y Cossío, secretario de Hacienda de Felipe V, quien propuso en 1743 la implantación del sistema de intendencias en Indias. Esta propuesta se cristalizó en 1764 con la creación de la intendencia de La Habana, y en 1765 para Luisiana. En 1765 Carlos III nombró a José de Gálvez visitador general de la Nueva España a efectos de impulsar los cambios necesarios en la administración y en la economía. Gálvez, después de su visita, recomendó en un informe suscrito por el virrey marqués de Croix, el 26 de enero de 1768, la instauración del sistema, por el que los corregidores y alcaldes mayores debían ser sustituidos por los intendentes, un proceso de

depuración del sistema de impartición de justicia. Ante esto, el monarca expidió, el 10 de agosto de 1769, una real orden para que el virrey novohispano, marqués de Croix, estableciera las intendencias correspondientes. En 1774 su sucesor, Antonio María de Bucareli, envió sus comentarios al rey en los que señalaba su desacuerdo con el nuevo sistema. Sin embargo, Gálvez, desde su puesto como secretario de Indias, se encargaría de impulsar las intendencias americanas. Se crearon otras en Caracas, en 1776, y en Buenos Aires, en 1777.

En 1782 Carlos III expidió la Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Virreinato del Río de la Plata, quedando Buenos Aires como la General de Ejército y Provincia. Posteriormente, se crearon intendencias en Quito, 1783; Perú, 1784; Puerto Rico, 1784; Puno, 1784; San Salvador, 1785; Chile, Ciudad Real, Nueva Granada, León y Comayagua, en Guatemala, en 1786.

En la Nueva España, a partir de la vigencia de la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España del 4 diciembre de 1786, el virreinato se dividió en 12 intendencias y éstas en partidos, a cuyo frente se encontraban los subdelegados. El intendente sustituyó a los gobernadores, a los adelantados e incluso a los corregidores.<sup>19</sup>

Algunos corregimientos y alcaldías mayores se unieron inmediatamente a las intendencias de las provincias respectivas, otras lo hicieron conforme fueron vacando o cumpliendo sus términos los titulares. La organización interior de las intendencias se concretaba a los cuatro departamentos fundamentales que eran de justicia, policía, hacienda y guerra. De las 12 intendencias erigidas, la de la capital de México era la General de Ejército y Provincia, y su titular era el superintendente subdelegado de hacienda. Las restantes intendencias eran: Antequera de Oaxaca, Arizpe, Durango, Guadalajara, Mérida de Yucatán, Puebla de los Ángeles, San Luis Potosí, Santa Fe de Guanajuato, Valladolid de Michoacán, Veracruz, Zacatecas.

Con las intendencias se buscaba la consolidación del poder real en las provincias, así como la agilización de la administración de la hacienda. Como sostiene Rafael García Pérez: “la aplicación de la Ordenanza de Intendentes en Nueva España supuso un nuevo reparto de papeles entre las autoridades del virreinato”.<sup>20</sup> Así, el superior de los intendentes era el intendente general de ejército y hacienda, establecido en la Ciudad de México, quien a la vez era el superintendente subdelegado de la Superintendencia General de Real Hacienda de Indias, aunque solamente de manera temporal, pues por las fricciones que hubo ese cargo se transfirió al virrey en 1787. Este superintendente fue el director general de la Real Hacienda y presidía la recién creada Junta Superior de Real Hacienda, que era un tribunal de segunda instancia en causas relativas al gobierno y administración de la Real Hacienda, económicas de guerra, asuntos de propios y arbitrios y bienes de comunidad de los pueblos, con posibilidad de recurrir sus fallos ante el rey por la *vía reservada* del Despacho Universal de Indias.

<sup>19</sup>Juan Beneyto, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, p. 501.

<sup>20</sup>Rafael D. García Pérez, *reforma y resistencia. Manuel de Flon y la Intendencia de Puebla*, México, Porrúa (Col. Sepan cuántos, núm. 724), 2000, p. 6.

Estaba integrada además por el regente de la Real Audiencia, el fiscal de la Real Hacienda, el ministro más antiguo del Tribunal de Cuentas y el ministro más antiguo contador o tesorero general de Ejército y Real Hacienda. A las juntas debía asistir también el escribano de la Superintendencia, para autorizar los acuerdos y las resoluciones que no fueran del ramo de propios y arbitrios o bienes de la Comunidad. La ordenanza de 1786 fue derogada por la Ordenanza General para el gobierno e instrucción de intendentes de ejército y provincia, de 1803; pero ésta fue retirada en 1804, para restablecer la anterior.

## El siglo XIX

Con la Constitución de Cádiz de 1812, el territorio español comprendía en la América septentrional, y en lo que corresponde a lo que fue México al consumarse la independencia, la Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. Conforme al artículo 11, se haría una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional.

Con la Constitución de Cádiz de 1812 se ordenó que el mando político pasara a los jefes superiores asistidos por diputaciones provinciales. Los intendentes eran miembros de tales diputaciones, pero eran presididas por los jefes políticos superiores. En los pueblos se establecieron ayuntamientos dirigidos por jefes superiores o, en su defecto, por los alcaldes. Las facultades de los intendentes en materia de justicia, hacienda y guerra fueron transferidas por el texto constitucional a otros tribunales y autoridades competentes, lo que minó en gran medida su poder. El texto constitucional de Apatzingán de 1814 no tuvo vigencia, trataba al referirse a la forma de gobierno, de las provincias que comprende la América mexicana, sin hacer referencia a la integración del territorio. Por su parte el Plan de Iguala se refiere a la América Septentrional.

### *Primera República Federal: la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824*

Este texto constitucional de 1824 consta de 171 artículos, distribuidos en VIII títulos. Fue jurada en sesión del Congreso día 5 de octubre siguiente.<sup>21</sup> La Constitución establecía, como ya señalamos, en cuanto a las partes integrantes del territorio nacional que su territorio comprendía el que fue el virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitán general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares, debiéndose, por una ley constitucional hacer una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitieran.

<sup>21</sup>Pedro de Alba y Nicolás Rangel (dirs.), *Primer centenario de la Constitución de 1824*, México, Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, 1924, p. 285.

*Repúblicas centrales: las Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835, las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836 y las Bases de organización política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843*

En las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 no se hace mención a las partes que integraban el territorio nacional aunque sí, por razón del sistema central, estableció en su artículo 8 que el territorio nacional se dividiría en departamentos. Las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836 tampoco hacen referencia a las partes integrantes del territorio nacional, salvo la señalada respecto a los departamentos. En las Bases Orgánicas de la República Mexicana se estableció que conforme al artículo 2º, el territorio de la República comprendía lo que fue antes Virreinato de Nueva España, capitanía general de Yucatán, comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California, y las Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.

*Segunda República Federal: el restablecimiento de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 y el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847. La guerra con los Estados Unidos de América*

Herrera era un moderado que gobernó desde diciembre de 1844 hasta diciembre de 1845. Intentó conciliar a los diversos partidos y evitar la guerra con Estados Unidos mediante el reconocimiento de la independencia de Texas, cosa que no hizo sino enardecer aún más los ánimos de sus opositores que buscaban la recuperación de dicho estado. En septiembre de 1845 el general Paredes Arrillaga se levantó con el Plan de San Luis, que obligó a Herrera a renunciar. Una vez en el poder (de enero de 1846 al 27 de julio del mismo año), Paredes expidió la convocatoria para un Congreso Nacional Extraordinario con funciones de Constituyente. Dicho Congreso se reunió el 9 de junio y tuvo una vida efímera.

El 4 de agosto de 1846 el comandante general, José Mariano Salas, se pronunció en la Ciudadela contra el gobierno del presidente Paredes Arrillaga y ocupó provisionalmente el poder, procediendo a convocar a un nuevo Congreso. Se designó a Santa Anna, ahora liberal, demócrata y reformista, para ocupar la presidencia, quedando como vicepresidente Gómez Farías. El 22 de agosto de 1846 Salas expidió un decreto mediante el cual restablecía la Constitución federal de 1824, la cual estaría vigente en todo lo que no se opusiera al Plan de la Ciudadela de 4 de agosto. En el decreto cesaron las asambleas departamentales y el Consejo de Gobierno. Los gobernadores continuarían en sus funciones, pero titulándose *de los estados*.<sup>22</sup>

<sup>22</sup>Su texto en José M. Gamboa, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1901, pp. 482 y 483.

Además de los problemas que representaba el avance del ejército estadounidense dentro de territorio nacional, las sublevaciones internas continuaron presentándose. James Polk, el presidente de Estados Unidos, pretendía la anexión de Texas, Nuevo México y las Californias. En un inicio ofreció comprar los territorios señalados con la consiguiente negativa de parte del gobierno mexicano. El siguiente paso fue la guerra y Zacarías Taylor se encargó de dirigir al ejército invasor en su incursión en territorio nacional. Por el lado mexicano, el general Mariano Arista atravesó el río Bravo y un grupo de sus hombres se enfrentaron con los de Taylor el 25 de abril de 1846, suceso que sirvió de pretexto a Polk para solicitar al Congreso la declaración de guerra. México no la declaró sino hasta después de la ocupación de Matamoros (18 de mayo de 1846) y de que Taylor continuó su avance al interior del país. Así, la guerra fue declarada por nuestro país el 7 de julio de 1846, aunque ya desde el día 2 se había autorizado al gobierno para repeler la agresión. Aparentemente, Polk deseaba una guerra que fuera suficiente para asegurar los territorios señalados y que obligara a México a reconocer las conquistas, sin embargo, el desenvolvimiento de las hostilidades la extendió hasta la ocupación de la capital de la República.

En el Pacífico cayeron los puertos de Mazatlán y La Paz, de donde las fuerzas estadounidenses se dirigieron a la alta California, que fue ocupada el 13 de enero de 1847. Santa Fe cayó el 18 de agosto de 1846 y San Diego el 12 de diciembre. Taylor tomó Monterrey el 23 de septiembre y Saltillo el 16 de noviembre. En Veracruz se abrió otro frente, con Winfield Scott a la cabeza de las tropas estadounidenses. El puerto, a cargo del general Juan Morales, fue bombardeado del 22 al 29 de marzo, fecha en que capituló tras una heroica defensa y haber transferido el mando al general José Juan Landero. Santa Anna regresó al poder el 21 de marzo y decidió salir a combatir al invasor; el general Pedro María Anaya quedó como presidente provisional. En abril, Santa Anna fue derrotado en la batalla de Cerro Gordo y un mes después Scott entró en Puebla sin mayores tropiezos. Nicolás Tirst fue el enviado del gobierno de Estados Unidos para negociar la paz con México. Pese a sus diferencias con Scott, pronto contactó a las autoridades mexicanas para iniciar negociaciones, aunque sin mayor éxito.

En agosto Scott marchó hacia la Ciudad de México y los combates se iniciaron primero con el general Valencia, quien fue derrotado. El mismo día de la derrota de Padierna, cayó Churubusco, después de una de las batallas más difíciles para Scott. Posteriormente, en los primeros días de septiembre, Molino del Rey, al mando del general Antonio de León, cae bajo las fuerzas estadounidenses. De allí, el ejército invasor se dirigió al Castillo de Chapultepec, donde se hallaban Nicolás Bravo y alrededor de 800 defensores, entre los que se contaba un grupo de cadetes de la Escuela Militar. Chapultepec cayó y días después la ciudad, pese a que los mismos capitalinos contribuyeron a su defensa. Para el 16 de septiembre ondeaba ya la bandera estadounidense en Palacio Nacional. Santa Anna renunció a la presidencia y le sucedió Manuel de la Peña y Peña, quien asumió el cargo el día 23 y trasladó el gobierno a la ciudad de Querétaro.

Tirst inició las negociaciones con el gobierno mexicano en enero de 1848. Se cedieron California y Nuevo México, salvando Sonora, Chihuahua y Baja California.

México perdió más de la mitad de su territorio a cambio de una indemnización de 15 millones de pesos. El tratado se firmó en Guadalupe Hidalgo el 2 de febrero de 1848, fue recibido por Polk el 19 del mismo mes y aprobado por el Senado estadounidense el 10 de marzo.

El 6 de diciembre de 1846 había iniciado sus sesiones el Congreso Ordinario y a la vez Constituyente. Se formó la Comisión de Constitución integrada por Espinosa de los Monteros, Rejón, Mariano Otero, Cardoso y Zubieta. Sin embargo, el 15 de febrero de 1847, ante la cercanía de las tropas estadounidenses de la capital, 38 diputados encabezados por Muñoz Ledo propusieron la vigencia lisa y llana de la Constitución de 1824. Esta opción fue adoptada por la mayoría de la Comisión de Constitución, salvo por Mariano Otero que presentó su voto particular en donde proponía la observancia de un Acta de Reformas.

Ésta fue discutida en sesión del 22 de abril de 1847, jurada el 21 de mayo y publicada el 22 del mismo mes con algunas modificaciones. Tiempo después, las tropas invasoras ocupaban ya la Plaza de la Constitución y el gobierno fue asumido por Manuel de la Peña y Peña, quien lo ejerció en Toluca y luego en Querétaro, en donde el Congreso volvió a reunirse el 30 de abril de 1848 para la ratificación del infortunado tratado de Guadalupe-Hidalgo derivado de la injusta guerra con los Estados Unidos de América. Cabe mencionar que entre los diputados constituyentes se encontraban Valentín Gómez Farías, José Joaquín Herrera, José Bautista Ceballos, Ignacio Comonfort y Benito Juárez.<sup>23</sup>

Una vez lograda la paz, el Congreso eligió como presidente a José Joaquín Herrera para el periodo de 1848 a 1852, también plagado de problemas y levantamientos.

El Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847 contiene, entre otras, en 30 artículos las siguientes disposiciones y reformas la creación del estado de Guerrero compuesto por los distritos de Acapulco, Taxco y Tlapa, junto con la municipalidad de Coyucan.

### *Régimen centralista: la dictadura de Santa Anna y las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853*

El Congreso eligió como presidente a José Joaquín Herrera para el periodo de 1848 a 1852. En 1850 los partidos iniciaron los preparativos para las elecciones presidenciales en las que se eligió a Mariano Arista como presidente en 1851; en enero de 1852, Herrera le entregó el gobierno de manera pacífica.

A mediados de 1852 estalló una revuelta en Guadalajara contra su gobernador; en ella se pedía la Constitución de 1824. Los levantados desconocieron al presidente Arista y lo obligaron a renunciar en 1853. En su lugar asume el poder quien fuera presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos. Éste disolvió el Congreso y rechazó el

<sup>23</sup>Véase Manuel González Oropeza, "Introducción", en Manuel González Oropeza (comp.), *La reforma del Estado federal. Acta de reformas de 1847*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, p. 9.

Plan de Arroyo Zarco presentado por los militares Manuel López Pezuela, ministro de guerra de Arista y el rebelde José López Uruga, que planteaba la permanencia de Bautista en el poder hasta la celebración de nuevas elecciones, con las que se buscaba el retorno de Santa Anna. Ceballos termina por renunciar y regresar a la Suprema Corte de Justicia. Manuel María Lombardini quedó en su lugar hasta la celebración de las elecciones en virtud de las cuales regresa nuevamente, y por última vez, Santa Anna, ahora conservador y monárquico. Una vez en el poder nombra a Lucas Alamán.

Durante la dictadura de Santa Anna se expiden para su organización las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853, las cuales establecían, entre otros puntos, el receso de todas las legislaturas estatales para facilitar la reorganización de todos los ramos de la administración pública y la necesidad de formar un reglamento para la manera en que los gobernadores habrían de ejercer sus funciones hasta la publicación de una nueva Constitución.

Santa Anna resolvió impulsar el establecimiento de la monarquía en México, comisionando a Gutiérrez de Estrada y a José María Hidalgo para la presentación del plan, el cual no pudo llevarse a buen fin. Sin embargo, como hemos visto, poco a poco Santa Anna fue extinguiendo el sistema federal al decretar el receso de las legislaturas estatales, reglamentar las funciones de los gobernadores, centralizar las rentas públicas y eliminar la denominación de *Estados*.

*La Constitución de 1857, el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858 de Félix Zuloaga y el Segundo Imperio. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865*

La Constitución de 1857 trata de las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional en sus artículos 42 y 43, antecedentes directos de los actuales. En el artículo 42 señalaba brevemente que el territorio nacional comprendía el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares. 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 Luis Gonzaga Cuevas el proyecto del Estatuto Orgánico provisional de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8º parte 4ª del decreto de 25 de enero de ese año. Proyecto que había sido aprobado por el Consejo de Estado del gobierno de Félix Zuloaga.

En su artículo 34 establece que la República se dividirá para su administración pública en departamentos, prefecturas y subprefecturas. El número de departamentos se fijará por ley separada. La de administración de justicia marcará los distritos judiciales, en las varias instancias que pueden tener los negocios. Por su parte el artículo 35 señala que habrá en cada departamento un gobernador, que es el jefe superior de todo él, con sujeción al Gobierno Supremo de la República. Los requisitos para ser gobernador son los mismos que se exigen para obtener las plazas del Consejo de Estado.

En el Segundo Imperio, Maximiliano de Habsburgo, quien había ofrecido dar a México un régimen constitucional y establecer instituciones liberales, expidió una serie de medidas que confirmaban las Leyes de Reforma. En el ámbito constitucional expidió, en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que como proyecto de una futura constitución habría de regir el desarrollo del Segundo Imperio.

El Estatuto se divide en 18 títulos y 81 artículos en donde se establecía que la forma de gobierno proclamada por la Nación y aceptada por el emperador era la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. Conforme al título XII Del Territorio de la Nación el territorio mexicano se integraba conforme a lo dispuesto en el artículo 51 de la siguiente forma:

- La parte del continente septentrional americano, que limita:
- Hacia el Norte las líneas divisorias trazadas por los convenios de Guadalupe y la Mesilla, celebrados con los Estados Unidos;
- Hacia el Oriente, el Golfo de México, el mar de las Antillas y el establecimiento inglés de Walize, encerrado en los límites que le fijaron los tratados de Versalles;
- Hacia el Sur, la República de Guatemala en las líneas que fijará un tratado definitivo;
- Hacia el Poniente, el mar Pacífico, quedando dentro de su demarcación el mar de Cortés o Golfo de California;
- Todas las islas que le pertenecen en los tres mares;
- El mar territorial conforme á los principios reconocidos por el derecho de gente y salvas las disposiciones convenidas en los tratados.

Conforme al artículo 52, el territorio nacional se dividía para su administración en ocho grandes divisiones, que a su vez se fraccionaban en 50 departamentos con un prefecto a la cabeza cada uno; éstos, en distritos con un subprefecto al frente y cada distrito en municipalidades. El detalle de lo que componía al territorio del Imperio lo daba la ley de 3 de marzo de 1865, en cuyo artículo 1º se establecía que lo integraban todos los estados o departamentos, territorios e islas situadas en los mares Atlántico, Pacífico y Rojo, o de Cortés, “que de hecho y de derecho han pertenecido y pertenecen a lo que se llamó República Mexicana”.<sup>24</sup>

### La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1917

El territorio nacional, conforme al artículo 42 de la Constitución de 1917, comprendía originalmente:

- El de las partes integrantes de la Federación;
- El de las islas adyacentes en ambos mares;

<sup>24</sup>*Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, primera parte, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865, art. 1.

- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el Océano Pacífico

Por lo que se refiere a la Isla de la Pasión o Cliperton, ya en otro lugar señalamos conjuntamente con Rodolfo Cruz Miramontes,<sup>25</sup> que constituye el tercero de los casos que México sometió al arbitraje y en esta ocasión el rey de Italia, Víctor Manuel III fue quien resolvió el problema. Dicha porción territorial es propiamente un atolón de origen volcánico y formación coralina con una laguna central que mide cerca de tres millas y media de largo por dos y media de ancho, ubicándose a los 10° 17' de latitud norte y a una distancia de 1,000 kilómetros de las costas mexicanas.

Desde 1527 fue mencionada por un oficial del conquistador español de México, don Hernán Cortés, llamado Álvaro de Saavedra y Cerón, y en 1820 aparece en el plano geográfico de la América Septentrional. Francia pretendió reivindicarla por ser en su opinión *res nullius* y haber tomado posesión virtual de la misma en 1858 y en otros más, pero sin haber realmente tomado posesión de ella. Pese a ello formuló el 15 de junio de 1889 una nota diplomática de reserva de derechos a la que se opuso México por ser causahabiente de España, a cuyo territorio perteneció la isla y por otras razones, entre las que mencionó que en 1897 marinos mexicanos habían izado el pabellón nacional al atracar en la misma el cañonero *Demócrata* el 15 de diciembre de ese año.

Al no llegar a un entendimiento, convinieron ambos países, el 2 de marzo de 1909, acudir al arbitraje. El día 31 de enero de 1931 el árbitro pronunció su fallo descartando el alegato mexicano y considerando por ende que la isla era *res nullius* en 1858, lo que validaba la reclamación francesa, y en 1934 México notificó a Francia su acatamiento al laudo. De la experiencia sufrida parcialmente relatada antes deriva el maestro César Sepúlveda la opinión siguiente:

La conclusión inescapable es que respecto a México, el arbitraje no ha constituido un método útil o convincente para solucionar controversias con otras naciones, más bien ha constituido una carga incómoda (Sepúlveda César, “El Chamizal y algunas cuestiones diplomáticas pendientes entre México y los Estados Unidos”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, tomo XII, núm. 47, 1962, p. 396).

Otro arbitraje internacional tuvo consecuencias en los límites territoriales de México. Se trata del caso de El Chamizal. El problema se originó por la modificación brusca del cauce del río Bravo o Grande que servía de frontera entre México y los Estados Unidos de América en un tramo comprendido entre El Paso, Texas, y Ciudad Juárez, Chihuahua, antes Paso del Norte, en 1864. Por la complejidad del problema fracasaron las negociaciones diplomáticas y no pudo tampoco ser ventilado ante la Comisión de Límites de 1889.

Se elevó el asunto años después al conocimiento de un Tribunal *ad hoc* de arbitraje en mayo de 1911, habiéndose pronunciado el laudo poco después el 15 de junio de 1911, dividiendo la superficie en disputa, de 243 hectáreas entre las partes. No satis-

<sup>25</sup>Rodolfo Cruz Miramontes y Oscar Cruz Barney, *El arbitraje*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.

fizo plenamente a ninguna y el gobierno estadounidense se negó a acatarla, por lo que el problema quedó subsistente.

Diversas gestiones se fueron celebrando por ambos países, pero tanto por una falta de voluntad real de resolverlo, como por cuestiones ajenas, tales como el periodo revolucionario mexicano, las dos guerras mundiales y otros, prolongaron este foco de conflicto hasta el 29 de agosto de 1963 en que se elaboró un acuerdo en el que se plantea una solución definitiva siguiendo los lineamientos generales del laudo y se observan las recomendaciones técnicas de la Comisión Internacional de Límites y Aguas que tan útil y eficiente ha sido, enderezándose el cauce del río y resolviendo de paso otras cuestiones. En posteriores modificaciones al texto constitucional se añadieron:

- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores;
- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidad que establezca el propio derecho internacional.

## Tratados internacionales en materia de límites

México ha celebrado diversos tratados de límites con los países vecinos que han cambiado la extensión territorial del país. Entre los tratados celebrados podemos mencionar:

Con Belice:

1. Tratado sobre Límites con Honduras Británicas, celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y el reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, firmado en la Ciudad de México el 8 de julio de 1893. Entró en vigor el 21 de julio de 1893.
2. Convención adicional al Tratado de Límites con Honduras Británicas, celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y el reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de fecha 7 de abril de 1897.

Con los Estados Unidos de América:

1. Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América. Conocido también como Tratado de Guadalupe Hidalgo, firmado en México el 2 de febrero de 1848. Entró en vigor el 30 de mayo de 1848. Los artículos V, VI y VII fueron enmendados y el artículo XI fue derogado por el Tratado de Límites entre la República Mexicana y los estados Unidos de América, firmado en la Ciudad de México el 30 de diciembre de 1853. Los artículos II, IV, XII, XV, XVII y XX han sido ejecutados.
2. Tratado de Límites entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América, firmado en la Ciudad de México el 30 de diciembre de 1853. Entró en vigor el 30 de mayo de 1854.
3. Convención para el Establecimiento de una Comisión Internacional de Límites que decida las cuestiones que se susciten en el cauce de los ríos Bravo del norte y Colorado, firmado en la ciudad de Washington, D.C. el 1 de marzo de 1889. Entró en vigor el 24 de diciembre de 1890.

4. Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América por el que se deroga el artículo 8o. del tratado de Límites celebrado el 30 de diciembre de 1853, firmado en la ciudad de Washington, D.C. el 13 de abril de 1937. Entró en vigor en diciembre de 1937.

5. Acuerdo para el reconocimiento provisional de las fronteras marítimas entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América en ambos litorales, firmado en México, D.F. el 24 de noviembre de 1976. Entró en vigor el 24 de noviembre de 1976 y fue modificado el 3 y 24 de enero de 1978.

Con Guatemala:

Tratado de Límites entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1882. Entró en vigor el 1 de mayo de 1883.

Con Cuba:

Acuerdo entre Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba sobre la delimitación de la Zona Económica Exclusiva de México en el Sector colindante con los Espacios Marítimos de Cuba, firmado en México, D.F. el 26 de julio de 1976. Entró en vigor el 26 de julio de 1976.

## Bibliografía

- ALCARAZ, R. *et al.*, *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*, pról. de Josefina Zoraida Vázquez, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991.
- ARREGUI ZAMORANO, P., *La Audiencia de México según los visitantes (siglos XVI y XVII)*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985.
- MARLEY, D., *Assiento, ajustado entre las dos Magestades Catholica, y Bretanica, sobre encargarse la Compañía de Inglaterra de la Introducción de Eflavos Negros en la America Española, por tiempo de treinta años, que empezarán à correr en primero de Mayo del presente de mil fetcientos y treze, y cumpliràn otro tal dia del de mil fetcientos y cuarenta y tres*, en *Reales asientos y licencias para la introducción de esclavos negros a la América Española (1676-1789)*, ed. facsimilar, vol. B-9, México (Colección Documenta Novae Hispaniae), Rolston-Bain, 1985.
- BAUER, J., *The mexican war 1846-1848*, Nueva York, Macmillan, 1974.
- BENEYTO, J., *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.
- CARBONELL, Miguel, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2a ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2004.
- CÁRDENAS DE LA PEÑA, J., *Semblanza marítima del México independiente y revolucionario*, vol. I, México, Secretaría de Marina, 1970.
- CASASÚS, J. D., *El Chamizal. Demanda, réplica, alegato e informes presentados por el Licenciado Joaquín D. Casasús ante el Tribunal de Arbitraje y sentencia pronunciada por el mismo tribunal*, México, Eusebio Gómez de la Puente Editor, 1911.

- CASTILLO MANRUBIA, P., “Pérdida de la Habana (1762)”, en *Revista de historia naval*, año VIII, núm. 35, Madrid, Instituto de Historia y Cultura Naval, Armada Española, 1991.
- CRUZ BARNEY, Ó., *Historia del derecho en México*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2004.
- , *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.
- CRUZ MIRAMONTES, R., “Análisis de la Solución dada al problema de “El Chamizal””, *Lecturas Jurídicas*, núm. 18, México, Universidad de Chihuahua, 1964.
- , *Manual de Derecho Internacional para Oficiales de la Armada de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría de Marina, 1981.
- y Ó. Cruz Barney, *El arbitraje*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- Decretos y reglamentos a que se refiere el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, 1a. parte, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- GAMBOA, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1901.
- GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *reforma y resistencia. Manuel de Flon y la Intendencia de Puebla*, México, Colección Sepan Cuantos, núm. 724, Porrúa, 2000.
- GARCÍA Y GARCÍA, A., “Organización territorial de la Iglesia”, en Pedro Borges (coord.) *Historia del la Iglesia en Hispanoamérica y Filipinas (siglos XV-XIX)*, vol. I, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, Estudio Teológico de San Ildefonso de Toledo, 1992.
- GARÓFANO SÁNCHEZ, R. y Juan Ramón de Páramo Argüelles, *La Constitución Gaditana de 1812*, 2a. ed., Cádiz, Diputación de Cádiz, 1987.
- GÓMEZ ROBLEDO, A., *México y el Derecho Internacional*, México, Porrúa, 1965.
- GONZÁLEZ AVELAR, M., *Clipperton, isla mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M., “Introducción”, en *La reforma del Estado Federal. Acta de reformas de 1847*, estudio introductorio y com. de Manuel González Oropeza, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- GREGORY, G., *The Chamizal Settlement, a View from El Paso*, vol. I, núm. 2, EUA, Texas, Western College Press, 1963.
- HARING, Clarence H., *El imperio español en América*, trad. Adriana Sandoval, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Alianza Editorial, 1990.
- O’GORMAN, E., *Historia de las divisiones territoriales de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1996.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Intendentes e intendencias*, Madrid, Ediciones Tres Américas, 1997.
- PARRY, J. H., *The Audiencia of New Galicia in the sixteenth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1968.
- PAZ, E., *La invasión norteamericana en 1846*, México, Imprenta Moderna, 1889.
- PIETSCHMANN, H., *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, trad. Rolf Roland Meyer Misteli, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Primer Centenario de la Constitución de 1824*, obra conmemorativa dirigida por Pedro de Alba y Nicolás Rangel, H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres gráficos Soria, 1924.
- Real Provisión del 13 de diciembre de 1527 en Puga, Vasco de, Provisiones Cédulas Instrucciones para el gobierno de la Nueva España*, en Casa de Pedro Ocharte, M.D.LXIII, ed. facsimilar, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica (colección de Incunables Americanos), 1945.

- REES JONES, R., “Introducción”, en *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, 1786*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1984.
- REYES RETANA TELLO, I., “México frente al arbitraje internacional: el caso de El Chamizal”, *Revista mexicana de política exterior*, Nueva Época, núm. 43, abril-junio, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1994.
- ROMERO, J., “El Chamizal. Estudio Constitucional”, *La Justicia*, tomo XXIV, núm. 405, enero, México, 1964.
- SALCEDO IZU, J., “El Regente en las Audiencias Americanas”, en *Memoria del IV Congreso de Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1976.
- SAN MARTINO DE DROMI, Ma. Laura, *Constitución Indiana de Carlos III. La Real Ordenanza de Intendentes de 1782*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina/Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Intendencias y provincias en la historia Argentina*, Buenos Aires/Ediciones Ciudad Argentina/Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 1999.
- \_\_\_\_\_, *La burocracia en el siglo XVIII*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina/Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 1996.
- SÁNCHEZ ARCILLA BERNAL, J., *Las ordenanzas de las Audiencias de Indias (1511-1821)*, Madrid, Dykinson, 1992.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *México: relación de Tratados en Vigor, 1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993.
- SEPÚLVEDA, C., “El Chamizal y algunas cuestiones diplomáticas pendientes entre México y los Estados Unidos”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XII, núm. 47, México, UNAM, 1962.
- \_\_\_\_\_, “Historia y problemas de los límites de México: I. La Frontera Norte”, *Historia Mexicana*, núm. 29, México, El Colegio de México, 1958.
- \_\_\_\_\_, *Derecho Internacional*, 15 ed., México, Porrúa, 1986.
- SIERRA, Carlos J., *El Chamizal, monumento a la justicia internacional*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones, 1964.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Los tribunales de la Nueva España. Antología*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1980.
- \_\_\_\_\_, y Juan Manuel Vega Gómez, *El Tratado Guadalupe Hidalgo en su sesquicentenario*, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica 28, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- TENA RAMÍREZ, F., *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Leyes fundamentales de México. 1808-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989.
- VÁZQUEZ VÁZQUEZ, E., *Distribución geográfica y organización de las órdenes religiosas en la Nueva España (siglo XVI)*, México, Instituto de Geografía-UNAM, 1965.
- ZAHÍÑO PEÑAFORT, L., *Iglesia y sociedad en México, 1765-1800. Tradición, reforma y reacciones*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996.
- ZORRILLA, Luis G., *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América 1800-1958*, 3a. ed., México, Porrúa, 1995.

## Artículo 42

### Trayectoria constitucional

#### 42 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 18-I-1934*

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, II-IV-1932/30- XI-1934

Se elimina como parte del territorio nacional la isla de la Pasión.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 20-I-1960*

XLIV LEGISLATURA (1-IX-1958/31-VIII-1961)

Presidencia de Adolfo López Mateos, 1-XII-1958/30-XI-1964

Se agregan al territorio nacional: el de los arrecifes y cayos de las islas, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, las aguas de los mares territoriales, y las marítimas interiores, y se delimita el espacio aéreo.

## Artículo 43

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 43 establece los diversos estados que forman parte de la Federación. Debemos considerar entonces que los primeros antecedentes sobre la materia los encontramos a partir de 1823, por ser a partir de entonces cuando cobraron forma los diversos estados. No obstante, hay algunos ordenamientos que nos permiten concebir cuál era el territorio que se consideraba parte de lo que más tarde se consideraría la nación mexicana. Uno de estos textos es la Constitución Política de la Monarquía Española, cuyo artículo 10 señaló que la “América Septentrional” comprendía:

Nueva España con la Nueva Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico, con las demás adyacentes a éstas y al Continente, en uno y otro mar.<sup>1</sup>

Estos territorios eran concebidos como parte de la América del Norte. Una concepción más acotada de este territorio se expuso en la Constitución de Apatzingán, que en su artículo 42 estipuló:

Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputará bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tépam, Michoacán, Querétaro, Guadaluajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, artículo 10, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>2</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

43

### Sumario Artículo 43

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	211
Texto constitucional vigente. . . . .	216
Comentario <b>Óscar Cruz Barney</b> El siglo XIX . . . . .	217
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. . . . .	226
Bibliografía . . . . .	229
Trayectoria constitucional . . . . .	233

Así se habla ya no de una “América septentrional” sino de una “mexicana”, la cual queda circunscrita a las provincias que históricamente formaban parte de la Nueva España. Tampoco hay, en este antecedente, una idea de estados federados. De hecho esto continuó aún después de la independencia en 1821, pues en ese momento se eligió continuar con un sistema de gobierno monárquico-constitucional, representativo y hereditario.<sup>3</sup> Un cambio importante en ese mismo año fue la incorporación de la provincia de Chiapas, antes unida a Guatemala, al ahora independiente Imperio Mexicano<sup>4</sup> con lo cual aumentaron las provincias que lo conformaban.

Un año más tarde vendrán nuevos cambios al derroscarse a Agustín de Iturbide y proclamarse un Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, en donde se señaló que la “nación mexicana es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o N. España, que forman un todo político” (punto 1º).<sup>5</sup> De manera que para ese momento ya se concebía que ese “todo político”, conformado históricamente, debería organizarse bajo un sistema federal. En este mismo sentido se expresó el Acta Constitutiva de 1824, la cual señaló que la nación mexicana se componía por las provincias comprendidas en el territorio del Virreinato llamado antes Nueva España, la capitanía general de Yucatán y las provincias internas de oriente y occidente (art. 1º).<sup>6</sup>

Estos antecedentes fueron considerados en 1824 al elaborarse la primera constitución federal. En ella se estableció un sistema de gobierno representativo popular federal y se estipuló que el territorio nacional comprendía, además de los señalados en el Acta, la Alta California, “con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares” (artículo 2º). En su artículo 5º señaló como partes de la federación:

Los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

Nuevos cambios ocurrieron en la década de 1836-1846 con el triunfo de las facciones centralistas que, a su vez, proclamaron un gobierno de ese tipo para la república. Dicho sistema centralista promulgó las Leyes Constitucionales de 1836 en la cual

<sup>3</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>4</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 282.

<sup>5</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

<sup>6</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

se ordenó la creación de departamentos.<sup>7</sup> Éstos, de acuerdo con el decreto de división territorial de ese mismo año, corresponderían con los estados existentes, salvo algunos cambios, por ejemplo, en su artículo segundo, estableció que el que era estado de Coahuila y Texas se dividiría en dos departamentos, cada uno con su respectivo territorio. Nuevo México, por su parte, sería considerado departamento, lo mismo pasaría con las Californias, Alta y Baja, y con Aguascalientes. Por su parte el territorio de Colima se agregaría al Departamento de Michoacán y el de Tlaxcala al de México, señalando como capital de este último Departamento la ciudad de su mismo nombre.<sup>8</sup>

Esta división fue la que se enunció en 1840 en el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales. Mientras que en el artículo tercero este ordenamiento ratificó la división del territorio en departamentos, distritos y partidos, el artículo segundo señaló como departamentos los siguientes:

Aguascalientes, las Californias, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Texas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.<sup>9</sup>

Esto mismo se contempló en los ordenamientos jurídicos de 1842, tales como los proyectos de Constitución elaborados ese año. Nuevas transformaciones políticas y territoriales se dieron a partir de 1846 con el fin del sistema centralista y la vuelta al gobierno republicano federal. En 1847 el Acta Constitutiva y de Reformas señaló que eran estados de la federación los que se habían señalado en la Constitución de 1824 y los que se hubieran formado después de ella. Por ejemplo, en ese momento se erigió un nuevo estado con el nombre de Guerrero.<sup>10</sup> Asimismo, en 1853 se dio el decreto por el cual el gobierno declaró departamento al distrito de Aguascalientes, cuyo territorio sería el mismo que tuvo según lo señalado por las leyes de 1836.<sup>11</sup>

Las estipulaciones consideradas hasta aquí fueron retomadas en la Constitución Política de 1857, que definió claramente el territorio nacional. Como parte de su artículo 43 dicha Carta Magna señaló las partes integrantes de la Federación, las cuales comprendían los estados de:

Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí,

<sup>7</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>8</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 287.

<sup>9</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>10</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, art. 6°, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>11</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 291.

Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.<sup>12</sup>

Como complemento de lo anterior, la Constitución señaló, en su artículo 72, que el Congreso tendría la facultad para admitir nuevos estados o territorios a la unión federal. Asimismo, la tendría para crearlos cuando tuvieran una población de 80 mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Con estos artículos, la Constitución de 1857 sentó las bases del artículo 43, el cual prácticamente se mantuvo sin muchos cambios a lo largo del siglo. En 1863, se dio únicamente una reforma por medio de la cual el gobierno de la unión ratificó la erección del estado de Campeche.<sup>13</sup>

Hacia 1865, durante el Segundo Imperio, el emperador Maximiliano de Habsburgo intentó realizar importantes cambios en el territorio nacional al decretar que éste se debería componer de 50 departamentos.<sup>14</sup> Lo cual se asentó en el artículo 52 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano publicado dos meses después, en abril de 1865.<sup>15</sup> Esta orden señaló como departamentos algunas provincias que no eran estados propiamente, tales como Acapulco, Fresnillo, Mazatlán o Tancítaro. No obstante, este intento quedó en el aire en tanto dos años después el Segundo Imperio fue derrocado por los liberales y federalistas. Luego de ello, la Constitución de 1857 cobró su vigencia. Entre los cambios de finales de siglo sólo estuvieron las reformas que se realizaron al artículo 43 para sumar nuevos estados. En 1868, por ejemplo, se crearon los estados de Coahuila e Hidalgo, al año siguiente se creó el de Morelos.<sup>16</sup> Por su parte, la reforma de 1902 agregó los estados de Tepic y Quintana Roo, quedando las partes de la federación compuestas de esta manera:

Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el Territorio de Baja California, el Territorio de Tepic, formado con el séptimo cantón del Estado de Jalisco, y el de Quintana Roo.<sup>17</sup>

<sup>12</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>13</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 295.

<sup>14</sup>*Idem*, Ley del Imperio Mexicano, artículo 2°. Dicha ley contempló como departamentos los siguientes: Yucatán, Campeche, de la Laguna, Tabasco, Chiapas, Tehuantepec, Oaxaca, Ejutla, Teposcolula, Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Del Valle de México, Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide (antiguo Departamento de Cuernavaca), Querétaro, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tancítaro, Coalcoman, Colima, Jalisco, Autlán, Nayarit, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Fresnillo, Potosí, Matehuala, Tamaulipas, Matamoros, Nuevo León, Coahuila, Mapimí, Mazatlán, Sinaloa, Durango, Nazas, Álamos, Sonora, Arizona, Huejuquilla, Batopilas, Chihuahua y California.

<sup>15</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>16</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., pp. 297-298.

<sup>17</sup>*Ibidem*, pp. 301-302.

Una nueva reforma sumaría, en 1914, los territorios del Bravo y de Jiménez a la federación, no obstante, éstos desaparecieron en 1916 al elaborarse el proyecto de Constitución de ese año. Dichos territorios también desaparecieron en el texto final del artículo 37 de la Constitución de 1917, la cual añadió al Distrito Federal.<sup>18</sup>

<sup>18</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 43

Texto constitucional vigente

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

## Artículo 43

Comentario por **Óscar Cruz Barney**

### El siglo XIX

43

Para los antecedentes virreinales de la integración territorial de México véanse los apartados I, II y III del comentario al artículo 42. Con la Constitución de Cádiz de 1812, el territorio español comprendía, en la América septentrional, y en lo que corresponde a lo que ahora fue México al consumarse la independencia, la Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. Conforme al artículo 11 se haría una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional que no llegó a expedirse para el territorio nacional.

El texto constitucional de Apatzingán de 1814, si bien no tuvo vigencia, trataba al referirse a la forma de gobierno de las provincias que comprende la América mexicana en su Título II, Capítulo I. El artículo 42 establecía que mientras se hacía una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se considerarían bajo este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Técpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León.

Las provincias no podrían separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte. En el México independiente se presentó la disyuntiva entre centralismo y federalismo, que con el tiempo derivó en la oposición entre conservadores y liberales, respectivamente. Entre 1822 y 1824 los constituyentes estaban divididos entre centralistas y federalistas, mas no en liberales y conservadores, posturas que se fijaron en los años posteriores. Durante el Nuevo Congreso Constituyente de 1823-1824 el líder de los diputados que sostenían la opción federal fue Miguel Ramos Arizpe, padre del federalismo, quien había sido diputado en las Cortes de Cádiz, y tenía una vasta experiencia parlamentaria; fungió como presidente de la Comisión de Constitución. Del lado de los diputados que preferían el centralismo, fray Servando Teresa de Mier se encontraba a la cabeza.

La primera opción que se tomó fue la del federalismo por acuerdo del 21 de mayo de 1823, en el Primer Congreso se decidió que la nación mexicana adoptaría en su gobierno la forma de república representativa, popular, federal. Esto se dio tanto por la influencia constitucional estadounidense como por los elementos federales de la Constitución de Cádiz, si bien se actuó en contra de la tradicional organización de

corte centralista que había imperado en México desde antes de la llegada de los españoles. Así, los vaivenes entre federalismo y centralismo constituirán una constante en la historia constitucional mexicana de los años posteriores a la primera Constitución federal. Solamente hasta 1867, con el triunfo de la República, el federalismo se consolidó en México.

El 14 de octubre de 1823 se formó la Provincia del Istmo, unificando las jurisdicciones de Acayucan y Tehuantepec, cuya capital sería Tehuantepec. Durante el Segundo Congreso Constituyente, reunido el 5 de noviembre de 1823, fecha en que quedó disuelto el anterior —y dada la urgente necesidad de contar con un texto constitucional—, una comisión integrada por los diputados Miguel Ramos Arizpe, Miguel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, José de Jesús Huerta, Cañedo y Rejón preparó un Acta Constitutiva. El proyecto, que constaba de un discurso preliminar y de un cuerpo de 40 artículos, fue presentado el 20 de noviembre de 1823; luego se debatió y finalmente se aprobó el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, como anticipo de la Constitución y para asegurar el sistema federal.

Estaba integrada por 36 artículos en los que se establecía como forma de gobierno la de república representativa popular federal, con estados independientes, libres y soberanos que eran los de: Guanajuato, Interno de Occidente (provincias de Sonora y Sinaloa), Interno de Oriente (provincias de Coahuila, Nuevo León y Texas), Interno del Norte (provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México), México, Michoacán, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo Santander o de las Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Jalisco, Yucatán, los Zacatecas, las Californias y el partido de Colima.

*Las Repúblicas centrales: las Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835, las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836 y las Bases de organización política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843*

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 establecieron en su artículo 8º que el territorio nacional se dividirá en departamentos, sobre las bases población, localidad, y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional. En la sexta de las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836 se establecía la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos. En 31 artículos se fijaba que la República se fraccionaría en departamentos, que a su vez se dividirían en distritos y éstos en partidos. El gobierno de los departamentos estaba a cargo de los gobernadores sujetos al gobierno general, durarían ocho años en su cargo, y trabajarían junto con una Junta Departamental compuesta por siete individuos. Al frente de cada cabecera de distrito había un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general, y durarían en el cargo cuatro años.

En cada cabecera de partido había un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador. En las capitales de los departamentos había ayuntamientos electos popularmente en los lugares en donde los había en 1808, en los puertos cuya población fuera de cuatro mil o más y en los pueblos que tuvieran ocho mil. El territorio mexicano se dividía en tantos departamentos cuantos eran los estados, con las variaciones siguientes:

1. El que era Estado de Coahuila y Tejas se dividió en dos departamentos, cada uno con su respectivo territorio. Nuevo México era Departamento. Las Californias, Alta y Baja, un Departamento. Aguascalientes era Departamento, con el territorio que tenía en ese momento. El territorio de Colima se agregó al Departamento de Michoacán. El territorio de Tlaxcala se agregó al Departamento de México. La capital del Departamento de México era la ciudad de este nombre.
2. El gobernador y Junta departamental de Coahuila ejercía sus funciones solamente en el Departamento de este nombre.
3. Cuando se restableciera el orden en el Departamento de Tejas, el Gobierno dictaría todas las providencias necesarias a la organización de sus autoridades, fijando su capital en el lugar que considerase más oportuno.
4. En el Departamento de las Californias el Gobierno designaría provisionalmente la capital y las autoridades que debían funcionar entre tanto se hacían las elecciones constitucionales.

Con las Siete Leyes Constitucionales los conservadores tomaron el poder y establecieron el centralismo, restituyendo sus derechos y bienes a los afectados por las reformas liberales de 1833-1834. Si bien se creía que con el nuevo orden se acabarían los problemas atribuidos al sistema federal, no se pudo alcanzar la tan deseada estabilidad política, pues ocurrieron desgracias como la pérdida de Texas, el intento de separación de Yucatán en 1840 y las amenazas de intervención extranjera por la guerra con Francia o Guerra de los Pasteles en 1838.

Las Bases de organización política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 “entre juramentos, salvas de artillería, *tedéum* y demás ceremonias y pompas del caso” y las publicó el día 14 del mismo mes. Tanto la Junta de Notables como la posterior Junta Nacional, nacieron ilegítimas, ya que como sostiene Mayagoitia, el Congreso de 1842 existía fundado en una ley que le autorizaba a constituir al país, mientras que las juntas “nacieron gracias al designio de un gobierno que pensaba que era voluntad de la nación un arreglo de las cosas distinto del que proponía el Congreso”. Estas Bases de 1843 están divididas en 11 títulos y 202 artículos. En ellos se reiteraron la independencia nacional, el centralismo, la división territorial, la intolerancia religiosa y se suprimió el Supremo Poder Conservador. Estuvieron vigentes poco más de tres años, los más turbulentos de la historia de México que comprenderían la injusta guerra con Estados Unidos y pérdida posterior de más de la mitad del territorio nacional.

En su artículo 2º se estableció que el territorio de la República comprendía lo que fue antes virreinato de Nueva España, capitanía general de Yucatán, comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California, y las

Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. El número de los departamentos y sus límites se arreglarían definitivamente por una ley, continuando como existían. Las Californias y Nuevo México podrían ser administrados con sujeción más inmediata a las supremas autoridades, que el resto de los departamentos, si así parecía al Congreso el cual daría las reglas para su administración. Lo mismo podría verificarse en uno u otro punto litoral que así lo exigiera por sus circunstancias particulares.

Conforme al artículo 4, el territorio de la República se dividía en departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades. Cabe destacar que las Bases de 1843 prácticamente no lograron aplicarse, dado a los problemas externos que enfrentó México y las tensiones derivadas de las ambiciones de los grupos locales.

*Segunda República Federal: el restablecimiento de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de octubre de 1824 y el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847*

El 4 de agosto de 1846 el comandante general, José Mariano Salas, se pronunció en la Ciudadela contra el gobierno del presidente Paredes Arrillaga y ocupó provisionalmente el poder, procediendo a convocar a un nuevo Congreso. Se designó a Santa Anna, ahora liberal, demócrata y reformista, para ocupar la presidencia, quedando como vicepresidente Gómez Farías. El 22 de agosto de 1846 Salas expidió un decreto mediante el cual restablecía la Constitución federal de 1824, la cual estaría vigente en todo lo que no se opusiera al Plan de la Ciudadela de 4 de agosto. En el decreto cesaron las asambleas departamentales y el Consejo de Gobierno. Los gobernadores continuarían en sus funciones pero titulándose *de los estados*.

El 6 de diciembre de 1846 inició sus sesiones el Congreso Ordinario y a la vez Constituyente. Se formó la Comisión de Constitución integrada por Espinosa de los Monteros, Rejón, Mariano Otero, Cardoso y Zubieta. Sin embargo, el 15 de febrero de 1847, ante la cercanía de las tropas estadounidenses de la capital, 38 diputados encabezados por Muñoz Ledo propusieron la vigencia lisa y llana de la Constitución de 1824. Esta opción fue adoptada por la mayoría de la Comisión de Constitución, salvo por Mariano Otero que presentó su voto particular en donde proponía la observancia de un Acta de Reformas. Ésta fue discutida en sesión del 22 de abril de 1847, jurada el 21 de mayo y publicada el 22 del mismo mes con algunas modificaciones. Tiempo después, las tropas invasoras ocupaban ya la Plaza de la Constitución y el gobierno fue asumido por Manuel de la Peña y Peña, quien lo ejerció en Toluca y luego en Querétaro, en donde el Congreso volvió a reunirse el 30 de abril de 1848 para la ratificación del infortunado tratado de Guadalupe-Hidalgo, por virtud del cual México perdió definitivamente en una injusta guerra con Estados Unidos los estados de California y Nuevo México, salvando Sonora, Chihuahua y Baja California. México perdió más de la mitad de su territorio a cambio de una indemnización de 15 millones de pesos.

Cabe mencionar que entre los diputados constituyentes se encontraban Valentín Gómez Farías, José Joaquín Herrera, José Bautista Ceballos, Ignacio Comonfort y Be-

nito Juárez. En el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847 se ratifican como estados de la Federación los señalados en la Constitución de 1824 más los erigidos hasta ese momento. Se crea el estado de Guerrero compuesto por los distritos de Acapulco, Taxco y Tlapa, junto con la municipalidad de Coyucan.

*Régimen centralista: la dictadura de Santa Anna y las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853*

El Congreso eligió como presidente a José Joaquín Herrera para el periodo de 1848 a 1852. En 1850 los partidos iniciaron los preparativos para las elecciones presidenciales en las que se eligió a Mariano Arista como presidente en 1851; en enero de 1852, Herrera le entregó el gobierno de manera pacífica. A mediados de 1852 estalló una revuelta en Guadalajara contra su gobernador; en ella se pedía la Constitución de 1824. Los sublevados desconocieron al presidente Arista y lo obligaron a renunciar en 1853. En su lugar asume el poder quien fuera presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos. Éste disolvió el Congreso y rechazó el *Plan de Arroyo Zarco* presentado por los militares Manuel López Pezuela, ministro de guerra de Arista y el rebelde José López Uruga, que planteaba la permanencia de Bautista en el poder hasta la celebración de nuevas elecciones, con las que se buscaba el retorno de Santa Anna.

Ceballos termina por renunciar y regresar a la Suprema Corte de Justicia. Manuel María Lombardini quedó en su lugar hasta la celebración de las elecciones en virtud de las cuales regresa nuevamente, y por última vez, Santa Anna, ahora conservador y monárquico. Una vez en el poder nombra a Lucas Alamán. Durante la dictadura de Santa Anna se expiden para su organización las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853, las cuales establecían el receso de todas las legislaturas estatales para facilitar la reorganización de todos los ramos de la administración pública.

Santa Anna resolvió impulsar el establecimiento de la monarquía en México, comisionando a Gutiérrez de Estrada y a José María Hidalgo para la presentación del plan, el cual no pudo llevarse a buen fin. Sin embargo, como hemos visto, poco a poco Santa Anna fue extinguiendo el sistema federal al decretar el receso de las legislaturas estatales, reglamentar las funciones de los gobernadores, centralizar las rentas públicas y eliminar la denominación de *libres, soberanos e independientes* para los estados, esto último mediante Circular de 29 de julio de 1853. El 21 de septiembre de ese año se ordenó que los estados en lo sucesivo se denominarían departamentos. Durante el gobierno de Santa Anna se llevaron a cabo diversas modificaciones de la división territorial del país. El 29 de mayo de 1853 se declaró vigente la Ley de 14 de Octubre de 1823 y con ella se declaró territorio al Istmo de Tehuantepec, cuya capital sería la Villa de Minatitlán. El 26 de octubre de ese año declaró territorio la Isla del Carmen, independiente del gobierno de Yucatán y dependiente del gobierno general.

## *La Constitución federal de 1857*

El presidente Ignacio Comonfort expidió, el 15 de mayo de 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que estuvo vigente hasta la Constitución de 1857, con gran oposición por parte de algunos gobernadores que lo consideraban de tendencias centralistas. El Estatuto, dividido en nueve secciones y 125 artículos, se basaba en la Constitución de 1824 y en las Bases Orgánicas de 1843, ratificaba la independencia nacional, indicaba las obligaciones de los habitantes de la República, señalaba quiénes tenían el carácter de mexicanos, de ciudadanos y establecía una sección dedicada a las garantías individuales de libertad, seguridad, propiedad e igualdad. Cabe destacar que no hacía señalamiento alguno en cuanto a la forma de gobierno. Este Estatuto se recibió en el Congreso el 26 de mayo y días después se pidió su desapro-bación. El 17 de julio se nombró una comisión encargada de su revisión, sin que ésta produjera dictamen alguno.

El 16 de octubre de 1855 y durante la presidencia de Juan Álvarez se había expedido la convocatoria al Congreso Constituyente. El Congreso se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y el 18 se llevó a cabo la apertura de sus sesiones. Se nombraron para la Comisión de Constitución a los señores Arriaga, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove, José M. Mata y José M. Cortés Esparza serían los suplentes. La comisión presentó su dictamen y el Proyecto de Constitución el 16 de junio de 1856; la discusión se inició el 4 de julio y el día 8 se declaró suficientemente discutido para pasar al día siguiente al análisis de los artículos en particular.

Los temas fundamentales de la discusión del Proyecto fueron los referentes a si debía expedirse una nueva Constitución o restablecer la de 1824; y el de la libertad religiosa. El primer tema se resolvió en la importante sesión del 4 de septiembre de 1856, en donde se votó en favor del proyecto de restaurar la Constitución de 1824: 154 votos a favor y 51 en contra. Sin embargo, el presidente en turno del Congreso, Mariano Arizcorreta, y autor del proyecto en cuestión, ante el hecho de que la Comisión de Constitución estaba en contra del mismo, propuso nombrar una comisión especial para que resolviera el tema. Sin embargo, ante las protestas de que ya existía una Comisión de Constitución, ordenó se pasara el proyecto a la “comisión respectiva” ique era justamente la de Constitución, que se oponía al proyecto! Con ello prevalece la Constitución de 1857 sobre el restablecimiento de la de 1824.

El 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, primero por el Congreso y después por Comonfort, el día 17 se clausuraron las sesiones del Congreso y el 11 de marzo se promulgó el texto constitucional.<sup>19</sup> La Constitución de 1857 estaba formada por ocho títulos y 128 artículos más uno transitorio. El Título II trata de la soberanía nacional, forma de gobierno, partes integrantes de la Federación y del territorio nacional. Destaca la declaración, en el artículo 39 que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, ejercida median-

<sup>19</sup>Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, SEP Setentas/Diana, 1980, pp. 77-79.

te los Poderes de la Unión, así como el que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, el cual cuenta con el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Por forma de gobierno se adopta la de República, representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación. Se estableció que las partes integrantes de la Federación eran los estados de: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila; Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Territorio de la Baja California.

Recordemos que 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, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8º parte 4ª del decreto de 25 de enero de ese año. Proyecto que había sido aprobado por el Consejo de Estado del gobierno de Félix Zuloaga.

En su artículo 34 establece que la República se dividirá para su administración pública en departamentos, prefecturas y subprefecturas. El número de departamentos se fijará por ley separada. La de administración de Justicia marcará los distritos judiciales en las varias instancias que pueden tener los negocios. Por su parte, el artículo 35 señala que habrá en cada departamento un gobernador, que es el jefe superior de todo él, con sujeción al Gobierno Supremo de la República. Los requisitos para ser gobernador son los mismos que se exigen para obtener las plazas del Consejo de Estado.

El texto constitucional de 1857 fue reformado el 12 de diciembre de 1884 para incluir en él como estados de la Federación a Campeche, Hidalgo y Morelos. Se aclaraba que los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el Territorio de la Baja-California, conservarán los límites que en ese momento tenían mientras que los estados de Colima y Tlaxcala conservarán, en su nuevo carácter de estados, los límites que habían tenido como territorios de la Federación. El artículo 46 establecía que el estado del Valle de México se formaría del territorio que en ese momento comprendía el Distrito Federal; pero la erección solamente tendría efecto cuando los supremos poderes federales se trasladasen a otro lugar.

El estado de Nuevo León y Coahuila comprendería el territorio que ha pertenecido a los dos distintos estados que hoy lo forman, separándose la parte de la hacienda de Bonanza, que se reincorporará a Zacatecas, en los mismos términos en que estaba antes de su incorporación a Coahuila. Los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas recobrarían la extensión y límites que tenían el 31 de diciembre de 1852, con las alteraciones que establece el artículo 49 en el sentido de que el pueblo de Contepec que había pertenecido a Guanajuato se incorporaría a Michoacán. La municipalidad de Ahualulco, que había pertenecido a Zacatecas, se incorporaría a San Luis Potosí. Las municipalidades de

Ojo Caliente y San Francisco de los Adames, que habían pertenecido a San Luis, así como los pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés del Teul, que habían pertenecido a Jalisco, se incorporarían a Zacatecas. El Departamento de Tuxpan continuaría formando parte de Veracruz. El cantón de Huimanguillo, que había pertenecido a Veracruz, se incorporaría a Tabasco.

El Título V trata de los estados de la Federación, que para su régimen interior había de adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, popular. Se establecieron sus limitaciones y facultades, así como la obligación por parte de la Unión de protegerlos contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, la Unión intervendría a solicitud de la legislatura estatal o, si no estuviere reunida, por el Ejecutivo.

Para 1884 el panorama constitucional de los estados de la Federación era el siguiente:<sup>20</sup>

ESTADO	CONSTITUCIÓN VIGENTE
Aguascalientes	Sancionada el 29 de octubre de 1857 y reformada el 18 de octubre de 1868, 9 de diciembre de 1869, 7 de junio de 1872 y 23 de abril de 1879.
Campeche	Sancionada el 18 de octubre de 1868 y reformada el 12 de noviembre de 1870, 25 de noviembre de 1872 y 16 de septiembre de 1878.
Coahuila de Zaragoza	Sancionada el 31 de mayo de 1869 y reformada el 31 de julio de 1874.
Colima	Sancionada el 16 de octubre de 1857.
Chiapas	Sancionada el 4 de enero de 1858 y reformada el 17 de octubre de 1862, 24 de diciembre de 1877, 2 de octubre de 1871, 15 de noviembre de 1873 y 14 de enero de 1874.
Chihuahua	Sancionada el 31 de mayo de 1858 y reformada el 19 de julio de 1861, el 18 de octubre de 1861, el 9 de noviembre de 1871, el 29 de mayo de 1872, el 16 de julio de 1878 y el 27 de julio de 1879.
Durango	Sancionada el 25 de mayo de 1863 y reformada el 6 de octubre de 1870 y 26 de abril de 1878.
Guanajuato	Sancionada el 14 de marzo de 1861 y reformada el 21 de diciembre de 1862, 30 de abril de 1868, 12 de noviembre de 1869, 13 de diciembre de 1869, 9 de junio de 1870, 26 de abril de 1872, 5 de diciembre de 1872, 16 de mayo de 1874, 31 de mayo de 1874, 27 de octubre de 1875, 10 de julio de 1877, 13 de diciembre de 1877, 5 de diciembre de 1879, 14 de mayo de 1880 y 26 de marzo de 1881.
Guerrero	Sancionada el 26 de junio de 1874 y reformada el 20 de noviembre de 1878, 30 de marzo de 1879 y 23 de abril de 1880.
Hidalgo	Sancionada el 21 de mayo de 1870 y reformada el 12 de mayo de 1874, 3 de mayo de 1875, 4 de abril de 1878, 14 de octubre de 1879 y 24 de abril de 1880.
Jalisco	Sancionada el 6 de diciembre de 1857 y reformada el 16 de octubre de 1861, 17 de enero de 1862, 4 de febrero de 1862, 30 de mayo de 1870, 11 de octubre de 1870 y 31 de diciembre de 1872.

<sup>20</sup>Oscar Cruz Barney, *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.

ESTADO	CONSTITUCIÓN VIGENTE
México	Sancionada el 15 de octubre de 1861 y reformada como nueva Constitución el 1 de diciembre de 1870 y modificada el 28 de abril de 1879.
Michoacán	Sancionada el 1 de febrero de 1858 y reformada el 10 de junio de 1869 y 30 de julio de 1875.
Morelos	Sancionada el 15 de diciembre de 1878.
Nuevo León	Sancionada el 4 de enero de 1879.
Oaxaca	Sancionada el 15 de septiembre de 1857 y reformada el 29 de septiembre de 1869, 14 de diciembre de 1870 y 2 de octubre de 1879.
Puebla	Sancionada el 14 de septiembre de 1861 y reformada integralmente el 5 de julio de 1880.
Querétaro de Arteaga	Sancionada el 16 de septiembre de 1879 y reformada el 4 de julio de 1880.
San Luis Potosí	Sancionada el 27 de julio de 1861.
Sinaloa	Sancionada el 3 de abril de 1861.
Sonora	Sancionada el 13 de febrero de 1861 y reformada el 1 de noviembre de 1872 y el 23 de agosto de 1877.
Tabasco	Sancionada el 15 de septiembre de 1857 y reformada el 4 de octubre de 1873.
Tamaulipas	Sancionada el 13 de octubre de 1871 y reformada el 27 de octubre de 1878 y 13 de octubre de 1879.
Tlaxcala	Sancionada el 5 de mayo de 1868.
Veracruz Llave	Sancionada el 13 de febrero de 1871 y reformada para publicarse como nueva constitución el 10 de octubre de 1873. Reformada el 5 de noviembre de 1880 y 25 de septiembre de 1882.
Yucatán	Sancionada el 22 de enero de 1870.
Zacatecas	Sancionada el 12 de enero de 1869.

### *El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865*

Maximiliano de Habsburgo, quien había ofrecido dar a México un régimen constitucional y establecer instituciones liberales, expidió una serie de medidas que confirmaban las Leyes de Reforma. En el ámbito constitucional expidió, en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano que como proyecto de una futura constitución habría de regir el desarrollo del Segundo Imperio. El Estatuto se divide en 18 títulos y 81 artículos en donde se establecía que la forma de gobierno proclamada por la Nación y aceptada por el emperador era la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. El imperio se componía por ocho grandes divisiones, que a su vez se fraccionaban en 50 departamentos con un prefecto a la cabeza cada uno; éstos, en distritos con un subprefecto al frente y cada distrito en municipalidades.

El detalle de lo que componía al territorio del Imperio lo daba la Ley de 3 de Marzo de 1865 en cuyo artículo 1º se establecía que lo integraban todos los estados o Departamentos, Territorios e Islas situadas en los mares Atlántico, Pacífico y Rojo, o de Cortés,

“que de hecho y de derecho han pertenecido y pertenecen a lo que se llamó República Mexicana”. La división fijada por la citada ley se consideraba muy adecuada al tomar en cuenta zonas económicas y áreas de geografía común. Los departamentos en que se dividía el territorio eran: Yucatán, Campeche, La Laguna, Tabasco, Chiapas, Tehuantepec, Oajaca, Ejutla, Teposcolula, Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Valle de México, Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide, Querétaro, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tancítaro, Coahuila, Colima, Jalisco, Autlán, Nayarit, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Fresnillo, Potosí, Matehuala, Tamaulipas, Matamoros, Nuevo León, Coahuila, Mapimí, Mazatlán, Sinaloa, Durango, Nazas, Álamos, Sonora, Arizona, Huejuquilla, Batopilas, Chihuahua y California.

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El artículo 43 originalmente establecía que las partes integrantes de la Federación eran los estados de: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.<sup>21</sup>

El Territorio de Baja California se dividió en Norte y Sur el 7 de febrero de 1931. El Territorio de Baja California Norte se transforma en estado con el nombre de Baja California el 21 de noviembre de 1952. El Territorio de Baja California Sur hace lo propio el 8 de octubre de 1974 con el nombre de Baja California Sur. El Territorio de Quintana Roo se convirtió en estado el 8 de octubre de 1974. El Distrito Federal cambió su nombre a Ciudad de México mediante reforma publicada el 29 de enero de 2016. Conforme a la reforma mencionada, la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Asimismo, la Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá 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 solo individuo.

Conforme señala Manuel González Oropeza,<sup>22</sup> el desarrollo de los actuales estados de la Federación se aprecia en la útil lista que transcribimos a continuación, añadiendo por nuestra parte la división en Intendencias de 1786 y la institución en departamentos de algunos estados que no fue mencionada por González Oropeza, propia del Segundo Imperio, conforme a la Ley de 3 de Marzo de 1865:

<sup>21</sup>Las reformas sufridas por este artículo se han llevado a cabo en las siguientes fechas: 1ª reforma, *DOF*: 07-02-1931; 2ª reforma, *DOF*: 19-12-1931; 3ª reforma, *DOF*: 16-01-1935; 4ª reforma, *DOF*: 16-01-1952; 5ª reforma, *DOF*: 08-10-1974; 6ª reforma, *DOF*: 13-04-2011; 7ª reforma, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>22</sup>M. González Oropeza, “Artículo 43”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y concordada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2000, pp. 135-138.

Aguascalientes	1835 (23 de mayo) se separa de Zacatecas 1836 (30 de diciembre) se instituye como departamento 1847 (18 de mayo) se instaura como estado 1865 (3 de marzo) se instituye como departamento
Baja California	1824 (31 de enero) territorio federal 1836 (30 de diciembre) departamento 1857 (5 de febrero) único territorio federal 1865 (3 de marzo) se transforma en departamento con el nombre de California. 1917 (5 de febrero) territorio federal 1931 (7 de febrero) se divide en Norte y Sur Norte 1952 (21 de noviembre) se transforma en estado con el nombre de Baja California Sur 1974 (8 de octubre) se transforma en estado con el nombre de Baja California Sur
Campeche	1863 (29 de abril) se crea como estado 1865 (3 de marzo) departamento
Coahuila	1836 (30 de diciembre) se erige en estado, dividiéndose de Texas 1857 (5 de febrero) se une al estado de Nuevo León 1865 (3 de marzo) departamento 1868 (18 de noviembre) se reinstaura el estado, separado de Nuevo León
Colima	1824 (31 de enero) se erige en territorio 1836 (30 de diciembre) se une al departamento de Michoacán 1857 (5 de febrero) se constituye en estado 1865 (3 de marzo) departamento
Chiapas	1822 (16 de enero) decide incorporarse al Imperio Mexicano 1824 (4 de octubre) se erige en estado 1865 (3 de marzo) departamento
Chihuahua	1824 (4 de octubre) se erige en estado 1865 (3 de marzo) departamento
Distrito Federal/ Ciudad de México	1824 (18 de noviembre) se crea el Distrito Federal tomando su territorio del Estado de México 1836 (30 de diciembre) desaparece la Ciudad de México, se incorpora al Departamento de México. Se consolida mediante decreto del 20 de febrero de 1837 1847 (18 de mayo) se reinstaura el Distrito Federal 2016 (29 de enero) se transforma en la entidad federativa denominada Ciudad de México.
Durango	1786 Intendencia de Durango. 1824 (24 de octubre) se instaura en estado. 1865 (3 de marzo) departamento
Guanajuato	1786 Intendencia de Santa Fe de Guanajuato 1824 (24 de octubre) se erige en estado 1865 (3 de marzo) departamento
Guerrero	1847 (18 de mayo) es el único estado instaurado por el Acta Constitutiva y de Reformas
Hidalgo	1869 (15 de enero) es declarado estado mediante reforma constitucional
Jalisco	1786 Intendencia de Guadalajara 1824 (31 de enero) nace como estado con la Federación 1865 (3 de marzo) departamento

México	1786 Intendencia de México 1824 (31 de enero) configurado en estado 1865 (3 de marzo) departamento como Valle de México.
Michoacán	1786 Intendencia de Valladolid de Michoacán 1824 (31 de enero) se erige en estado 1865 (3 de marzo) departamento
Morelos	1869 (16 de abril) establecido en estado mediante reforma constitucional 1914 (17 de junio) convertido en territorio federal mediante reforma constitucional 1917 (5 de febrero) restaurado como estado
Nayarit	1865 (3 de marzo) departamento 1884 (12 de diciembre) surge como territorio federal como el nombre de Tepic 1917 (5 de febrero) se determina en el artículo 47 constitucional su calidad como estado
Nuevo León	1824 (4 de octubre) surge como estado, separándose de Coahuila y Texas, porque el Acta Constitutiva los había unido 1857 (5 de febrero) se une a Coahuila para formar un estado 1865 (3 de marzo) departamento 1868 (18 de noviembre) se separa Coahuila mediante reforma constitucional
Oaxaca	1786 Intendencia de Antequera de Oaxaca 1824 (31 de enero) surge como estado 1865 (3 de marzo) departamento
Puebla	1786 Intendencia de Puebla de los Ángeles 1824 (31 de enero) se erige en estado 1865 (3 de marzo) departamento
Querétaro	1824 (31 de enero) surge como estado 1865 (3 de marzo) departamento
Quintana Roo	1902 (24 de noviembre) separándolo de Yucatán, surge como Territorio Federal 1906 (1° de julio) se propone su conversión en estado mediante el Programa del Partido Liberal 1931 (19 de diciembre) se le suprime como territorio 1935 (16 de enero) se restaura como territorio 1974 (8 de octubre) se convierte en estado
San Luis Potosí	1786 Intendencia de San Luis Potosí 1824 (31 de enero) se erige en estado 1865 (3 de marzo) departamento como Potosí.
Sinaloa	1830 (13 de octubre) mediante decreto se le separa de Sonora, convirtiéndose en estado 1836 (30 de diciembre) se transforma en departamento 1847 (18 de mayo) se reinstaura en estado 1865 (3 de marzo) departamento
Sonora	1830 (13 de octubre) se le separa de Sinaloa, convirtiéndose en Estado 1836 (30 de diciembre) departamento 1847 (18 de mayo) se convierte nuevamente en estado 1865 (3 de marzo) departamento
Tabasco	1824 (31 de enero) se erige en estado 1865 (3 de marzo) departamento
Tamaulipas	1824 (31 de enero) la provincia de Nueva Santander se convierte en Estado 1865 (3 de marzo) departamento

<p>Tlaxcala</p>	<p>1824 (24 de noviembre) mediante ley constitucional se instaure como Territorio Federal  1836 (30 de diciembre) desaparece Tlaxcala como entidad  1847 (21 de mayo) se reinstaura como territorio  1857 (5 de febrero) se convierte en estado  1865 (3 de marzo) departamento</p>
<p>Veracruz</p>	<p>1786 Intendencia de Veracruz  1824 (31 de enero) se erige en estado  1865 (3 de marzo) departamento</p>
<p>Yucatán</p>	<p>1786 Intendencia de Mérida de Yucatán  1824 (31 de enero) se instituye en estado  1865 (3 de marzo) departamento</p>
<p>Zacatecas</p>	<p>1786 Intendencia de Zacatecas.  1824 (31 de enero) se instituye en estado  1865 (3 de marzo) departamento</p>

## Bibliografía

- Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, introducción y notas de José Barragán Barragán, tomo V, México, UNAM, 1981.
- ALARCÓN, Jorge R., *Evolución Constitucional de Jalisco 1824-1976*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1977.
- ALMADA BAY, I. y José Marcos Medina Bustos, *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1823-2000*, México, H. Congreso del Estado de Sonora/LVI Legislatura/Cal y Arena, 2001.
- ÁLVAREZ MONTERO, José L., *Las Constituciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz y sus Reformas 1825-2000*, Veracruz, H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos, 2001.
- ARENAL FENOCHIO, Jaime del, “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865. Marco jurídico”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica/Archivo General de la Nación, 1999.
- ARREGUI ZAMORANO, P., *La Audiencia de México según los visitantes (siglos XVI y XVII)*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985.
- ARRILLAGA, Basilio J., *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana. Formada de orden del supremo gobierno por... Basilio José Arrillaga*, México, febrero de 1862, Imprenta de Vicente G. Torres, 1862.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, J., “Introducción”, en *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, introducción y notas de José Barragán Barragán, tomo IX, México, UNAM, 1981.
- BENEYTO, J., *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.
- CAÑEDO GAMBOA, Sergio Alejandro et al., *Cien años de vida legislativa. El Congreso del Estado de San Luis Potosí: 1824-1924*, México, El Colegio de San Luis, H. Congreso del Estado, 2000.
- CARBONELL, Miguel, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2.ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2004.
- CASTILLO MANRUBIA, P., “Pérdida de La Habana (1762)”, en *Revista de historia naval*, Instituto de Historia y Cultura Naval, Armada Española, año VIII, núm. 35, Madrid, 1991.

- CIENFUEGOS SALGADO, D. (comp.), *Las constituciones del Estado de Guerrero*, México, Fundación Académica Guerrerense, 1996.
- , *Vigencia y evolución de la Constitución Guerrerense de 1917*, México, Editora Laguna/Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 2000.
- “Circular de 29 de julio de 1853 del Ministerio de Gobernación. Se declara que cesan los títulos de los Estados”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, tomo VI, núm. 3971, México, Imprenta del Comercio, 1877.
- Colección que comprende la Constitución General de la República con sus adiciones, reformas y leyes orgánicas expedidas hasta el 30 de junio de 1884 y las Constituciones Especiales de cada uno de los Estados de la Federación*, 2 tomos, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1884.
- COLÍN, Mario (ed.), *Constituciones del Estado de México 1827, 1861, 1870, 1917*, México, Ed. Libros de México/Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1974.
- “Comunicación de 21 de septiembre de 1853 del Ministerio de la Guerra. Sobre que en lo sucesivo se llamen Departamentos los que se han llamado Estados”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, tomo VI, núm. 4040, México, Imprenta del Comercio, 1877.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos con las reformas, adiciones y leyes orgánicas expedidas hasta Junio de 1891, arreglada por el Sr. Licenciado Jacinto Pallares*, México, N. Chávez Editor, Librería de la Enseñanza, 1892.
- CORBALÁ ACUÑA, M., *Sonora y sus Constituciones*, Hermosillo, Sonora, Gobierno del Estado de Sonora, 1992.
- CÓRDOBA CERVANTES, Luis A., *La evolución del derecho constitucional en el Estado de Veracruz Llave*, Veracruz, Xalapa-Enríquez, ed. del autor, 1968.
- COSÍO VILLEGAS, D., *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, SepSetentas-Diana, 1980.
- CRUZ BARNEY, Ó., *Historia del derecho en México*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2004.
- , *La República Central de Félix Zuloaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*, 2.ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa.
- , *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, 2004.
- “Decreto de 14 de octubre de 1823 por el que se declara la formación de la Provincia del Istmo”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, tomo I, núm. 371, México, Imprenta del Comercio, 1876.
- “Decreto del Gobierno de 16 de octubre de 1853 por el que se declara territorio la isla del Carmen”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, tomo VI, núm. 4060, México, Imprenta del Comercio, México, 1877.
- “Decreto del Gobierno de 29 de mayo de 1853 por el que se declara territorio al Istmo de Tehuantepec”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, tomo VI, núm. 3865, México, Imprenta del Comercio, 1877.

- “Decreto Erigiendo en Estado de la Federación el Distrito de Campeche”, en Basilio José Arrillaga, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana. Formada de orden del supremo gobierno por... Basilio José Arrillaga*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, febrero de 1862.
- Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, 1a. parte, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- DÍAZ RAMÍREZ, F., Retana Reyes, Fernando Díaz y Manuel Septién (eds.), *Álbum conmemorativo del sesquicentenario del Estado de Querétaro 1824-1974*, Querétaro, Ediciones del Gobierno del Estado, 1974.
- DUBLÁN, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, tomo VI, México, Imprenta del Comercio, 1877.
- FERRER MUÑOZ, M., “Un cuarto de siglo de constitucionalismo en Yucatán (1825-1850)”, *Anuario mexicano de historia del derecho*, núm. XIV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
- GAMBOA, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1901.
- GARCÍA GRANADOS, R., *La Constitución de 1857 y las Leyes de reforma en México. Estudio histórico-sociológico*, México, Tipografía Económica, 1906.
- GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *reforma y resistencia. Manuel de Flon y la Intendencia de Puebla*, México, Colección Sepan cuantos núm. 724, Porrúa, 2000.
- GARCÍA Y GARCÍA, A., “Organización territorial de la Iglesia”, en Pedro Borges (coord.), *Historia de la Iglesia en Hispanoamérica y Filipinas (siglos XV-XIX)*, vol. I, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos/Estudio Teológico de San Ildefonso de Toledo, 1992.
- GERHARD, P., *Geografía histórica de la Nueva España, 1519-1821*, trad. Stella Mastrangelo, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 2000.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M., “Artículo 43”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2000.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M., “Introducción”, en *La reforma del Estado Federal. Acta de reformas de 1847*, estudio introductorio y compilación de Manuel González Oropeza, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- HARING, Clarence H., *El imperio español en América*, trad. Adriana Sandoval, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial, 1990.
- HURTADO TREJO, Guillermo (coord.), *Zacatecas y sus Constituciones (1825-1996)*, Zacatecas, Gobierno del Estado de Zacatecas/Universidad Autónoma de Zacatecas, 1997.
- JÁUREGUI, L., *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, Facultad de Economía-UNAM, 1999.
- Michoacán y sus Constituciones*, nota preliminar de Felipe Tena Ramírez, México, 1968.
- O’GORMAN, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1966.
- OLEA, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985.
- ORDUÑA REBOLLO, E. (). *Intendentes e intendencias*, Madrid, Ediciones Tres Américas, 1997.

- PARRY, J. H., *The Audiencia of New Galicia in the sixteenth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1968.
- PEDRAZA, José F., *Estudio Histórico-Jurídico de la Primera Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (1826)*, reproducción facsimilar, San Luis Potosí, 1975.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco A., *Historia del derecho mexicano*, vol. III, México, Oxford University Press, 2002.
- PIETSCHMANN, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, trad. Rolf Roland Meyer Misteli, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Primer Centenario de la Constitución de 1824*, obra conmemorativa dirigida por Pedro de Alba y Nicolás Rangel, México, H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres gráficos Soria, 1924.
- RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1997.
- REES JONES, R., “Introducción”, en *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, 1786*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1984.
- SEPÚLVEDA, C., *Derecho Internacional*, 15a. ed., México, Porrúa, 1986.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 1995.
- , *Los tribunales de la Nueva España, Antología*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1980.
- TENA RAMÍREZ, F., *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990.
- , *Leyes fundamentales de México. 1808-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989.
- Tres Constituciones de Campeche*, Campeche, Gobierno del Estado, Biblioteca Campechana 7, 1957.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, *Origen y evolución del Constitucionalismo Hidalguense*, Pachuca, 1999.
- VÁZQUEZ VÁZQUEZ, E., *Distribución geográfica y organización de las órdenes religiosas en la Nueva España (siglo XVI)*, México, Instituto de Geografía-UNAM, 1965.
- VIEYRA SALGADO, C., *El constitucionalismo en el Estado de Hidalgo*, Pachuca de Soto, Hgo., México, 1991.
- ZARCO, F., *Historia del congreso extraordinario constituyente de 1856 y 1857*, tomo I, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857.
- ZORRILLA, Juan F., *Estudio de la legislación en Tamaulipas*, 2a. ed., Ciudad Victoria, Tamaulipas, Universidad Autónoma de Tamaulipas/Instituto de Investigaciones Históricas, 1980.
- ZORRILLA, Luis G., *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América 1800-1958*, 3a. ed., México, Porrúa, 1995.

## Artículo 43

Trayectoria constitucional

### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 7-II-1931

XXXIV LEGISLATURA (1-IX-1930/31-VIII-1932)

Presidencia de Pascual Ortiz Rubio, I-XII-1930/30-XI-1932

Se crea la división de la Baja California en territorio norte y territorio sur.

### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 19-XII-1931

XXXIV LEGISLATURA (1-IX-1930/31-VIII-1932)

Presidencia de Pascual Ortiz Rubio, I-XII-1930/30-XI-1932

Se suprime el territorio de Quintana Roo como parte integrante de la Federación.

### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 16-I-1935

XXXVI LEGISLATURA (1-IX-1934/31-VIII-1937)

Presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, I-XII-1934/30-XI-1940

Reincorporación del territorio de Quintana Roo a la Federación.

### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 16-I-1952

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-VIII-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, I-XII-1946/30-XI-1952

El territorio norte de Baja California se erige en estado federativo.

43

### *Quinta reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 8-X-1874

**XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)**

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Supresión en el sistema jurídico mexicano de la figura de territorio. Se erigen en estados federativos los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.

### *Sexta reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 13-IV-2011

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

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

Se modifica la denominación del estado de Coahuila por “Coahuila de Zaragoza”.

### *Séptima 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 44

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Durante el periodo virreinal, la Ciudad de México se convirtió en la capital del reino y en la sede de los principales poderes. Ahí radicaban, por ejemplo, el virrey y la Real Audiencia, además de ser también la sede de la catedral metropolitana. De manera que no fue extraño que se le considerara como sede de los poderes del Estado en la Constitución de 1824. No obstante, para llegar a esto debemos considerar algunos antecedentes, empezando por mencionar que desde fines del siglo XVIII las críticas ilustradas al absolutismo real plantearon la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales no deberían recaer en una misma persona.

En 1814, la Constitución de Apatzingán consideró dicha división y estipuló, además, que estas tres corporaciones (el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia) deberían residir en un mismo lugar que determinaría el Congreso. Dichos poderes tendrían la facultad de separarse por el tiempo y distancia<sup>1</sup> que aprobase el Congreso, cuando las circunstancias así lo exigieran. Desde ese momento se enunciaba la necesidad de encontrar una sede para dichas instituciones. La Ciudad de México siguió siendo la capital política aun luego de la independencia, en 1821. Por ejemplo, se estipuló en los Tratados de Córdoba que el emperador debería fijar en ella su corte, pues fungiría como capital del Imperio.<sup>2</sup>

La Constitución de 1824 estableció que la nación mexicana sería una República representativa federal. Asimismo, ordenó en su artículo 50, fracción XXVIII,

<sup>1</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, artículo 45, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>2</sup>Tratados de Córdoba, 1821, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/tratcord.pdf>.

44

### Sumario Artículo 44

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	235
Texto constitucional vigente. . . . .	238
Comentario <b>Manuel González Oropeza</b> Introducción . . . . .	239
División política del Distrito Federal . . . . .	240
Naturaleza y organización jurídico-política del Distrito Federal . . . . .	241
Relaciones entre los poderes de la Federación y los órganos locales de gobierno . . . . .	244
Querétaro y el centro de la República . . . . .	245
¿Una coexistencia de poderes imposible? . . . . .	247
Una mudanza costosa . . . . .	250
El Estado del Valle de México: una disyuntiva falsa . . . . .	253
Un Congreso que decidió cambiar la sede federal . . . . .	256
Bibliografía . . . . .	259
Traectoria constitucional . . . . .	261

que al Congreso General le correspondía elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación. Dicho Congreso tendría también la facultad para poder cambiar la residencia de éstos cuando lo juzgara necesario (fracc. XXIX).<sup>3</sup>

No obstante, si bien en la Constitución no se plasmó la elección de la Ciudad de México como sede de dichos poderes, ese mismo año, en el mes de noviembre, el Congreso elaboró un decreto por medio del cual ejerció las facultades dadas por la Constitución sobre la materia, precisando que la sede de dichos poderes sería la Ciudad de México, cuyo distrito sería el comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor “y su radio de dos leguas”.<sup>4</sup> El gobierno político y económico del expresado distrito, señaló el decreto, quedaría bajo jurisdicción del gobierno general. Lo interesante de este Decreto es que, por primera vez, se alude ya a este Distrito Federal.<sup>5</sup>

Los diversos puntos de dicho documento precisaron todo lo referente a la forma de gobierno del mismo. No obstante, como se ratificó en 1836 en las Leyes Constitucionales, dicho Supremo Poder si bien residiría ordinariamente en la capital, cuando la seguridad pública así lo exigiera, podría trasladarse a cualquier otro punto de la República, lo cual se acordaría por tiempo indefinido.<sup>6</sup> Esto fue evidente en 1848, cuando debido a la guerra con los Estados Unidos, los poderes tuvieron que ser trasladados a Querétaro, acto que fue repetido en 1916 cuando sesionó ahí el Congreso constitucionalista.

En 1847 el Distrito Federal obtuvo nuevas facultades al señalarse en el Acta Constitutiva y de Reformas que mientras México fuera Distrito Federal tendría voto en la elección de presidente y nombraría dos senadores.<sup>7</sup> No obstante, la definición de la Ciudad de México como Distrito Federal no fue rápida y durante la mayor parte del siglo XIX se contempló el posible traslado de ésta a otro territorio. La Constitución Política de 1857, la Carta Magna más importante de este periodo, incluso señaló en su artículo 46 la creación de un estado del Valle de México, el cual comprendería el Distrito Federal; no obstante, la creación de dicho estado sólo surtiría efecto cuando “los Supremos Poderes federales se trasladen á otro lugar”.<sup>8</sup>

No obstante, como hemos podido ver en los diversos ordenamientos jurídicos, la Ciudad de México nunca dejó de ser la capital de la nación ni la sede de los poderes de gobierno. En 1916, cuando Venustiano Carranza elaboró su Proyecto de Constitución,

<sup>3</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>4</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 331.

<sup>5</sup>Sobre el tema puede verse Andrés Lira, “La creación del Distrito Federal”, en *La República federal mexicana. Gesta-ción y nacimiento*, vol. VII, Departamento del Distrito Federal, 1974.

<sup>6</sup>Leyes Constitucionales, 1836, Ley segunda, artículo 19, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>7</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, artículo sexto, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>8</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/con-shist/pdf/1857.pdf>.

utilizó el artículo 44 para definir claramente el territorio que compondría el Distrito Federal. Recordemos todavía que, hasta 1902, se habían estado redefiniendo las partes que conformaban la Federación. En dicho proyecto, se estipuló que el Distrito Federal se compondría:

Del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Ameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlanepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero en el Estado de México, sobre los ejes geográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y del Monte Bajo.<sup>9</sup>

Un año más tarde, el artículo 43 de la Constitución promulgada en 1917, contempló al Distrito Federal entre los estados que formaban parte de la Federación.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 333.

<sup>10</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 44

Texto constitucional vigente

- 44 *Artículo 44.* La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

## Artículo 44

Comentario por **Manuel González Oropeza**

### Introducción

44

El sistema federal implantado en la Constitución de 1824 hizo que se observara un equilibrio entre los estados de la Unión y que se instaurara una ciudad federal, de exclusiva jurisdicción del gobierno federal, con la denominación de Distrito Federal, que sería la sede de los poderes federales. Su ubicación fue objeto de un largo y penoso debate durante las primeras dos constituciones federales, la de 1824 y la de 1857. Le costó al gobierno del Estado de México la salida de su ciudad capital y, a la propia ciudad, la desaparición paulatina de autoridades propias. Lo cual fue, en mi opinión, un error histórico, ya que estos poderes locales fueron muy importantes desde 1808, cuando el Cabildo de la Ciudad de México, a través de sus integrantes, abogó por primera vez por la soberanía popular tras la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, y reasumió el ejercicio de su soberanía, permitiendo así el paso de nuestra Independencia.

El artículo 44 define no solamente la capital del país, sino que a pesar de la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 la sigue despojando de la categoría de estado de la Federación, mientras los poderes federales residan en su territorio, confirmando la misma situación constitucional que tenía de distrito federal, desde el 5 de febrero de 1857, ya que en su artículo 46 se estableció la misma condicionante, con ligeras variantes, en los siguientes términos: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el distrito federal; pero la erección sólo tendrá afecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”.

Paradójicamente, sin declarar a la Ciudad de México como Estado de la Unión, ya que condiciona esta naturaleza a un hecho futuro, la reforma constitucional conlleva la facultad de convocar su propio Congreso Constituyente y discutir su propia constitución, como ha pasado ya con los otros treinta y un Estados de la Federación Mexicana. La facultad de aprobar una nueva Constitución es el acto fundante de todo Estado libre y Soberano, pero no se entiende bien para una entidad federativa que no lo sea. Los antiguos territorios federales se organizaban a través de una ley orgánica expedida por el Congreso de la Unión y, en el caso del Distrito Federal, lo era a través del Estatuto de Gobierno, también aprobado por el Congreso de la Unión.

La población en el Distrito Federal empezó a crecer súbitamente a partir de 1930 y alcanzó un desarrollo espectacular a partir de la década de los sesenta, cuando observó una tasa de crecimiento del 3.6 por ciento. A partir de 1990 dicha tasa comenzó a declinar al 0.4 por ciento y en el año 2000 se aprecia una tasa negativa de crecimiento

del —0.7 por ciento. No obstante, la población del Distrito Federal se calcula en 8'854,600 habitantes (2015). El incremento en la población de la entidad se originó por la migración de las zonas rurales a la gran Ciudad de México, más que por la natalidad. La migración de las comunidades locales al Distrito Federal ha sido directa, sin utilizar poblaciones intermedias antes de ir a la gran ciudad.

El índice de fecundidad es menor en el Distrito Federal en comparación con los demás estados. Por lo menos 39 por ciento de la población del Distrito Federal es recién inmigrada y proviene principalmente de los estados colindantes a la capital, como el Estado de México, Puebla, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, así como del distante de Chiapas. La mayor parte de la población inmigrante es femenina y recientemente se ha incrementado la inmigración de minorías étnicas nahuas, mazahuas y otomíes. La Ciudad de México cuenta con un territorio de 1,495 kilómetros cuadrados donde se desarrollan 46 por ciento de las actividades industriales y se genera el 44 por ciento del Producto Interno Bruto del país. Sin lugar a dudas, representa el centro histórico, económico, social y cultural de México.

La Ciudad de México como capital del país fue creada a través de una ley constitucional expedida por el propio Congreso Constituyente el 18 de noviembre de 1824, promulgada unas semanas después de la Constitución del 4 de octubre de 1824, con una extensión mínima de dos leguas cuadradas, equivalentes a 8,800 metros cuadrados. El 1º de febrero de 1854, Antonio López de Santa Anna amplió su extensión y ocupó la mitad del valle geográfico de México, agregándosele el 25 de noviembre de 1855, la circunscripción de Tlalpan, conocida antiguamente como San Agustín de las Cuevas, por disposición de Juan Álvarez. Su territorio fue delimitado mediante decretos del Congreso de la Unión de fechas 15 y 17 de diciembre de 1898. La extensión actual de la Ciudad de México representa el 16.2 por ciento de la superficie de la unidad natural conocida como Valle de México, en donde están localizados tres Estados más (México, Hidalgo y Tlaxcala), con 8,153 kilómetros cuadrados.

### División política del Distrito Federal

Desde sus orígenes en 1824 hasta 1903, la Ciudad de México constituyó una municipalidad autónoma con distritos y delegaciones aledañas y subordinadas, siguiendo en primer lugar la organización francesa de los partidos (Ley de 6 de mayo de 1861) y después de prefecturas (Decreto de diciembre de 1899). A la cabeza de la municipalidad se encontraba el gobernador del Distrito Federal, quien era designado por el presidente de la República. Hasta 1903 solamente hubo un único municipio, el de la Ciudad de México, pero a partir de ese año, se establecieron 13 municipios, situación que fue cambiada con la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928, donde se suprimió el Municipio Libre y, en su lugar se establecieron 13 delegaciones. La Ley Orgánica del Distrito Federal del 27 de diciembre de 1970 amplió el número a 16 delegaciones y la Ley Orgánica del Distrito Federal del 29 de diciembre

de 1978 definió a las delegaciones como órganos desconcentrados, naturaleza que no han dejado a pesar de que los jefes delegacionales se eligen desde el año 2000.

Se consideraba al entonces Distrito Federal como una identidad federativa de igual naturaleza que los llamados territorios federales, existentes hasta 1974, pero con su propia capital que era la Ciudad de México. Desde el Decreto del 11 de abril de 1826 se hizo patente que el Distrito Federal tendría la categoría de un territorio federal y, a pesar de ya habrían sido eliminados todos los restantes, el distrito federal fue el último en desaparecer. Actualmente existe un gran contraste entre las circunscripciones territoriales, en sus extensiones, población e intereses, así como entre la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales y los municipios conurbados.

La Ciudad de México es financieramente una ciudad demasiado costosa. A pesar de que recauda aproximadamente cuatro veces más por concepto de impuestos que cualquier otro gobierno estatal, también gasta el doble en costos de administración que los estados más importantes y cinco veces más en obras públicas que los demás gobiernos municipales. El gobierno federal se encarga de financiar todo lo necesario para satisfacer las siempre crecientes necesidades de la metrópoli. El agua es un elemento precioso que tiene que ser trasladado de distantes ríos. Por otra parte, las fuentes de ingreso provienen fundamentalmente de los impuestos predial y comerciales (al valor agregado), que son recaudados concurrentemente por la Federación, así como por su propia Tesorería.

### Naturaleza y organización jurídico-política del Distrito Federal

Al ser México un país constituido como una República representativa, democrática y federal, debe estar compuesto únicamente por estados libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior, tal como se establece en el artículo 40 de la Constitución federal, por lo que los territorios federales, sujetos a la intervención del gobierno federal, tuvieron una naturaleza ajena al concepto de entidades federativas con plena autonomía. Los antiguos territorios federales que existieron de 1824 a 1974 y el Distrito Federal, extinto en la reforma de 2016 fueron excepciones al sistema federal, que existieron a pesar de los constituyentes.

Circunstancias exigidas en la época, como la falta de población o de recursos propios, falta de acceso por vías de comunicación, justificaron en ese momento a la categoría plena de estados. No obstante, esta excepción fue eliminada en 1974 pues todos los territorios federales se convirtieron paulatinamente en estados libres y soberanos. Era incongruente con el régimen constitucional que la Ciudad de México fuera un distrito federal, asimilado a la categoría de los antiguos territorios federales. Por ello, desde este punto de vista, la reforma del 29 de enero de 2016 resulta un acierto en despojar a la Ciudad de México de su categoría de distrito. No obstante, es un acierto inacabado porque no la adscribe como Estado. La sede federal ha tenido, desde su origen en 1824, la población y los recursos suficientes para constituirse en un estado.

Para evitar la consecuencia lógica de convertir a la Ciudad de México en un Estado pleno se aducen, entre otros, dos argumentos para negarle esta categoría: repasemos las justificaciones que se argumentaban para mantener la categoría de Distrito Federal a la Ciudad de México.

### *La imposibilidad de coexistencia de poderes locales con el gobierno federal*

Esta razón sustentada en razones históricas ya superadas, olvida que el sistema federal es precisamente la coexistencia de soberanías en un mismo territorio, tal como lo explicó Alexis de Tocqueville desde 1835, en su teoría más aceptada sobre la naturaleza jurídica del sistema federal, y que recogiera Mariano Otero en el Acta de Reforma de 1847 y posteriormente consolidada en la Constitución de 1857. La sede de los poderes federales se consideraba incompatible con los gobiernos locales; por ejemplo, los Estados Unidos en los que los conflictos existentes en Filadelfia y Nueva York como capitales provisionales forzaron la creación de una nueva ciudad denominada Washington, como distrito de Columbia, de exclusiva jurisdicción federal.

Este ejemplo se creyó pertinente en México donde después de evaluar diversas posibilidades, se optó por escoger a la propia Ciudad de México por su ventaja en cuanto a la situación económica, existencia de inmuebles amplios y vías de comunicación en el resto del país. El término de Ley Suprema de la Unión, a que alude el artículo 133 constitucional significa que las normas que lo comprenden tienen aplicación nacional en todo el territorio del país, por lo que el gobierno federal tiene una evidente competencia sobre todo en el ámbito nacional, independientemente de donde se ubique la autoridad o se expida la norma o el acto. De esta manera, el gobierno federal tiene una sede que se extiende en todo el país, tanto física como competencialmente.

Aun en los momentos de mayor emergencia política, durante los siglos XIX y XX, cuando la sede de los poderes federales tuvieron que cambiarse a ciudades como Querétaro (1848 y 1916), Veracruz (1860 y 1914) o San Luis Potosí, ningún peligro corrieron esos poderes federales y los poderes estatales y municipales fueron capaces de coexistir en un mismo territorio, por lo que transformar a la Ciudad de México en estado no implicaba peligro para la Unión, ni subvertía el orden constitucional del país. Antes bien, desde 1857, la posibilidad de convertirla en Estado del Valle de México estuvo abierta, pero sólo en la disyuntiva de que salieran los poderes federales de su territorio, tal como todavía está.

### *La imposibilidad de la Ciudad de México de contar con las mismas instituciones con que cuentan los estados, como los municipios*

El municipio no ha sido elemento estructural de los estados pues su existencia ha sido independiente a la República (cuando el municipio se creó por leyes españolas en la

Colonia), al federalismo (cuando sobrevivió y se le reguló en la etapa centralista) y a los propios estados (cuando los territorios federales y el entonces Distrito Federal contaban con municipios). Sería deseable incorporar plenamente al municipio como parte de la estructura federal.

En primer lugar, los municipios no cuentan con capacidad legislativa, esencia de la soberanía de los niveles de gobierno del federalismo, tal como ya lo lograron los municipios de Brasil bajo su Constitución de 1988 por ejemplo. La precaria libertad de los municipios mexicanos se reduce a no depender de autoridades intermedias, como jefes políticos, por lo que su plena incorporación al federalismo está todavía distante. El artículo 115 constitucional, aunque ya reconoció que los ayuntamientos “gobiernan”, los municipios siguen reducidos a constituir la “base geográfica” de la división territorial de los estados, y su función de base de la organización política y administrativa no es más que un eufemismo, pues su función jurisdiccional y administrativa, así como reglamentaria, no es sino una delegación de los poderes estatales.

De tal manera, que si la Ciudad de México se convirtiera en un estado pleno podría prescindir de los municipios si así lo juzgara pertinente el Poder Constituyente Permanente y exceptuar la regla del artículo 115 constitucional sin detrimento del sistema federal. La ley del 6 de mayo de 1861, obra del gran Francisco Zarco, organizó políticamente al Distrito Federal en un solo municipio, el de México, que coexistió con cuatro partidos (Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya). Al frente de cada partido había un prefecto nombrado por el entonces gobernador del Distrito Federal.

Por otra parte, hay que mencionar que la realidad ha desbordado los obstáculos ideológicos y políticos que hasta la fecha han impedido que la Ciudad de México se convierta en un estado con o sin municipios. Las autoridades de las demarcaciones territoriales todas son electas popularmente, desde el jefe de Gobierno hasta las alcaldías y sus concejos y, por supuesto, los diputados locales son producto de elecciones competitivas y democráticas, aun cuando era Distrito Federal. Sus tres poderes están plenamente configurados a imagen y semejanza de los demás estados y sólo estorban algunos aspectos, para que los poderes capitalinos sean idénticos a los estatales:

La facultad legislativa por parte de la Legislatura de la Ciudad de México fue concebida adecuadamente en la reforma de 2016, determinada en el apartado B del artículo 122 constitucional, para reconocer que los poderes federales tendrán respecto de la ciudad, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere la Constitución federal.

Esta disposición invierte la distribución de competencias que tenía anteriormente como distrito federal, pues sus facultades propias deberían estar expresamente definidas en el antiguo artículo 122 constitucional, siendo mucho más restrictivo en consecuencia. Con la reforma de 2016, el párrafo quinto del apartado A, fracción II, corresponde a la Legislatura aprobar no sólo las reformas a su Constitución, y también ejercer las facultades que la propia Constitución de la Ciudad de México establezca, por lo que dicha norma será fundamental y la que define las facultades legislativas de la Legislatura de la Ciudad de México, lo que implica el ejercicio de la soberanía y la

definición de su régimen interior. Un argumento más para destacar la paradoja apuntada al principio de este comentario, de no entender el desahucio de los poderes federales para constituir a la Ciudad de México en un Estado pleno. Con lo apuntado y agregado en el nuevo artículo 122 constitucional el nombre resulta una formalidad, por lo que podría redactarse el artículo 44 de la siguiente manera:

La Ciudad de México es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. La Ciudad de México es un estado integrante de la Federación con soberanía en lo que respecta a su régimen interior y con el territorio que actualmente tiene. Su Constitución establecerá los derechos humanos, la división territorial y la organización de sus poderes en los términos del artículo 116 de esta Constitución.

### Relaciones entre los poderes de la Federación y los órganos locales de gobierno

Los críticos de la categoría de estado para el Distrito Federal sostienen que las relaciones de coexistencia entre un gobierno de oposición frente al gobierno federal eran insostenibles. Esta posición la sostuvo vehementemente el diputado Cásares y Armas en su discurso ante el Congreso Constituyente el 7 de noviembre de 1824 y fue apoyado por los diputados Godoy y Valentín Gómez Farías, frente al escepticismo de fray Servando Teresa de Mier y la oposición de los diputados Lombardo, Barbosa y Martín. Incluso en el Congreso Constituyente de 1856, Ignacio Ramírez calificó de fantasmas los supuestos conflictos entre poderes si se ubicaran en una misma sede, pues habría que comprender bien las funciones o poderes del gobierno federal y del Gobierno de la entidad. Todos los conflictos se reducirían a las competencias de cada autoridad y para dirimirlos habría, posteriormente, mecanismos políticos (senado) o jurisdiccionales (Suprema Corte de Justicia) para resolverlos. Esta distribución de competencias ya se había aclarado en el Acta de Reformas de 1847.

A partir de 1997, el concepto de oposición-gobierno se ha relativizado y todos los partidos políticos son oposición y gobierno a la vez en los distintos ámbitos de gobierno del país. El gobierno de hoy en la Ciudad de México y en la Federación, es drásticamente distinto a los de ayer y serán distintos a los de mañana. Las reformas políticas del país no benefician únicamente a los partidos gobernantes actuales, sino también a los de oposición que mañana pueden gobernar; el bloquear esta reforma no perjudica de la misma manera a un partido gobernante, sino también a los de oposición.

Con esta pluralidad, los conflictos entre poderes y órganos, que antes eran sinónimos de ingobernabilidad, ahora son muestra de la democracia en México y sus conflictos, son objeto de soluciones jurisdiccionales a través de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad. Por ello, los conflictos políticos tienen ahora una solución constitucional y legal. La relación entre ambas esferas de gobierno será tan armónica o difícil como se quiera, tal como lo es entre los demás estados y la Federación.

La solución está en la existencia de reglas claras en la distribución de competencias y, en caso de controversia, en el respeto al Poder Judicial federal en la solución de controversias constitucionales. Tal distribución ya existe en el artículo 124 constitucional y si bien no es perfecta, la actuación de la Suprema Corte será garante de puntualizar cada vez más esta distribución de competencias. Adicionalmente, la reforma de 2016 previó en el segundo párrafo del apartado B del artículo 122 constitucional, que el gobierno de la Ciudad de México deberá garantizar las condiciones para el ejercicio efectivo de las facultades de los poderes federales. La historia política y jurídica de la Ciudad de México es fascinante y refleja una riqueza argumentativa incomparable que en el momento en que se sitúa la reforma constitucional de 2016, vale la pena recordar en los siguientes apartados.

### Querétaro y el centro de la República

Según el diputado constituyente Pedro Santos Vélez, la convicción de que el Distrito Federal no fuera establecido en la Ciudad de México era una cuestión resuelta de antemano desde 1824. Él había formulado una propuesta formal en ese sentido el 20 de marzo de dicho año, y el proyecto de Constitución elaborado por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón y José María Becerra, entre otros, determinaron en el artículo 143, fracción XXVIII, que entre las facultades del Congreso ordinario estuviese la de elegir, fuera de las capitales de los estados, la residencia de los supremos poderes federales, tal como lo había propuesto George Mason en la sesión del 26 de julio de 1787 de la Convención de Filadelfia, en los Estados Unidos. Sin embargo, a diferencia de los Estados Unidos, cuyo Distrito Federal se ubicó en territorio cedido por los estados de Maryland y Virginia, en México, la ubicación del Distrito Federal tendría que desalojar al estado mismo que lo recibiera.

Asimismo, desde el 27 de marzo de 1824, se aprobaba el nombramiento de una comisión especial encargada de designar el lugar en que debería residir el gobierno federal, aun antes de someter el proyecto de Constitución a debate, que fue a partir del 1 de abril de 1824; lo que demostraba el consenso generalizado de los diputados constituyentes sobre este aspecto, o por lo menos una táctica parlamentaria de presentar a la Asamblea una propuesta avanzada sobre la residencia federal fuera de la Ciudad de México. La propuesta para designar esta comisión especial fue apoyada fundamentalmente por las diputaciones de Jalisco y Zacatecas, teniendo entre sus miembros más distinguidos a Juan Cayetano Portugal por Jalisco, y a Valentín Gómez Farías, Pedro Santos Vélez y Francisco García por Zacatecas.

Parece que la primera hipótesis fue pertinente, ya que los planes revolucionarios que habían derrocado a Agustín de Iturbide y que exigían la reinstalación del Congreso Constituyente que el emperador había suprimido, eliminaban la posibilidad de que dicho Congreso continuara sesionando en la Ciudad de México. Tanto el Plan de Veracruz del 6 de diciembre de 1822, como el Plan de Casa Mata del 1 de febrero de 1823, así lo consignaron. Particularmente el artículo 4º del segundo de los planes menciona-

dos, se refirió expresamente: “Luego que se reunieran los representantes de la Nación, fijarán su residencia en la ciudad o pueblo que estimen por más conveniente, para dar principio a sus sesiones”.<sup>11</sup>

Para el Estado de México, la ciudad del mismo nombre, como capital de la entidad, estaría a salvo de ser la sede de los poderes federales, y así lo determinó con la aprobación del Decreto Orgánico provisorio para el gobierno interior del estado. El mismo día en que entraba a discusión el proyecto de Constitución federal: es decir, el 1 de abril, se afirmó esta conclusión. No obstante, la legislatura del estado había girado instrucciones a su delegación de diputados constituyentes para que éstos fueran promotores del establecimiento de un Distrito Federal fuera de la Ciudad de México; no obstante, estos diputados fueron los primeros que argumentaron el mito de que no podía haber dos jurisdicciones concurrentes sobre un mismo territorio, como la autoridad federal y la autoridad estatal, ya que sería difícil prevenir los conflictos que se suscitaban respecto a la competencia de ambas autoridades, entre muchos otros conflictos, como el cobro de impuestos.<sup>12</sup> Pero su argumentación, por supuesto, tendente a evitar que la ciudad fuera dirigida como sede de los poderes federales. La prensa federalista de *El Águila Mexicana* se encargaría de divulgar el mismo argumento de que dos autoridades no podrían mandar en un mismo lugar, según se explicó en el artículo “Un Federalista”, publicado el 28 de octubre de 1824.<sup>13</sup> Estos argumentos se revertirían contra el Estado de México al final.

Mientras tanto, con el problema aparentemente resuelto de que la Ciudad de México no sería la capital federal, la comisión especial, integrada por Miguel Ramos Arizpe, Félix Osoreo, Tomás Vargas y el propio Vélez, presentó su dictamen desde el 31 de mayo, pero comenzó la discusión del mismo hasta el 22 de julio de 1824. Aunque en su dictamen consideraron como opciones alternativas a las ciudades de Salamanca, Celaya, San Miguel y Villa Hidalgo (Dolores Hidalgo), todas ellas en el estado de Guanajuato; gracias a la acción de Félix Osoreo, fue el territorio que ocupaba el estado de Querétaro, y no solamente su ciudad, la propuesta formal para ubicar el distrito capital de la Federación.

Querétaro había observado conflictos territoriales desde 1794, cuando por una omisión en la Ordenanza de Intendencias no había sido tomado en cuenta, por lo que se asimilaba su territorio a las otras provincias aledañas, tales como Michoacán y Guanajuato. Por ello, el diputado Osoreo había tenido que pronunciar un elocuente discurso para la defensa territorial de Querétaro el 21 de diciembre de 1823, ante el propio Congreso Constituyente,<sup>14</sup> evitando así que se repitiera su omisión.

<sup>11</sup>Senado de la República, *Planes de la Nación Mexicana*, Libro Uno, tomo 1, 1987, pp. 140 y 144.

<sup>12</sup>Charles Macune Jr., *El Estado de México y la Federación Mexicana 1823-1835*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 26. Este argumento todavía es sostenido por un sector de la doctrina, pero con la finalidad de desestimar el autogobierno local; Cfr. Roberto Gómez Collado y José Luis Albarrán, “Reforma Política del Distrito Federal y la defensa de la integridad territorial del Estado de México”, en *Revista del IAPE*, núm. 14, Toluca, abril-junio, 1992, p. 31.

<sup>13</sup>Andrés Lira, “La creación del Distrito Federal”, en *La República Federal Mexicana. Gestión y Nacimiento*, vol. VII, Departamento del Distrito Federal, 1974, p. 59.

<sup>14</sup>Arturo Domínguez Paulín, *Integración histórica, política, social y económica del Estado de Querétaro*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1966, pp. 39 y 41.

De lo anterior puede suponerse que el ofrecimiento de Querétaro como entidad para constituir la sede de los poderes federales garantizaría por lo menos su integridad territorial, y atraería, adicionalmente, nuevas ventajas por ser el centro político de la nueva Federación Mexicana. Tal como lo veían los diputados queretanos, las opciones para su entidad no eran tan prometedoras, pues como había sucedido con Tlaxcala, otra pequeña entidad que fue olvidada por la Ordenanza de Intendentes, la Ley Constitucional del 24 de noviembre de 1824 le había otorgado la categoría de territorio federal, con las mismas consecuencias prácticas de estar sometida directamente a la jurisdicción de los poderes federales, pero sin contar con la categoría de ser sede de los poderes federales.

En su dictamen, la comisión especial argumentó someramente que Querétaro constituía el centro del país, sin alejarse demasiado de la Ciudad de México, además de que las virtudes que vio Alexander von Humboldt en la ciudad de Querétaro la hacían muy atractiva para la creación del Distrito Federal en su plaza. Todos los miembros del gabinete del Supremo Poder Ejecutivo Colegiado que gobernaba entonces por primera vez la Federación mexicana, participaron en los debates sobre esta materia: Lucas Alamán, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores; Pablo de la Llave, secretario de Justicia; José Ignacio Esteva, secretario de Hacienda; y Manuel Mier y Terán, secretario de Guerra y Marina, expresaron su rechazo hacia el dictamen de la comisión especial y ellos indujeron el debate para que el Distrito Federal no saliera de la Ciudad de México.

Pablo de la Llave fue el primer secretario en hablar y defender a la Ciudad de México. Argumentó que ésta constituía el centro político tradicional del país, ya que se ubicaba a la mitad de los océanos, el Pacífico y el Golfo de México, como también constituía el punto estratégico tanto en relación con las pobladas provincias del sur como hacia las deshabitadas provincias del norte. Lo mismo manifestó Lucas Alamán, quien consideró que la Ciudad de México era el centro de la población, que era en su opinión lo que importaba más, que ser el centro geográfico del país. El diputado González Caraalmuro observó que la expansión de México hacia el sur, con la adhesión de Chiapas y Guatemala, hacían indispensable que fuese la Ciudad de México sede de los poderes federales, y que sería deseable que esta no se desplazase hacia el norte. Mudar la sede de los poderes federales hacia el norte, en cualquier punto más alejado del puerto de Veracruz, sería un error estratégico, por lo que todos los secretarios del gabinete defendieron la permanencia de la Ciudad de México como capital federal.

### ¿Una coexistencia de poderes imposible?

Cuando el 18 de octubre de 1824 se juró la primera Constitución, después de las discusiones de julio sobre la residencia de los poderes federales; los constituyentes de Yucatán, Lorenzo de Zavala y Joaquín Cásares, así como el de Jalisco, José Manuel Covarrubias, propusieron que fuera el propio Congreso Constituyente el que determinara mediante ley constitucional, y no una mera ley ordinaria, el asiento de la Federación, ya que en el texto de la Constitución no se identificaba. Esta fue la única y primera

ocasión en que la sede de los poderes federales tendría que ser definida por una ley constitucional, en lugar de una simple ley ordinaria del Congreso, tal como finalmente se ha adoptado en el actual artículo 44 constitucional. Como todo indicaba que el gobierno y los federalistas del Congreso deseaban que fuera la Ciudad de México la capital federal, las autoridades del Estado de México emprendieron la defensa de su capital.

Desde el 22 de octubre de 1824, el Congreso del Estado elevó una “Representación” que implicaba una enérgica, aunque muy correcta, protesta redactada nada menos que por José María Luis Mora. Por su parte, el Ayuntamiento de la Ciudad de México hizo lo mismo el 28 de octubre, siendo firmada por José Ignacio Oropeza y José María Guridi y Alcocer, entre otros. Desafortunadamente, la reacción en el Congreso Federal fue muy agresiva, y el diputado constituyente Cásares llegó a proponer juicio a los funcionarios del Estado de México que se habían “atrevido” a protestar, por la decisión de ocupar su capital para el Distrito Federal. La situación no dejó de ser peligrosa, dado el ambiente de insurrección que había, el 1 de noviembre de 1824, el Ayuntamiento de Calpulalpan se solidarizaba con el de México hasta el grado de tomar las armas, si hubiere sido necesario. Sólo la prudencia de las autoridades del Estado de México y la afinidad ideológica del liberalismo, pudieron contener el grave descontento por la inminente pérdida de la Ciudad de México.

En el campo de la argumentación, los federalistas que apoyaron la instauración del Distrito Federal en la Ciudad de México, y su consecuente separación del territorio del Estado de México, se apoyaron particularmente en la justificación de que dos autoridades no podían gobernar sobre un mismo territorio; su argumento contuvo más los aspectos políticos que se requerían en el momento, que razones jurídicas, las cuales estaban ausentes, ya que el federalismo es precisamente la coexistencia de distintos niveles de autoridad sobre un mismo territorio.

En la crucial sesión del 23 de julio de 1824, el diputado Servando Teresa de Mier analizó desapasionadamente la cuestión, contestando dos preguntas: 1) ¿Es necesario que haya una ciudad federal, que no pertenezca a Estado alguno de la Federación, en la cual residan los supremos poderes, y en cuya área corta y precisa ejerzan una jurisdicción privativa? Mier contestó categórico que no era necesario, ni lo había sido, ni lo sería en el futuro. Los propios Estados Unidos, que servían de modelo para la discusión, habían ubicado su capital federal en Filadelfia durante doce años, a pesar de ser igualmente la capital del estado de Pensilvania; 2) ¿Hay inconveniente en que esa ciudad federal fuese México con su valle, en vista de que en él han residido y están residiendo los supremos poderes? Mier contestó que tampoco, y que las diputaciones de los Estados de Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Yucatán, Tabasco, Oaxaca y Puebla habían apoyado que la Ciudad de México fuese el Distrito Federal.

¿Cómo concilia Mier las respuestas, aparentemente contradictorias, de sus preguntas? Lo hace de la siguiente manera, en un espléndido párrafo de su discurso:

Se criticaba a los españoles de las Cortes de Cádiz su anglomanía y con más razón se pudiera censurar a nosotros la nortemanía, que tan mal ha probado a nuestros hermanos del sur, conforme a la antigua profecía: *ab a quilone pandetur omne malum*. Del norte, sí, de

Norte América nos ha venido la idea de una ciudad federal que no pertenezca a estado alguno, y no de la necesidad, que nos obligase a tenerla, ni nos obligue a nosotros. Es imposible probarlas. No, son demasiado diversos en la Constitución los objetos y atribuciones correspondientes a los supremos poderes de los que tocan a las legislaturas de los estados, para que necesariamente hayan de contradecirse o chocarse, hasta hacer incompatible la residencia de ambos en una misma capital. Y dado que lo fuese, ¿por qué no había de ser la ciudad federal esta metrópoli augusta, cuestión que da nombre a la República y que nos distingue con él gloriosamente entre todas las naciones?<sup>15</sup>

Efectivamente, estas palabras de Mier ponían en evidencia que el sistema federal es substancialmente una distribución de competencias, en la cual el territorio del gobierno federal abarca la totalidad del país y, en consecuencia, sus facultades y autoridades coinciden y se duplican con las funciones y autoridades de cada una de las entidades federativas, por lo que las facultades del gobierno federal no tienen por qué sobreponerse o confundirse o entrar en conflicto, con las de los estados. De esta manera, la coexistencia de ambos poderes en un mismo territorio es inevitable en un sistema federal. Sin embargo, sus lúcidos argumentos estaban encaminados a no separar el Distrito Federal del Estado de México, lo cual políticamente era una problemática y constituía la verdadera lucha estratégica de los federalistas y del gabinete.

Después del discurso de Mier, Valentín Gómez Farías recalcó en los inconvenientes “muy graves”, respecto a que las potestades supremas de la Federación residiesen en un estado, que tiene, dentro de sí mismo, una jurisdicción exclusiva y soberana; ya que la reunión de estos dos poderes sería ocasión de controversias y disgustos, además de envidias, tratándose de la capital del Estado de México, pues aumentaría el celo en su contra, ya que las demás entidades lo consideraban demasiado poderoso y extenso, como para, además, reunir también en su territorio a la capital federal.

En la protesta de la Legislatura del Estado de México del 23 de octubre de 1824, replanteó su posición original y se cuestionó la presunta incompatibilidad de poderes en un mismo territorio. La Legislatura afirmó que no había tales inconvenientes, y que sólo habría (pequeñas diferencias de etiqueta [tratándose de] honores en las asistencias públicas”, en el supuesto de la concurrencia de ambas autoridades a los mismos eventos, lo cual era superable a través de reglas de protocolo que el Estado de México sería el primero en observar.

De ese debate se deduce la motivación política de la falacia que se argumentó en el Congreso Constituyente, para justificar la imposibilidad de coexistencia del gobierno federal con el del Estado de México, en la ciudad del mismo nombre. Esta falacia habría de continuar hasta nuestros días, aunque en la actualidad ha perdido su contexto histórico y político, pues ya siendo separado el Distrito Federal del territorio mexiquense, no había obstáculo para erigirlo en una entidad federativa con todas sus prerrogativas. De esta manera lo comprendió el diputado constituyente José María

<sup>15</sup>Departamento del Distrito Federal, México, *Debates legislativos 1824*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, 1992, p. 41.

Becerra en su discurso del 29 de octubre de 1824, cuando afirmó que la Ciudad de México podía ser un estado por sí mismo.<sup>16</sup>

En cuanto a su extensión original, la Ciudad de México tendría la pequeñísima extensión de dos leguas en agosto de 1824. Ni siquiera la planeada capital estadounidense, Washington, se quiso tan reducida, pues originalmente tuvo diez millas cuadradas, que equivalían a 25.90 kilómetros cuadrados. En la actualidad, el Distrito de Columbia tiene 69.2 millas cuadradas que corresponden a 179.22 kilómetros cuadrados. El desarrollo político de la entidad se vio detenido por el falso problema de la coexistencia de dos poderes distintos, alimentado, además, por temores infundados sobre ingobernabilidad y crecimiento urbano desproporcionado, entre otros aspectos. Por ejemplo, algunos autores mexiquenses han considerado que la transformación del Distrito Federal en estado sería muy perjudicial para el Estado de México,<sup>17</sup> o que la coexistencia de un Jefe de Gobierno de oposición con el presidente sería fuente de conflictos políticos.<sup>18</sup>

La Ciudad de México ha sido la entidad con el electorado más crítico del país, por ello su preferencia electoral fue distinta al resto del país desde 1929, habiéndose caracterizado por su preferencia vasconcelista en ese año, panista en 1996 o del PRD, en 1997. Los diputados de partido, o de oposición a la mayoría, de 1964 a 1970, que ocuparon más escaños en el Congreso de la Unión, provinieron, casi en un 50 por ciento (47.5 por ciento), del Distrito Federal, por lo que este se ha confirmado como el “centro opositorista y pluralista”.<sup>19</sup>

### Una mudanza costosa

Un factor que no estaba sujeto a manipulación argumentativa fue el relativo al alto costo del traslado de la capital a Querétaro en 1824. Desde la época prehispánica, el Valle de México era el lugar de poblamiento más grande de Mesoamérica, para 1816 se calculaba que la Ciudad de México tenía no menos de 168,847 habitantes.<sup>20</sup> Según el secretario de Hacienda, para trasladar las oficinas y equipamiento de los poderes federales se necesitaría erogar un mínimo de 429,167.00 pesos oro, más gastos de mobiliario y de traslación de familias. El constituyente González Caraalmuro estimó que se requerirían más de 250 edificios para albergar a los poderes federales. El se-

<sup>16</sup>*Ibidem*, p. 72. En 1986 el Partido Acción Nacional insistió en esta añeja idea, proponiendo la creación del Estado de Anáhuac. Gómez Collado y Albarrán, *op. cit.*, p. 88.

<sup>17</sup>“La erección del Estado del Valle de México, en caso de producirse, podría significar una sensible desmembración del territorio del Estado de México”, Gómez Collado y Albarrán, *op. cit.*, p. 43.

<sup>18</sup>*Ibidem*, p. 42. Ambos extremos son falsos. Ya se ha experimentado a partir de 1997 que la oposición en el gobierno del Distrito Federal, no subvierte al orden constitucional del gobierno federal y que los conflictos que se dan, son los mismos que existen en otras partes del país dada la democracia.

<sup>19</sup>Jacqueline Peschard, “Las elecciones en el Distrito Federal (1946-1970)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año L, núm. 3, UNAM, julio-septiembre, 1988.

<sup>20</sup>Salvador Novo, “La vida en la Ciudad de México en 1824”, en *La República Federal Mexicana. Gestación y nacimiento*, vol. VIII, Departamento del Distrito Federal, 1974, p. 173.

cretario de Justicia consideró que se tendrían que trasladar a más de 1,500 empleados, y que ello impactaría la demanda de vivienda significativamente en la ciudad de Querétaro, o en cualquiera otra, la cual no podría responder a dichas expectativas.

Para las elecciones de 1826 se calculaba que el Distrito Federal tendría alrededor de 200 mil habitantes y, en 1850, ya habría 250 mil habitantes. De tal suerte, el costo del traslado ya era, desde esos lejanos años, algo irrealizable. Este obstáculo, sin embargo, también fue utilizado y operaba contra la salida de las oficinas y empleados de la capital del Estado de México, aunque en menor escala, puesto que también el presupuesto con que contaba era menor al federal.

Una pregunta quedó sin contestar y fue la relativa a la permanencia de las autoridades del Ayuntamiento de la Ciudad de México. Si el argumento de imposibilidad de la coexistencia de dos autoridades sobre un mismo territorio, era válido contra el Estado de México ¿Cómo se justificaba la presencia de las autoridades del Ayuntamiento de la Ciudad de México? Ellas eran, con mucho, tan poderosas como las de cualquier estado. La respuesta quedó en el aire, y fue desastrosamente retomada en 1928 con la supresión de los ayuntamientos de la capital.

Quizá por ello, Porfirio Díaz expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal el 27 de marzo de 1903, por la cual suprimió la personalidad jurídica del municipio, suspendiendo en consecuencia la autonomía municipal. Díaz pudo darse esta prerrogativa porque el otorgamiento constitucional de la personalidad jurídica a los municipios no se dio sino hasta la reforma constitucional de 1983. La eliminación del municipio en la capital de la República se dio en 1928, aunque la cuestión todavía es debatible y la doctrina está dividida, pues aun quienes niegan la restauración moderna del municipio, consideran (justificada y razonable la demanda de restablecer el municipio en el Distrito Federal”, a pesar de considerarla, por otra parte, improcedente y peligrosa.<sup>21</sup>

Aunque el sistema constitucional permitió la representación política del Distrito Federal hacia 1829, éste únicamente tenía dos diputados, y no contaba con senadores, ni tomaba parte en las elecciones presidenciales ni de vicepresidente, como tampoco de ministros de la Suprema Corte. Por ello, la Legislatura del Estado de México afirmaba en su petición que: “México pudiendo ser un Estado ha de estar perpetuamente sujeto a la tutela de los poderes de la Federación”.

La Legislatura manifestaba que el establecimiento de la sede federal había sido decretada mediante la ley constitucional del 18 de noviembre de 1824, y no de acuerdo con el procedimiento marcado en la propia Constitución en el artículo 50 fracción XXVIII, mediante la consulta de las legislaturas afectadas, por lo que, sin necesidad de despojar a la ciudad de su carácter de sede federal, se le debería restituir al estado su propia capital.

En 1830, con el movimiento de reforma constitucional que se dio en ese año, el problema de la ciudad capitalina en cuanto a no poder elegir senadores, volvió a discutirse. Surgen conflictos sobre las atribuciones desde 1840, entre el Ayuntamiento de

<sup>21</sup>Iniciativa que la Legislatura del Estado de México eleva al Congreso de la Unión sobre que se le restituya su capital, que hoy sirve de Distrito Federal, Tlalpan, Imprenta del gobierno del Estado libre de México, 1829, p. 4.

la Ciudad de México y el gobierno departamental de México, como expresión de las tensas relaciones entre un nivel de gobierno de importancia, como lo era el Ayuntamiento y el gobernador que quería subordinar abiertamente al cuerpo municipal.

A pesar del centralismo imperante en la época, el Ayuntamiento presidido por José María Mejía solicitó que se suspendiera el riego de los terrenos de una finca propiedad de Joaquín de Iturbide, ya que esa agua era requerida por los barrios de San Lázaro, San Sebastián y Santa Cruz, entre otros. Esta medida fue revocada por el gobernador Luis Gonzaga Vieyra, quien en mayo de 1840 hizo valer argumentos técnicos pero, sobre todo, de autoridad, con palabras como las siguientes: “Es de más importancia la conservación y sostén del orden de las jerarquías y la respetabilidad de los Magistrados superiores con relación a los inferiores, que la reparación de una injusticia o prejuicio que aquéllos puedan inferir a sus subordinados”.<sup>22</sup>

La solución de estos conflictos de competencia, tan comunes en un sistema federal, demuestran que la proposición encubría un afán centralizador dado el auge de Santa Anna. Su imperfecta solución estaba, en la mayoría de las ocasiones, en las manos del propio presidente de la República, quien con regularidad fallaba en contra de los intereses populares, o en el mejor de los casos del Congreso a través del juicio político, lo cual es más bien un procedimiento sancionador que una verdadera solución a un conflicto.

En 1847, con la restauración del gobierno federal, la capital volvió a tomar sus características originales. Los electores del Distrito Federal en sus instrucciones a sus representantes, que resultaron electos en ese año de ocupación norteamericana, les determinaron el 17 de diciembre de 1847: El Distrito tiene todos los elementos para formar un cuerpo político perfecto: necesita una organización social adaptada al siglo en que vivimos, y que su administración sea sencilla y poco dispendiosa.<sup>23</sup>

Después de la invasión norteamericana, la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados emitió un informe el 27 de diciembre de 1850, sobre el proyecto de Ley Orgánica del Distrito, en el que se insistía en la equiparación del Distrito Federal con los territorios, pero lo novedoso fue que proponía el establecimiento de una diputación propia: “Para expedir estatutos que arreglen la hacienda, la administración de justicia, la policía urbana y rural en todos sus ramos, la enseñanza pública y cuanto más concierna al mejor régimen de la capital y poblaciones anexas”.

Dicha diputación se compondría de once individuos; en cuanto al gobernador, su designación se haría por el gobierno general a propuesta en terna de la diputación. Esta propuesta resultó muy interesante no solamente por lo sugestivo de sus términos, sino porque los integrantes de la comisión que la suscribieron habían sido diputados cons-

<sup>22</sup>Es sintomática la caracterización del gobernador del Departamento de México, de los municipios; al decir: “Los Ayuntamientos son el conducto por donde la acción protectora del gobierno se extiende y acerca hasta las clases más infelices e ignorantes del pueblo, para hacerles conocer sus obligaciones y derechos”. *Informe documentado que el gobierno del Departamento de México da al Supremo de la Nación sobre la queja que ante la Superioridad tiene elevada el Excelentísimo Ayuntamiento de la capital*, Imprenta del Águila, 1840, p. 4.

<sup>23</sup>*Instrucciones otorgadas por la Junta General de Electores a los Representantes de la Ciudad y Distrito de México*, México, Tipografía de R. Rafael, diciembre de 1847, p. 6. Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional. R. 300.

tituyentes en 1824: Juan B. Morales, Marín y Tomás Vargas,<sup>24</sup> mismos que habían participado activamente en las discusiones sobre la ubicación de un distrito federal.

Estas propuestas demuestran que los constituyentes estaban conscientes de que habían dejado en el tintero los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, y que lo único que habían resuelto era la ubicación de la sede de los poderes federales, pero que los aspectos más trascendentales, como el gobierno de la sede federal y los derechos políticos de sus habitantes, los habían confiado a los congresos ordinarios, con el resultado negligente de que al transcurrir los años no se habían determinado legalmente, ni un gobierno apropiado ni sus derechos. En otras palabras, el Constituyente de 1824 se había preocupado sobremanera respecto a dónde ubicar la sede de los poderes federales, pero habían olvidado y mostrado un gran desinterés en organizarlo y cuidar de los derechos políticos de sus habitantes, de la ciudad más poblada del país.

José María Luis Mora, desde la Legislatura del Estado de México, fue quien con gran empeño vaticinó que los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México se verían mermados, y serían tratados como los “provincianos más despreciables”.<sup>25</sup> En 1825, el Ayuntamiento de la Ciudad de México discutiría ampliamente el problema de los derechos políticos. Francisco Fagoaga, en particular, argumentó la inequitativa situación de los capitalinos, cuyos asuntos serían discutidos y resueltos por representantes de todo el país, lo cual era una injerencia indebida.<sup>26</sup>

Resumiendo la situación original de la Ciudad de México, podríamos concluir que el mito de incompatibilidad de dos autoridades sobre un mismo territorio, fue un argumento político para lograr la salida de los poderes del Estado de México. Liberales como Mier y Mora explicaron los extremos de ese mito y lo desmintieron, logrando una visión clara de la naturaleza del Federalismo.

De igual manera, el gobierno del Distrito Federal fue objeto de olvido y simplificación durante la primera República Federal, asimilándolo a un territorio federal para lograr que la designación del gobernador fuese realizada directamente por el presidente de la República. Estos errores fueron objeto de atención desde 1847, y ya en 1850 se sugería la formación de órganos de gobierno propios. La carencia de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal ha sido, desde 1824, preocupación de la clase política nacional.

## El Estado del Valle de México: una disyuntiva falsa

Como hemos apreciado por las discusiones del Constituyente de 1824, la determinación de la ciudad federal únicamente se había circunscrito a la división territorial del país, concentrándose en el aspecto geográfico y cuidando la afectación o no afectación de la integridad territorial de los estados. Se habían mencionado, pero no resuelto, las inquie-

<sup>24</sup>*Dictamen sobre la organización política del Distrito Federal, presentado a la Cámara de Diputados por la Comisión respectiva*, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional, R. 97, Imprenta de Vicente G. Torres, 1850, pp. 5-6.

<sup>25</sup>Macune, *op. cit.*, p. 28.

<sup>26</sup>Lira, *op. cit.*, p. 67.

tudes respecto a los derechos políticos, como problema inicial de un gobierno democrático e igualitario con los demás estados. La asimilación del Distrito Federal a la naturaleza de los territorios federales dio una falsa solución al problema de gobierno propio.

Cabe decir, que esta fue la característica de todos los Congresos constituyentes de México, incluyendo el último de 1916-1917, que no han podido concretar ninguna solución para el Distrito Federal, porque se han perdido en los pormenores territoriales. El célebre Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 no fue la excepción. El Constituyente permanente solucionó en parte el problema.

Hay que mencionar que el Congreso del medio siglo inició su planteamiento de manera que reconocía el grave problema de la ausencia de derechos políticos para los habitantes del Distrito Federal que, hacia 1857, ya se calculaban en 300 mil personas, en un país de siete millones de mexicanos. Si el Congreso de 1824 tuvo como preocupación fundamental la ubicación de la ciudad federal, el de 1856-1857 discutió en torno a la emancipación política del Distrito como un estado de la Federación mexicana.

Por ello, en la sesión del 10 de diciembre de 1856 se propuso y acordó, por 60 votos contra 30, la erección del Estado del Valle de México en lugar del Distrito Federal; pero este reconocimiento se condicionó a que salieran de la Ciudad de México los poderes federales, para ubicarse bien en Querétaro, nuevamente, o en Aguascalientes. Filomeno Mata y Ricardo García Granados se encargaron de plantear esta disyuntiva que, según Guillermo Prieto, era confusa y embozaba un falso problema, pues “no hay razón para que el reconocimiento de los derechos del Distrito, dependa de una condición accidental y arbitraria”.<sup>27</sup>

Con la transformación del Distrito Federal en el Estado del Valle de México, el Congreso Constituyente había aceptado, en su inmensa mayoría, el otorgamiento a la ciudad federal de un gobierno propio y autónomo de las autoridades federales, y en esos términos se planteó la discusión parlamentaria. La discusión posterior se verificó en la oportunidad o el tiempo en que se le daría esta categoría, si de inmediato o de manera incondicional, o solamente cuando la sede de los poderes federales salieran. Los liberales puros defendieron la primera hipótesis, mientras que los moderados apoyaron la segunda, basados todavía en la inercia de que era imposible la coexistencia de autoridades en el mismo lugar. Sobra mencionar que este pretexto ya estaba históricamente desfasado, pues el gobierno del Estado de México estaba operando en Toluca y su territorio había sido escindido una vez más desde 1849, para la creación del nuevo Estado de Guerrero.

El ilustre duranguense Francisco Zarco fue quien con más elocuencia defendió la capacidad política de la Ciudad de México y promovió que se le diera, sin condiciones ni retardos, la categoría de estado de la Federación:

Se ha dicho que es imposible que existan en un mismo punto el Gobierno general y el de un estado, y así se proponga una idea falsa de la Federación y se pinta al gobierno de la

<sup>27</sup>*Debates legislativos 1857*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México, Departamento del Distrito Federal, 1992, p. 8.

Unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuanto esté a su alrededor. ¿Por qué el gobierno, que sólo debe ocuparse del interés federal ha de ser un obstáculo para la libertad local? [...] trazada por la Constitución la órbita en que deben girar todos los poderes, no habría que tener conflictos ni colisiones.<sup>28</sup>

Zarco y otros liberales puros comprendieron perfectamente que un sistema federal es la coexistencia de distintos niveles de gobierno sobre el mismo territorio nacional; pues el gobierno federal no sólo tiene jurisdicción sobre el Distrito, sino sobre todo el país dentro del ámbito de su competencia, ya que éste es el significado del actual artículo 133 del texto fundamental que incluirían. Como se ha mencionado con anterioridad, el concepto de “Ley Suprema de la Nación”, implica que las leyes federales se aplican en todo el territorio nacional y no solamente en la sede de los poderes federales, y que las autoridades de los estados tienen la obligación constitucional de colaborar en aplicar y hacer cumplir dichas leyes federales. Teóricamente, esta coexistencia de autoridades y soberanías había sido explicada por Alexis de Tocqueville en su obra *La democracia en América*, y había sido expuesta por Mariano Otero en sus obras y en los debates parlamentarios del Acta de Reforma de 1847.

Diez años después en el Congreso Constituyente, los liberales puros expusieron estas ideas y no atendían la necesidad de que salieran los poderes federales de la Ciudad de México, cuando lo que se pretendía era otorgarle la categoría de estado para que sus habitantes disfrutaran de los derechos políticos que el resto de la población tenía. Ignacio Ramírez confirmó lo dicho por Zarco: “si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder, se verá que es imposible que se choquen”, y en tal supuesto, los choques, como los llamó el Nigromante, serían ridículos, pues serían originados por las funciones sociales y cuestiones de etiqueta. El paralelismo con los argumentos de José María Luis Mora es sorprendente.

Sin embargo, los liberales moderados también ofrecieron algunos argumentos en contra de instaurar en estado al Distrito, si éste no se trasladaba fuera de la Ciudad de México. Isidoro Olvera recordó que en 1846 se presenciaron disputas entre las autoridades federales y del Ayuntamiento, sobre la propiedad de algunos edificios públicos. Pero la actitud hostil de algunos diputados hacia la Ciudad de México, descubrió la animadversión y el sentimiento que realmente movió a esos representantes para desear la salida de los poderes. En realidad, estaban peleando contra el espectro de Santa Anna, como lo habían hecho en 1824 con el espectro de Iturbide, quienes acusaban a la Ciudad de México de ser la causante de todos los males del país. Llamó la atención el prejuicio y candidez del diputado jalisciense Espiridión Moreno, al denominar a la ciudad como “centro de vicio”.

Mientras tanto, los puros, como José María del Castillo Velasco siguieron insistiendo: “Se ha creído que hay incompatibilidad entre el poder local y el federal, y esto no es exacto porque la Constitución determina cuál es la órbita que a cada uno corresponde”. Castillo Velasco sería posteriormente el promotor del Derecho Constitucional en

<sup>28</sup>*Ibidem*, p. 9.

México, a través de sus Apuntamientos de Derecho Constitucional, publicados en 1870. A pesar de los esfuerzos, la “ciudad maldita”, como la llamaría Manuel Herrera y Lasso, parangonando a Zarco, quedó como había sido organizada, con la expectativa de que sería estado únicamente si cambiaban los poderes federales de asiento. Indignados los ilustres liberales, afirmaron en la sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857, al término de sesiones del Congreso, que:

Se acuerda la erección del Estado del Valle, pero se dice que no existe mientras estén aquí los supremos poderes; (el Congreso) pide sus rentas, sus recursos que están invirtiéndose en atenciones generales, y se le contesta que es foco de corrupción y de centralismo. Pide autoridades propias, organización que convenga a sus necesidades; y se le conceda el gran favor de que nombre a sus ayuntamientos.<sup>29</sup>

Todo ello comprueba que la carga de los poderes generales del país, sobre el erario de la Ciudad de México, ha sido tradicionalmente insostenible para la ciudadanía capitalina; lo cual es desproporcionado si se considera la disminución de sus derechos políticos, frente a un sistema que les exige mayores contribuciones para soportar un gobierno que no es ni exclusivo ni propio de la ciudad capital.<sup>30</sup>

### Un Congreso que decidió cambiar la sede federal

Sin embargo, el gasto público que tenía que erogar la capital para mantenerse apropiadamente cuidada en todos los aspectos administrativos y de policía, que requería como una populosa ciudad, y como sede de los poderes federales o incluso centrales, fue y ha sido gravoso y desproporcionado, independientemente del partido o fracción que le gobernase. Si se comparaban las rentas propias con las erogaciones por el servicio público de la capital, se “produce un deficiente considerable”, según se afirmaba en el periodo centralista más álgido. Al decir de algunos, la misma preocupación se presentaba en el periodo federal.

Con la invasión norteamericana, Querétaro pudo demostrar que ante una situación de emergencia, bien podía ser capital provisional del país. Aunque legalmente no hubo un decreto trasladando formalmente los poderes federales, se expidió el 14 de septiembre de 1847 un decreto autorizando al Gobierno general a que fijara su residencia en cualquier punto de la República, durante el periodo de guerra. En el decreto no se estableció concretamente la ciudad de Querétaro, ni se consideró al traslado como una situación permanente, sino que fue una medida transitoria y urgente, que creaba una especie de capital alterna, por lo que la Ciudad de México, aunque ocupada por el enemigo, seguiría siendo el Distrito Federal. Así se entendió el texto de dos decretos más: el del

<sup>29</sup>*Ibidem*, p. 38.

<sup>30</sup>*Reseña hecha por el Señor Gobernador del Distrito, D. Miguel María Azcárate, de sus actos en el tiempo que tuvo a su cargo la administración municipal desde el 8 de agosto de 1852 hasta el 5 de mayo de 1853, en cuyo día fue reinstalado el Exmo. Ayuntamiento de esta capital*, México, Imprenta de Andrés Boix, 1853. p. 4.

28 de junio de 1847, donde se previno que por hallarse en estado de sitio “la ciudad federal”, no habría más autoridad que la del general en jefe del Ejército de Oriente; además, del decreto del 6 de junio de 1848, que mandó el traslado de Querétaro de los supremos poderes al “distrito federal”, o sea, a la Ciudad de México.

Las demás leyes y bandos que se promulgaron a partir de la Constitución de 1857, se concentraron en la organización territorial del Distrito Federal, implantando la figura de la prefectura francesa, que ya había sido adaptada a la Ciudad de México en el decreto centralista del 20 de febrero de 1837. Por ello, los decretos del 6 de mayo de 1861, 5 de marzo de 1862 y 16 de diciembre de 1899 se refirieron a la ampliación territorial del Distrito Federal.<sup>31</sup> El decreto de 1861 es particularmente interesante ya que deposita en la autoridad del gobernador del Distrito Federal, el gobierno de la municipalidad de México.

La peculiar situación de Querétaro en 1848 se repitió durante la Revolución Constitucionalista de Venustiano Carranza. Aunque sus enemigos habían escogido Aguascalientes para celebrar una Convención Revolucionaria, donde también se discutieran los lineamientos de una Constitución, Carranza escogió nuevamente a Querétaro para establecer la “capital provisional” de las fuerzas constitucionalistas, a través del decreto del 5 de febrero de 1916, pero aclarando de la misma manera, que la Ciudad de México seguiría siendo el Distrito Federal. Por primera vez en nuestra historia constitucional se celebraría un Congreso Constituyente Federal fuera de la Ciudad de México y, durante los meses que sesionó en Querétaro, no hubo ningún problema entre las autoridades estatales y municipales con las federales que se trasladaron a esa ciudad, bien como observadores o como activos diputados constituyentes, lo cual es de gran relevancia en un periodo revolucionario como el que vivió México en esa época.<sup>32</sup>

Pero el Congreso Constituyente que se reunió en Querétaro no dio ninguna atención a la emancipación política del Distrito Federal. Antes bien, la comisión encargada de dictaminar sobre esta materia presentó un dictamen, consultando la supresión del Ayuntamiento popularmente electo, de la Ciudad de México, a diferencia de los demás municipios que estarían gobernados por ayuntamientos libres de jefes políticos, según la ideología de Carranza plasmada en su decreto del 22 diciembre de 1914, el de la Ciudad de México sería el único que estaría sometido a un gobernador nuevo, en sí mismo para jefe político, designado por el presidente de la República. Esta tendencia que significó un retroceso en las aspiraciones democráticas de la ciudad federal, se consolidó con la reforma de Álvaro Obregón de 1928.

<sup>31</sup>Manuel González Oropeza, “Le district fédéral de México”, *Villes et Etats*, Bruselas, Université Libre de Brussels, Crédit Communal, 1989, p. 52.

<sup>32</sup>Hay que recordar que muchos diputados eran al mismo tiempo, integrantes del gabinete de Carranza: Cándido Aguilar, Pastor Rouaix, Rafael Nieto, Manuel Aguirre Berlanga, Luis Manuel Rojas, Gerzain Ugarte, Jesús Garza, Arturo Méndez, José N. Macías, Manuel Amaya, Nicéforo Zambrano, Alfonso Cravioto, José M. Rodríguez, Félix F. Palavicini e Ignacio Ramos Praslow. Manuel González Oropeza, “Carranza frente al Congreso Constituyente de Querétaro”, Víctor Blanco y Gonzalo Platero (ed.), *Perspectivas actuales del Derecho*, México, ITAM, 1991, pp. 418, 419, 425, 426 y 433.

Debido al esfuerzo de Heriberto Jara y de Rafael Martínez de Escobar, la supresión del municipio libre en la capital federal fue desechada el 14 de enero de 1917, por lo que se mantuvo la situación que guardaba hasta antes de la Revolución; por ello, no es radical afirmar que la Revolución Mexicana tiene una deuda con el Distrito Federal, pues los beneficios que se dispensaron en el resto del país no operaron en su propio territorio.

Así como no debe votar por el ayuntamiento, no debe votar tampoco en las elecciones generales del Congreso, por un conjunto de representantes que seguramente irían a hacer labor de estorbo a la Revolución, porque si la ciudad es reaccionaria, todos los diputados electos por la mencionada ciudad serían reaccionarios, según se dijo, y de esta manera, para las elecciones de presidente de la República, no se les debería conceder el voto a los individuos que viven allí, por la misma razón que no se les concede para integrar su ayuntamiento o sus mandatarios al Congreso General.<sup>33</sup>

Félix Palavicini y José M. Rodríguez hicieron un recuento de las tensiones que había sufrido el gobierno general del Primer Jefe en la ciudad de Veracruz, con el Ayuntamiento de ese puerto, para justificar el total control del gobierno federal sobre el territorio, quedando éste como sede. Jara justificó esos conflictos por el estado anormal que vivía toda la República durante el periodo revolucionario, por lo que consideraba que tales enfrentamientos eran menores y transitorios. Se explicó, asimismo, que cualquier argumento para fundar la supresión de la vida municipal en la sede federal, se podría aplicar para las capitales estatales, donde coexisten las autoridades estatales con las municipales, pero que tales situaciones no llevaban a suprimir las cabeceras municipales de las capitales de los estados.

Esta ironía reflejó el desencanto y frustración de tres congresos constituyentes federales que los habitantes de la Ciudad de México verían pasar, siempre vilipendiando a su ciudad y menospreciando su capacidad política, aunque esperanzados siempre en que se les emancipe y se trate a su entidad como lo que es: la ciudad cuyo nombre designa a la capital federal y al país entero. La gran paciencia de los habitantes de la Ciudad de México ha soportado que sus gobernantes no sean ni siquiera nativos de la entidad, como es característico de los regímenes estatales en el resto del país. Una ciudad verdaderamente nacional merece mejor destino del que tiene actualmente. Previo a la reforma de 2015 únicamente ha tenido una reforma cosmética, publicada el 25 de octubre de 1993, para confirmar que la Ciudad de México es el Distrito Federal, lo que implica ser la sede de los poderes federales y la capital de nuestro país. Esta reforma era innecesaria pues desde 1970, la ley reglamentaria correspondiente había definido la sinonimia entre la Ciudad de México y el Distrito Federal, lo que está esperando esta entidad federativa es su transformación en un estado pleno, para lograr, así, que el nombre de Estados Unidos Mexicanos, no lo excluya.

<sup>33</sup>Departamento del Distrito Federal, *Debates legislativos 1917*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, 1992, p. 18.

## Bibliografía

- ARIZPE, Lourdes, *Indígenas en la Ciudad de México: el caso de las Marías*, México, SepSetentas-Diana, 1979.
- BATAILLON, Claude y Helene Riviere D'Arc, *La Ciudad de México*, México, SepSetentas 99, 1973.
- BORTZ, Jeffrey Lawrence, *Industrial wages in Mexico City 1939-1974*, PhD. Dissertation, University of California, 1984.
- CAMP, Roderic A., *Intellectuals and the State in Twentieth Century, Mexico*, University of Texas Press, 1985.
- CORTINA, Regina, "Family life and the subordination of women in the teaching profession: the case of Mexico City", en *Working paper*, núm. 128, noviembre, Michigan State University, 1986.
- COWAN BROWN, Jane, *Patterns of intra-urban settlement in Mexico City*, M.A. Thesis, Cornell University, 1972.
- Departamento del Distrito Federal, *Debates Legislativos*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, 1992.
- Dictamen sobre la organización política del Distrito Federal, presentado a la Cámara de Diputados por la Comisión respectiva*, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional, R. 97, Imprenta de Vicente G. Torres, 1850.
- DOMÍNGUEZ PAULÍN, Arturo, *Integración histórica, política, social y económica del Estado de Querétaro*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1966.
- GÓMEZ COLLADO, Roberto y José Luis Albarrán, "Reforma Política del Distrito Federal y la defensa de la integridad territorial del Estado de México", en *Revista del IAPEM*, núm. 14, abril-junio, Toluca, México, 1992.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Carranza frente al Congreso Constituyente de Querétaro", en Víctor Blanco y Gerardo Platero (eds.), en *Perspectivas actuales del Derecho*, México, ITAM, 1991.
- , "Le district fédéral de México", *Villes et Etats*, Bruselas, Université Libre de Brussels, Crédit Communal, 1989.
- HELLMAN, Judith Adler, *Mexico in Crisis*, 2a. ed., Holmes and Meier Publishers, 1983.
- Informe documentado que el gobierno del Departamento de México da al Supremo de la Nación sobre la queja que ante la Superioridad tiene elevada el Excelentísimo Ayuntamiento de la capital*, Imprenta del Águila, 1840.
- Iniciativa que la Legislatura del Estado de México eleva al Congreso de la Unión sobre que se le restituya su capital, que hoy sirve de Distrito Federal*, Tlalpan, Imprenta del gobierno del Estado Libre de México, 1829.
- Instrucciones otorgadas por la Junta General de Electores a los Representantes de la ciudad y Distrito de México*, México, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional. R. 300, Tipografía de R. Rafael, diciembre de 1847.
- JOHNSON, Kenneth F., *Mexican Democracy: a critical view*, 3a. ed., Prager Special Studies, 1984.
- LANDA, Horacio et al., "Prospectiva social: problemática urbana", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año XXVIII, núm. 111-112, enero-junio, México, UNAM, 1983.
- LIRA, Andrés, "La creación del Distrito Federal", en *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*, vol. VII, México, Departamento del Distrito Federal, 1974.

- MACUNE, Charles Jr., *El Estado de México y la Federación Mexicana 1823-1835*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan y Leonardo Valdés, “Las elecciones de 1985 en el Distrito Federal”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLIX, núm. 2, abril-junio, México, UNAM, 1987.
- NEEDLER, Martin C., *Mexican Politics: The containment of conflict*, Praeger Publishers, 1982.
- NOVO, Salvador, “La vida en la Ciudad de México en 1824”, en *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*, vol. VIII, México, Departamento del Distrito Federal, 1974.
- OLDAM, Oliver et al., *Financing Urban Development in Mexico City*, Harvard Law School, International Tax Program, 1967.
- PECHARD, Jacqueline, “Las elecciones en el Distrito Federal (1946-1970)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año I, núm. 3, julio-septiembre, México, UNAM, 1988.
- Reseña hecha por el Señor Gobernador del Distrito, D. Miguel María Azcárate, de sus actos en el tiempo que tuvo a su cargo la administración municipal desde el 8 de agosto de 1852 hasta el 5 de mayo de 1853, en cuyo día fue reinstalado el Excmo. Ayuntamiento de esta capital*, México, Imprenta de Andrés Boix, 1853.
- Senado de la República, *Planes de la Nación Mexicana*, libro I, tomo I, 1987.
- UNIKEL, Luis, “La dinámica del crecimiento de la Ciudad de México”, en *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, México, Sep-Setentas 143, 1973.

## Artículo 44

Trayectoria constitucional

### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 25-X-1994*

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se añade, al principio del artículo, que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

### *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”.

44



# Artículo 45

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los primeros antecedentes del artículo 45 los encontramos en las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1842. En su artículo 3º señalaron que, el número de departamentos y sus límites se arreglaría definitivamente por una ley, continuando mientras tanto como existían.<sup>1</sup> Recordemos que, a lo largo del siglo XIX, el territorio nacional estuvo modificándose continuamente por la creación de nuevos estados. Dichos estados habían sido considerados provincias en el periodo virreinal y todavía lo fueron a inicios del siglo XIX, la noción de estados surgió con el sistema federal implantado en México como forma de gobierno entre 1823-1824. Más tarde, con el triunfo de la República centralista entre 1836-1846 los estados fueron considerados departamentos. Los límites de éstos estuvieron modificándose a lo largo de los años conforme se agrupaban o desmembraban territorios para crear estados nuevos.

Así ocurrió, por ejemplo, con la creación del estado de Guerrero, el cual fue creado tomando los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa, y la municipalidad de Coyucan, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán.<sup>2</sup> Caso similar fue la división, en 1849, de la Baja California en norte y sur.<sup>3</sup> Con la llegada de las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, de 1853, se decretó que:

<sup>1</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1842.pdf>.

<sup>2</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, artículo 6º, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>3</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 290.

45

## Sumario Artículo 45

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	263
Texto constitucional vigente. . . . .	266
Comentario <b>Oscar Cruz Barney</b> Texto vigente . . . . .	267
La Constitución de 1857 y el Segundo Imperio. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865 . . . . .	267
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 . . . . .	269
Bibliografía . . . . .	269
Trayectoria constitucional . . . . .	271

[...] los distritos, ciudades y pueblos que se han separado de los Estados y Departamentos a que pertenecen, y los que se han constituido bajo una nueva forma política, volverán a su antiguo ser y demarcación, hasta que el gobierno, tomando en consideración las razones que alegaren para su segregación, provea lo que convenga al bienestar de la [...]

Un año más tarde se promulgó el Plan de Ayutla, que desconoció el gobierno de Santa Anna. Una de las razones de dicho Plan tuvo que ver con el territorio pues, en 1836, se había perdido Texas, modificándose así las fronteras del espacio nacional. En 1848, lo mismo sucedió con la Alta California y Nuevo México que también se sumaron a los Estados Unidos. En dicho plan se criticaron las acciones del gobierno santaañista que para conservar:

[...] la integridad del territorio de la República, ha vendido una parte considerable de ella, sacrificando a nuestros hermanos de la frontera del Norte, que en adelante serán extranjeros en su propia patria, para ser lanzados después, como sucedió a los californios.<sup>4</sup>

Como puede verse, si bien ya hay límites fijados en los diversos estados, éstos estuvieron siempre sujetos a cambios en estos periodos de inestabilidad política. Nuevos intentos por fijar los límites de las partes de la Federación se dieron con la Constitución de 1857. En diversos artículos estableció algunos de estos límites. En su artículo 44, por ejemplo, señaló que los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el “Territorio de la Baja California, conservarían los límites que actualmente tenían.

Por su parte el artículo 45, hizo referencias a los estados de Colima y Tlaxcala, los cuales habían permanecido hasta cierto punto indefinidos en la primera mitad del siglo XIX, Colima incluso había desaparecido sumándolo a Michoacán. La Constitución del 57, sin embargo, reconoció a ambos como estados que conservarían los territorios que habían tenido. Asimismo el artículo 47 señaló que el estado de Nuevo León mantendría sus territorios, separándose sólo la Hacienda de Bonanza, la cual sería incorporada a Zacatecas.<sup>5</sup> Estos límites cobrarán una nueva fisonomía en 1868, cuando se creó el estado de Coahuila. Por último, los artículos 48 y 49 precisaron que los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, recobrarían la extensión y límites que tenían el 31 de diciembre de 1852, sufriendo los cambios siguientes:

El pueblo de Contepec, que ha pertenecido a Guanajuato, se incorporará a Michoacán. La municipalidad de Ahualulco, que ha pertenecido a Zacatecas, se incorporará a San Luis Potosí. Las municipalidades de Ojocaliente y San Francisco de los Adames, que han pertenecido a San Luis, así como los pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés del Teul, que han pertenecido a Jalisco, se incorporarán a Zacatecas. El Departamento de Tuxpan con-

<sup>4</sup>Plan de Ayutla, 1854, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH4.pdf>.

<sup>5</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

tinuará formando parte de Veracruz. El cantón de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorporará a Tabasco.

Como puede apreciarse, los cambios territoriales seguían siendo comunes en la República Mexicana. Para 1863, se creó el estado de Campeche.<sup>6</sup> Dos años más tarde, durante el Segundo Imperio, el territorio nacional se debería componer de 50 departamentos.<sup>7</sup> Esta orden lo conservó, en el artículo 52, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano publicado dos meses después, en abril de 1865.<sup>8</sup> Dicho estatuto pretendía convertir en departamentos algunas provincias que no eran estados propiamente, tales como Acapulco, Fresnillo, Mazatlán o Tancítaro. No obstante este intento quedó en el aire dos años después. A fines de siglo, las fronteras territoriales de los estados se vieron alteradas, en 1868 por la conformación del mencionado estado de Coahuila y el de Hidalgo.

Un año más tarde se creó también el de Morelos<sup>9</sup> y en 1902 los de Tepic y Quintana Roo. Este último territorio, por cierto, en 1906, el Partido Liberal Mexicano estaba solicitando que fuera reintegrado a Yucatán.<sup>10</sup> No obstante, esto no se llevó a cabo. De manera que, cuando en 1916, se contempló la reforma de la Constitución de 1857, varios estados nuevos habían sido conformados en el territorio nacional. De manera que, un año más tarde, la Constitución señaló, en su artículo 45, que las partes de la Federación conservarían los límites que habían tenido siempre que ello fuera posible.

<sup>6</sup>*Derechos del pueblo mexicano... op. cit.*, p. 295.

<sup>7</sup>*Idem, Ley del Imperio Mexicano*, artículo 2º. Dicha ley contempló como departamentos los siguientes: Yucatán, Campeche, de la Laguna, Tabasco, Chiapas, Tehuantepec, Oaxaca, Ejutla, Teposcolula, Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Del Valle de México, Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide (antiguo Departamento de Cuernavaca), Querétaro, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tancítaro, Coalcoman, Colima, Jalisco, Autlán, Nayarit, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Fresnillo, Potosí, Matehuala, Tamaulipas, Matamoros, Nuevo León, Coahuila, Mapimí, Mazatlán, Sinaloa, Durango, Nazas, Álamos, Sonora, Arizona, Huejuquilla, Batopilas, Chihuahua y California.

<sup>8</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano... op. cit.*, pp. 297-298.

<sup>10</sup>Programa del partido Liberal Mexicano de 1906, punto 8º, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>.

## Artículo 45

Texto constitucional vigente

45 *Artículo 45.* Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>Artículo reformado, *DOF*: 07-02-1931, 19-12-1931, 22-03-1934, 16-01-1935, 16-01-1952 y 08-10-1974.

## Artículo 45

Comentario por **Óscar Cruz Barney**

### Texto vigente

45

El artículo 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los “Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos”. Sostiene Fernando Serrano Migallón que, pese a haber sufrido diversas modificaciones, el texto constitucional citado mantiene hoy en día su redacción original tal cual se aprobó por el Congreso Constituyente en enero de 1917 (Serrano Migallón, 2004: 146).

El artículo 45 contempla uno de los caracteres básicos de la división territorial, como es la definición de las fronteras de los estados integrantes de la Federación y la continuidad espacial del orden jurídico estatal. Para los antecedentes virreinales de la integración territorial de México hasta la Constitución de 1857 véanse los apartados I, al IV del comentario al artículo 42.

### La Constitución de 1857 y el Segundo Imperio. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865

La Constitución de 1857, contiene diversas disposiciones referentes a la extensión de los estados de la República. En cuanto a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, la Constitución de 1857 señala que el territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y el de las islas adyacentes en ambos mares, siendo partes integrantes de la Federación: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León, Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

En el artículo 44 se aclara que los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el Territorio de la Baja California, conservarían los límites que en ese momento tenían, mientras que el artículo 45 establecía que los estados de Colima y Tlaxcala conservarían, en su nuevo carácter de estados, los límites que habían tenido como territorios de la Federación. Nuevamente, como en los anteriores textos constitucionales se hace una remisión a la situación anterior de límites.

Se plantea la posibilidad de la erección del estado del Valle de México, formado por el territorio del Distrito Federal; cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar. En su artículo 47 se dispuso que el estado de Nuevo-León y Coahuila comprenderían el territorio que había pertenecido a los dos distintos Estados que entonces lo formaban, separándose la parte de la Hacienda de Bonanza, que se reincorporaría a Zacatecas, en los mismos términos en que estaba antes de su incorporación a Coahuila. Por su parte, en el artículo 48, los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, recobrarán la extensión y límites que tenían al 31 de diciembre de 1852, con las siguientes alteraciones:

1. El pueblo de Contepec que había pertenecido a Guanajuato, se incorporaría a Michoacán.
2. La municipalidad de Aqualulco, que había pertenecido a Zacatecas, se incorporaría a San Luis Potosí.
3. Las municipalidades de Ojo-Caliente y San Francisco de los Adames, que habían pertenecido a San Luis, así como los pueblos de Nueva-Tlaxcala y San Andrés del Teul, que habían pertenecido a Jalisco, se incorporarían a Zacatecas.
4. El departamento de Tuxpan continuaría formando parte de Veracruz.
5. El cantón de Huimanguillo, que había pertenecido a Veracruz, se incorporaría a Tabasco.

Por lo que respecta al Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dividido en 18 títulos y 81 artículos, conforme al Título XII “Del Territorio de la Nación” el territorio mexicano se integraba conforme a lo dispuesto en el artículo 51. Conforme al artículo 52, el territorio nacional se dividía para su administración en ocho grandes divisiones, que a su vez se fraccionaban en 50 departamentos con un prefecto a la cabeza cada uno; éstos, en distritos con un subprefecto al frente y cada distrito en municipalidades.

El detalle de lo que componía al territorio del Imperio lo daba la ley de 3 de marzo de 1865 en cuyo artículo 1º se establecía que lo integraban todos los estados o departamentos, territorios e islas situadas en los mares Atlántico, Pacífico y Rojo, o de Cortés, “que de hecho y de derecho han pertenecido y pertenecen a lo que se llamó República Mexicana” (*Decretos y reglamentos...*).

La división fijada por la citada ley se consideraba muy adecuada al tomar en cuenta zonas económicas y áreas de geografía común. Los departamentos en que se dividía el territorio eran: Yucatán, Campeche, La Laguna, Tabasco, Chiapas, Tehuantepec, Oajaca, Ejutla, Teposcolula, Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Valle de México, Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide, Querétaro, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tancítaro, Coalcoman, Colima, Jalisco, Autlán, Nayarit, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Fresnillo, Potosí, Matehuala, Tamaulipas, Matamoros, Nuevo León, Coahuila, Mapimí, Mazatlán, Sinaloa, Durango, Nazas, Álamos, Sonora, Arizona, Huejuquilla, Batopilas, Chihuahua y California.

## La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 1917

El texto constitucional de 1917 consagraba en el artículo 45 un texto idéntico al actual vigente: “Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos”. Señala Felipe Tena Ramírez que “cuando el actual artículo 45 dispone que los Estados y Territorios conservan la extensión que hasta hoy han tenido, se refiere a una situación de hecho que no ha sido esclarecida ni determinada por ninguna ley” (Tena Ramírez, 1990), por lo que añadiríamos, se debe atender a un método histórico-jurídico para su determinación tomando en consideración no solamente los ordenamientos decimonónicos sino los virreinales, así como los criterios de ocupación y posesión constante de los respectivos territorios.

### Bibliografía

- ALCARAZ, Ramón *et al.*, *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*, prólogo de Josefina Zoraida Vázquez, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991 (reed. de la 1a. ed. de 1848).
- BAUER, Jack, *The Mexican War 1846-1848*, Macmillan, Nueva York, 1974.
- BENEYTO, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Aguilar, Madrid, 1958.
- CARBONELL, Miguel, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2a ed., Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.
- (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, tomo II, 15a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2004.
- CÁRDENAS DE LA PEÑA, José, *Semblanza marítima del México independiente y revolucionario*, Secretaría de Marina, México, 1970.
- CASTILLO MANRUBIA, Pilar, “Pérdida de la Habana (1762)”, en *Revista de historia naval*, Instituto de Historia y Cultura Naval, Armada Española, año VIII, núm. 35, Madrid, 1991.
- Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, primera parte, Imprenta de Andrade y Escalante, México, 1865.
- DÍAZ, Lilia, “El liberalismo militante”, en *Historia general de México*, tomo 2, 3a ed., El Colegio de México, México, 1981.
- GAMBOA, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, México, 1901.
- GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *Reforma y resistencia. Manuel de Flon y la Intendencia de Puebla*, Porrúa, Sepan cuantos núm. 724, México, 2000.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (comp.), “Introducción”, en *La reforma del Estado Federal. Acta de reformas de 1847*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- MARLEY, David Assiento, *ajustado entre las dos Magestades Catholica, y Bretanica, sobre encargarse la Compañía de Inglaterra de la Introducción de Eflavos Negros en la America Eſpañola, por tiempo de treinta años, que empezarán à correr en primero de Mayo del presente de mil fetecientos y treze, y cumpliràn otro tal dia del de mil fetecientos y cuarenta y tres*, en *Reales asientos y licencias para la introducción de esclavos negros a la América*

- Española (1676-1789)*, edición facsimilar, vol. B-9, Colección Documenta Novae Hispaniae, Rolston-Bain, México, 1985.
- O’GORMAN, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 3a. ed., Porrúa, México, 1966, pp. 13-14.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Intendentes e intendencias*, Ediciones Tres Américas, Madrid, 1997.
- PAZ, Eduardo, *La invasión norteamericana en 1846*, Imprenta Moderna, México, 1889.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Historia del derecho mexicano*, vol. 3, Oxford University Press, México, 2002.
- PIETSCHMANN, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, trad. Rolf Roland Meyer Misteli, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, 1786*, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1984.
- REES JONES, Ricardo “Introducción”, en *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, 1786*, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1984.
- SAN MARTINO DE DROMI, Ma. Laura, *Constitución Indiana de Carlos III. La Real Ordenanza de Intendentes de 1782*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- , *Intendencias y provincias en la historia Argentina*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- , *La burocracia en el siglo XVIII*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, “Comentario al Artículo 45”, en Miguel Carbonell, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, tomo II, 15a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2004.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y Juan Manuel Vega Gómez, *El Tratado Guadalupe Hidalgo en su sesquicentenario*, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica 28, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1989*, 15a. ed., Porrúa, México, 1989.
- , *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., Porrúa, México, 1990.

## Artículo 45

Trayectoria constitucional

### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 7-II-1931

XXXIV LEGISLATURA (1-IX-1930/31-VIII-1932)  
Presidencia de Pascual Ortiz Rubio, 1-XII-1930/30-XI-1932

Se establece la línea divisoria entre los territorios norte y sur de la Baja California.

### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 19-XII-1931

XXXIV LEGISLATURA (1-IX-1930/31-VIII-1932)  
Presidencia de Pascual Ortiz Rubio, 1-XII-1930/30-XI-1932

Se amplían las superficies de los estados de Yucatán y Campeche con porciones del territorio de Quintana Roo, y se precisan los límites.

### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 22-III-1934

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)  
Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, 2-IV-1932/30- XI-1934

Se amplían la superficie del estado de Yucatán con las Islas de Cozumel, Cancún, Mujeres, Blanca, Holbox y los callos adyacentes, desde la bahía de la Ascensión al litoral norte del Mar Caribe y de Campeche con los islotes y cayos adyacentes, desde la bahía de la Ascensión hasta el sur del mar caribe.

### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 16-I-1935

XXXVI LEGISLATURA (1-IX-1934/31-VIII-1937)  
Presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, 1- XII -1934/30- XI-1940

La superficie del territorio de Quintana Roo, antes otorgada a Yucatán y a Campeche, constituirá de nueva cuenta el territorio de Quintana Roo.

45

### *Quinta reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 16-I-1952

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-VIII-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1952

Por esta reforma se retoma el texto íntegro que tenía el original de 1917.

### *Sexta reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 8-X-1974

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Se suprime del artículo el concepto de “territorio”.

## Artículo 46

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El primer antecedente que considera los límites territoriales de los estados de la República lo encontramos en la Constitución de Apatzingán de 1814, si bien en ese momento aún no se contemplaban los estados como tales, dicho texto sí hizo referencia a las provincias que conformarían la nación una vez independizada. En su artículo 42, estipuló que mientras se hacía una demarcación exacta de la América mexicana y de cada una de sus provincias, se reputarían con ese nombre las que hasta ese momento había tenido, es decir, aquellas que durante el periodo virreinal habían formado parte de la Nueva España y que, en 1786, con la Real Ordenanza de Intendentes, se habían convertido en intendencias, a saber: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Técpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León.<sup>1</sup>

Como complemento, el artículo 43 de dicha Constitución señaló que, dichas provincias, no podrían separarse unas de otras en su gobierno, ni enajenarse en todo o en parte. El siguiente ordenamiento jurídico que hizo referencia a los límites territoriales fue el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en ella se declaró que la forma de gobierno ya no sería la monárquico-constitucional, adoptada en 1821, sino la federal representativa popular. En dicho texto ya se hace mención de los estados, señalando que la Constitución que se elaboraría podría aumentar su número o modificarlos según las necesidades (artículo 8º).<sup>2</sup>

<sup>1</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>2</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

46

### Sumario Artículo 46

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	273
Texto constitucional vigente. . . . .	276
Comentario <b>Óscar Cruz Barney</b> Texto vigente . . . . .	277
El siglo xix: la Constitución de Cádiz de 1812 y el texto constitucional de Apatzingán de 1814. . . . .	277
Primera República Federal . . . . .	277
Repúblicas centrales . . . . .	279
Segunda República Federal . . . . .	279
Régimen centralista . . . . .	280
La Constitución de 1857 y El Segundo Imperio. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865. . . . .	281
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 . . . . .	282
Bibliografía . . . . .	283
Traectoria constitucional . . . . .	285

Dichos señalamientos fueron apuntados precisamente en la Constitución Federal de 1824. Donde se ratificó la forma de Gobierno federal representativo popular, la cual se apoyaba en la unión de las partes constitutivas de la Nación mexicana. En su artículo segundo, señaló que por una ley constitucional se haría una demarcación de los límites de la federación cuando las circunstancias lo permitieran.<sup>3</sup> Asimismo, en su artículo 50, fracción quinta, se asentó que era facultad del Congreso General el arreglar definitivamente los límites de los estados, “terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos”.

Sobre el asunto de los límites estatales, también se expresó el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842. En su artículo 79, fracción XXI, se puntualizó como prerrogativa del Congreso Nacional el poder “aumentar o disminuir por agregación o división, los Departamentos que forman la República, siempre que en ello consientan las dos terceras partes de sus Asambleas”.<sup>4</sup> En ese momento se refiere a los estados como departamentos, pues fue el nombre que se les atribuyó por parte de los gobiernos centralistas que gobernaron el país entre 1836-1846.

Por su parte, la fracción XXIII anotó como otra facultad del Congreso el poder “arreglar definitivamente los límites de los Departamentos cuando no se convengan entre sí sobre su demarcación”. Nótese que la mayoría de ordenamientos hacen referencia a las disputas sobre límites, en tanto, como hemos visto en los antecedentes de los artículos 43 y 45, a lo largo de todo el siglo XIX, los límites territoriales estuvieron cambiando debido a la creación de nuevos estados. Otro antecedente que hace evidente esto es el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842. En su artículo 22, señaló que los límites de los estados se arreglarían “por convenios amistosos con aprobación del Congreso General, y no pudiéndolo lograr, en los puntos contenciosos fallaría la Suprema Corte de Justicia”.<sup>5</sup>

Asimismo, estableció que para admitir nuevos estados, o formarlos de los existentes, dividiéndolos o reuniéndolos, se necesitaría decreto del Congreso General, dicha petición debería hacerse por las legislaturas de los estados interesados, y previo consentimiento de la mayoría de las demás. Por su parte, las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas en 1843, ordenaron que el número de departamentos y sus límites se arreglarían definitivamente por una ley, continuando como existían hasta entonces.<sup>6</sup> Como se aprecia hasta este momento, lo que se ha buscado es dejar claro que, en asuntos de límites, sólo el Congreso y la Suprema Corte podrían decidir, no los propios gobiernos estatales.

<sup>3</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>4</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>5</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/ Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 371.

<sup>6</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

Hablamos entonces de una República que, desde la capital y apoyada en sus poderes supremos, estaba ordenando y constituyendo su territorialidad. En 1856, previo a la Constitución del 57, el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana decretó, en su artículo 64, fracción segunda, que era facultad del Congreso:

arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos límites, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.<sup>7</sup>

Este mismo texto fue el que formó parte del artículo 72 de la Constitución de 1857,<sup>8</sup> la carta magna más importante del siglo XIX. Estas puntualizaciones permanecieron sin alteración a lo largo del resto del siglo; todavía en 1916, lo que se apuntó sobre esta materia en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, siguió la misma pauta al estipular que los estados que tuvieran pendientes cuestiones de límites, las arreglarían en los términos que estableciera la Constitución.<sup>9</sup> Dicho texto fue el que se conservó como artículo 46 al año siguiente cuando se promulgó el texto constitucional.

<sup>7</sup>Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856\\_149/Proyecto\\_de\\_Constituci\\_n\\_Pol\\_tica\\_de\\_la\\_Rep\\_blica\\_245.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica_245.shtml).

<sup>8</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 372.

## Artículo 46

Texto constitucional vigente

46 *Artículo 46.* Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>Artículo reformado, *DOF*: 17-03-1987, 08-12-2005, 15-10-2012.

## Artículo 46

Comentario por **Óscar Cruz Barney**

Texto vigente

46

Cabe destacar que el texto contenido en el actual artículo 46 constitucional era originalmente el texto del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue modificado el 17 de marzo de 1987, de manera que el antiguo artículo 116 pasó a ser el actual artículo 46, y el contenido del antiguo artículo 46 fue abrogado por no tener ya aplicación posible (Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2004). El artículo 46 constitucional debe leerse conjuntamente con el artículo 73 fracción IV, 104 fracción V, y 105 en caso de controversias constitucionales, pues todos ellos integran el sistema de solución de conflictos de límites en el Estado mexicano.

### El siglo XIX: la Constitución de Cádiz de 1812 y el texto constitucional de Apatzingán de 1814

Para los antecedentes virreinales de la integración territorial de México véanse los apartados I, II y III del comentario al artículo 42. La Constitución de Cádiz de 1812 no contiene disposición alguna sobre el arreglo de los límites entre las provincias. El texto constitucional de Apatzingán de 1814, si bien no tuvo vigencia, en su artículo 42 se establecía que mientras se hacía una demarcación exacta de la América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se considerarían bajo ese nombre y *dentro de los mismos términos que hasta ese momento habían tenido*, es decir, conforme a la Real Ordenanza de Intendentes de 1786. Las provincias, conforme el artículo 43, no podrían separarse unas de otras en su gobierno, ni enajenarse en todo o en parte. El Capítulo VIII al tratar de las atribuciones del Supremo Congreso no incluye ninguna concerniente a los problemas de límites entre las provincias. Tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba son omisos también a este respecto.

### Primera República Federal: la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 estableció al tratar de la forma de gobierno y religión que la nación mexicana:

se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se decía capitán general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente.

Los artículos 6º y 7º del Acta señalaban que las partes integrantes eran estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior. Es importante señalar que el Acta preveía el aumento del número de los estados comprendidos en el artículo 7º, y su modificación para mayor felicidad de los pueblos se entendía en el artículo 8º, único aplicable al caso de límites entre éstos. El artículo 13 del Acta Constitutiva de la Federación se refiere por vez primera en nuestra historia constitucional al arreglo de límites entre los estados. Establecía que pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos:

V. Para conservar la unión federal de los Estados, arreglar definitivamente sus límites, y terminar sus diferencias.

La redacción del artículo 30 del Acta Constitutiva resulta interesante en cuanto al tema de los arreglos amistosos entre los Estados a que se refiere el vigente artículo 46, ya que prohibía a los estados, expresamente, las transacciones o contratos con otro estado, salvo en el caso de actual invasión, o de inmediato peligro que no admitiese dilaciones. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 estableció en su Título I referido a la nación mexicana, su territorio y religión cuáles eran las partes de la Federación, mediante la enumeración de los estados y territorios ahí consignados. Se estableció asimismo que una ley constitucional fijaría los límites de la Federación.

El artículo 50 constitucional contemplaba dentro de las facultades exclusivas del Congreso General la de admitir nuevos estados a la unión federal, o territorios, incorporándolos a la nación y arreglar definitivamente los límites de los existentes, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos. Esta redacción, leída conjuntamente con el artículo 162, fracciones IV y V, es sumamente importante pues permite los acuerdos de límites entre los Estados, prohibida en el Acta Constitutiva.

El citado artículo 162 establecía que ninguno de los estados podría entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle guerra; debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora, dando inmediatamente cuenta en estos casos al presidente de la República. La fracción V establece la prohibición a los estados para entrar en negociación o contrato con otros estados de la Federación, sin el consentimiento previo del Congreso General, o su aprobación posterior, para el caso de que la transacción fuere sobre arreglo de límites. El artículo 162 contiene entonces los elementos que habrán de definir al vigente artículo 46, es decir, la posibilidad de arreglar los límites respectivos y la necesidad de aprobación por parte del Congreso General de dichos arreglos o acuerdos.

Las fracciones VI y VII del artículo 50 posibilitaban al Congreso para erigir los territorios en Estados, o agregarlos a los existentes, así como para unir dos o más esta-

dos a petición de sus legislaturas para que formasen uno solo, o erigir otro dentro de los límites de los ya existentes, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras, y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás estados de la Federación.

Repúblicas centrales: las Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835, las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836 y las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843

Las Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835 establecían que el territorio nacional se dividiría en departamentos, sobre las bases: población, localidad, y demás circunstancias conducentes; su número, extensión y subdivisiones se detallarían por una ley constitucional. Por su parte, la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, al tratar de la división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos, dividía a la República en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas ya citada. Remitía también a una ley constitucional la división del territorio en departamentos, tocando a las juntas departamentales, la división de su respectivo Departamento en distritos, y la de éstos en partidos; dando cuenta al gobierno y éste con su informe al Congreso para su aprobación.

Mientras se hacían las divisiones señaladas, se dividiría provisionalmente el territorio de la República por una ley secundaria. Tocaba al Poder Legislativo, y en particular a la Cámara de Diputados conforme a la Tercera Ley Constitucional en su artículo 44 fracción 16, el aumentar o disminuir por agregación o división los departamentos que formaban la República Mexicana. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843 establecían en su artículo 3° que el número de los departamentos y sus límites se arreglarían definitivamente por una ley, continuando por ahora como existen.

Segunda República Federal: el restablecimiento de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 y el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847.  
La guerra con los Estados Unidos de América

El gobierno mexicano intentó conciliar a los diversos partidos y evitar la guerra con Estados Unidos mediante el reconocimiento de la independencia de Texas, lo que hizo enardecer aún más los ánimos de sus opositores, que buscaban la recuperación de dicho estado. En septiembre de 1845 el general Paredes Arrillaga se levantó con el Plan de San Luis, que obligó al presidente Herrera a renunciar. Una vez en el poder (de enero de 1846 al 27 de julio del mismo año), Paredes expidió la convocatoria para un Congreso Nacional Extraordinario con funciones de constituyente. Dicho Congreso se reunió el 9 de junio y tuvo una vida efímera (Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1989*, México, Porrúa, 1989, pp. 403-405).

El 4 de agosto de 1846 el comandante general, José Mariano Salas, se pronunció en la Ciudadela contra el gobierno del presidente Paredes Arrillaga y ocupó provisionalmente el poder, procediendo a convocar a un nuevo Congreso. Se designó a Santa Anna, ahora liberal, demócrata y reformista, para ocupar la presidencia, quedando como vicepresidente Gómez Farías. El 22 de agosto de 1846 Salas expidió un decreto mediante el cual restablecía la Constitución federal de 1824, la cual estaría vigente en todo lo que no se opusiera al Plan de la Ciudadela del 4 de agosto. En el decreto cesaron las asambleas departamentales y el Consejo de Gobierno. Los gobernadores continuarían en sus funciones pero titulándose *de los estados*.

Santa Anna regresó al poder el 21 de marzo y decidió salir a combatir al invasor estadounidense; el general Pedro María Anaya quedó como presidente provisional. En abril, Santa Anna fue derrotado en la batalla de Cerro Gordo y un mes después Scott entró en Puebla sin mayores tropiezos. Nicolás Tirst fue el enviado del gobierno de Estados Unidos para negociar la paz con México. Pese a sus diferencias con Scott, pronto contactó a las autoridades mexicanas para iniciar negociaciones, aunque sin mayor éxito. Para el 16 de septiembre ondeaba ya la bandera estadounidense en Palacio Nacional. Santa Anna renunció a la presidencia y le sucedió Manuel de la Peña y Peña, quien asumió el cargo el día 23 y trasladó el gobierno a la ciudad de Querétaro.

Tirst inició las negociaciones con el gobierno mexicano en enero de 1848. Se cedió California y Nuevo México, salvando Sonora, Chihuahua y Baja California. México perdió más de la mitad de su territorio a cambio de una indemnización de 15 millones de pesos. El tratado se firmó en Guadalupe Hidalgo el 2 de febrero de 1848, fue recibido por Polk el 19 del mismo mes y aprobado por el Senado estadounidense el 10 de marzo. El 6 de diciembre de 1846 había iniciado sus sesiones el Congreso Ordinario y a la vez Constituyente. Se formó la Comisión de Constitución integrada por Espinosa de los Monteros, Rejón, Mariano Otero, Cardoso y Zubieta. Sin embargo, el 15 de febrero de 1847, ante la cercanía de las tropas estadounidenses de la capital, 38 diputados encabezados por Muñoz Ledo propusieron la vigencia lisa y llana de la Constitución de 1824.

Una vez lograda la paz, el Congreso eligió como presidente a José Joaquín Herrera para el periodo de 1848 a 1852, también plagado de problemas y levantamientos. El Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847 contiene, entre otras disposiciones, la referente a que los estados de la Federación eran los que se expresaron en la Constitución de 1824 y los que se formaron después conforme a ella. Se contempla, asimismo, la creación el estado de Guerrero.

### Régimen centralista: la dictadura de Santa Anna y las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853

A mediados de 1852 estalló en Guadalajara una revuelta contra su gobernador y se pedía la Constitución de 1824. Los levantados desconocían al presidente Arista y lo obligaron a renunciar en 1853. En su lugar asumió el poder quien fuera presidente de

la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos. Éste disolvió el Congreso y rechazó el Plan de Arroyo Zarco presentado por los militares Manuel López Pezuela, ministro de guerra de Arista, y el rebelde José López Uruga, que planteaba la permanencia de Bautista en el poder hasta la celebración de nuevas elecciones, con las que se buscaba el retorno de Santa Anna. Ceballos termina por renunciar y regresa a la Suprema Corte de Justicia. Manuel María Lombardini quedó en su lugar hasta la celebración de las elecciones en virtud de las cuales regresó Santa Anna al poder y nombró a Lucas Alamán jefe de su gabinete y ministro de Relaciones Exteriores, cargos que ejerció hasta su fallecimiento, el 2 de junio de 1853. Le sucedió en el cargo Manuel Díaz Bonilla.

En ese año surgió un nuevo conflicto con Estados Unidos por la ocupación de La Mesilla, pues el gobernador de Nuevo México declaró que les pertenecía. Después de negociar con Washington, el territorio en cuestión pasó a ser de Estados Unidos a cambio de 10 millones de pesos. En su Sección Tercera relativa al Gobierno interior, el artículo 3º de las Bases, de corte centralista, establecía que los distritos, ciudades y pueblos que se habían separado de los estados o departamentos a que pertenecen y los que se habían constituido bajo una nueva forma política, volverían a su antiguo ser y demarcación, hasta que el gobierno, tomando en consideración las razones que alegaren para su agregación, proveyera lo conveniente al bienestar de la República. Se exceptuó al partido de Aguascalientes.

### La Constitución de 1857 y el Segundo Imperio. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865

La Constitución de 1857 contiene diversas disposiciones relativas a la extensión y límites de los estados de la República. Al tratar de las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, la Constitución de 1857 señala que el territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares. En el artículo 44 se aclara que los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el Territorio de la Baja California, conservarían los límites que en ese momento tenían, mientras que el artículo 45 establecía que los estados de Colima y Tlaxcala conservarían, en su nuevo carácter de estados, los lindes que habían tenido como territorios de la Federación. Nuevamente, como en los anteriores textos constitucionales se hace una remisión a la situación de límites anterior.

El artículo 72 al tratar de las facultades del Congreso establece en sus primeras tres fracciones que éste tiene facultad:

- 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 sólo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados.

La fracción IV es antecedente directo de la vigente fracción análoga del artículo 73 constitucional al referirse a la facultad 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”. Correspondía a la Suprema Corte de Justicia conforme al artículo 98 el conocimiento desde la primera instancia de las controversias surgidas entre un estado y otro. En materia de límites, ésta intervendría en caso de no llegarse al arreglo amistoso por los estados en conflicto.

El antecedente directo de lo que sería el artículo 116, y posteriormente el 46 de la Constitución de 1917, lo constituye el artículo 110 de la Constitución de 1857. Dicho artículo establecía que “los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin aprobación del Congreso de la Unión”. Como puede observarse, texto idéntico al del vigente artículo 46. Por lo que respecta al Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dividido en 18 títulos y 81 artículos, conforme al Título XII Del Territorio de la Nación, el territorio mexicano se integraba conforme a lo dispuesto en el artículo 51.

Conforme al artículo 52, el territorio nacional se dividía para su administración en ocho grandes divisiones, que a su vez se fraccionaban en 50 departamentos con un prefecto a la cabeza cada uno; éstos, en distritos con un subprefecto al frente, y cada distrito en municipalidades. El detalle de lo que componía al territorio del Imperio lo daba la Ley de 3 de Marzo de 1865 (Decretos y reglamentos..., 1865, artículo 1º). La división fijada por la citada ley se consideraba muy adecuada al tomar en cuenta zonas económicas y áreas de geografía común.

## La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917

El texto constitucional de 1917 consagraba en el artículo 46 el siguiente texto: “Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución”. Señala Felipe Tena Ramírez que:

cuando el actual artículo 45 dispone que los Estados y Territorios conservan la extensión que hasta hoy han tenido, se refiere a una situación de hecho que no ha sido esclarecida ni determinada por ninguna ley.

Por lo que añadiríamos, se debe atender a un método histórico-jurídico para su determinación tomando en consideración no solamente los ordenamientos decimonónicos sino los virreinales, así como los criterios de ocupación y posesión constante de los respectivos territorios. Respecto del artículo 46, sostiene Tena Ramírez que dos

son los mecanismos contemplados en la Constitución para el arreglo de límites entre los Estados. El primero se refiere al arreglo amistoso entre las entidades federativas que requiere de la aprobación del Congreso por tratarse en realidad de verdaderos Tratados, prohibidos a los Estados, que pierden el carácter de tales gracias a la intervención del Congreso General que puede o no dar su aprobación al arreglo interestatal.

La segunda forma es a través de lo que establece el artículo 105, heredero en una parte del 92 de la Constitución de 1857. El artículo 105 establecía en su redacción primera, en la parte conducente, que correspondía solamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados. Actualmente dicho artículo 105 contempla las controversias constitucionales.<sup>11</sup>

## Bibliografía

- ALCARAZ, Ramón *et al.*, *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*, prólogo de Josefina Zoraida Vázquez, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991 (reed. de la 1a. ed. de 1848).
- BAUER, Jack, *The Mexican war 1846-1848*, Macmillan, Nueva York, 1974.
- CARBONELL, Miguel, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2a ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2004.
- CÁRDENAS DE LA PEÑA, José, *Semblanza marítima del México independiente y revolucionario*, México, Secretaría de Marina, 1970, vol. I.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, Miguel Carbonell (coord.), 15a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, tomos II-IV.
- COSSÍO D., José Ramón, “Artículo 105”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, 15a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, tomo IV.
- Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, primera parte, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- DÍAZ, Lilia, “El liberalismo militante”, en *Historia general de México*, 3a. ed., México, El Colegio de México, 1981, tomo 2.
- GAMBOA, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1901.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Introducción”, en *La reforma del Estado Federal. Acta de reformas de 1847*, estudio introductorio y compilación de Manuel González Oropeza, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- PAZ, Eduardo, *La invasión norteamericana en 1846*, México, Imprenta Moderna, 1889.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Historia del derecho mexicano*, México, Oxford University Press, 2002, vol. 3.

<sup>11</sup>Las reformas al artículo 46 han sido publicadas en las siguientes fechas: 1ª Reforma, *DOF*: 17-03-1987; 2ª Reforma, *DOF*: 08-12-2005; 3ª Reforma, *DOF*: 15-10-2012.

- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, “Comentario al artículo 45”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, 15a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, tomo II.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y Juan Manuel Vega Gómez, *El Tratado Guadalupe Hidalgo en su sesquicentenario*, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica 28, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990.
- , *Leyes fundamentales de México. 1808-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989.

## Artículo 46

Trayectoria constitucional

### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 17-III-1987

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Se abrogó el texto original del artículo 46 y en su lugar estableció el texto de lo que era el artículo 116.

### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 8-XII-2005

LVIII LEGISLATURA (1-IX-2000/31-VIII-2003)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se establece la competencia para la Cámara de Senadores, para conocer y aprobar los arreglos en materia de límites territoriales entre las entidades federativas. Asimismo se contempló la definitividad de las resoluciones del Senado en la materia y se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer, a través de controversia constitucional, y, a instancia de parte interesada, sobre los conflictos derivados de la ejecución de esta resolución.

### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 15-10-2012

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

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

Se reforma el primer párrafo del artículo para incluir la temporalidad de los arreglos entre las entidades federativas respecto a controversia sobre límites territoriales. Se adiciona un segundo párrafo en el cual se establece la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conocer, sustanciar y resolver las controversias sobre límites territoriales entre las entidades federativas.



## Artículo 47

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 47 constitucional hace referencia a un tema que tiene un carácter de tipo local, haciendo referencia a la creación del estado de Nayarit. Si bien el tema es más propicio para tomarse en cuenta por la Constitución local, lo que demuestra es el interés que en su momento tuvo el reconocerlo como parte de la Federación. En los antecedentes históricos de los artículos 43 y 45 hemos hecho referencia al complejo proceso de conformación del territorio nacional y cómo, a lo largo del siglo XIX, se fueron creando diversos estados que se integraron a la nación, modificando los límites territoriales internos de la República. Este proceso no acabó sino hasta entrado en siglo XX.

En lo que respecta al estado de Nayarit, éste había sido un territorio perteneciente a la Nueva Galicia durante el periodo virreinal y, en 1823, con la creación del estado de Jalisco se convirtió en parte de éste.<sup>1</sup> No fue sino en 1884 cuando, al realizarse una reforma al artículo 43 de la Constitución de 1857, se consideró por separado el territorio de Tepic, “formado con el séptimo cantón del Estado de Jalisco” como otro integrante de la Federación;<sup>2</sup> es decir, por primera vez se le consideraba como un territorio federal independiente. La siguiente referencia la encontramos en 1902 en otra reforma a dicho artículo 43.

Nuevamente se señaló lo apuntado en 1884: que el territorio de Tepic, formado con el séptimo cantón del

<sup>1</sup>Sobre Nayarit puede verse Jean Meyer, *Breve historia de Nayarit*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 2005.

<sup>2</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 395.

47

### Sumario Artículo 47

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	287
Texto constitucional vigente. . . . .	289
Comentario	
<b>Miguel Madero Estrada</b>	
Introducción . . . . .	290
Apartado general histórico de las divisiones territoriales . . . . .	290
Apartado histórico local . . . . .	293
Características de la conversión de territorio federal a la calidad de estado federado. El caso de Nayarit. . . . .	297
El Constituyente de Nayarit 1917-1918. . . . .	301
Las primeras elecciones populares en Nayarit. . . . .	303
La división territorial actual de Nayarit . . . . .	305
Bibliografía . . . . .	305
Trayectoria constitucional . . . . .	307

estado de Jalisco, era parte integrante de la Federación. Asimismo quedó asentado en la siguiente reforma de 1914. No obstante, fue hasta 1916 cuando en el Proyecto de Constitución, de Venustiano Carranza, se señaló expresamente la creación del Estado de Nayarit, el cual estaría conformado con la extensión territorial y límites que comprendía el territorio de Tepic.<sup>3</sup> Esto mismo se conservó en la Constitución promulgada en febrero de 1917.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 395.

<sup>4</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 47

Texto constitucional vigente

*Artículo 47.* El Estado del<sup>5</sup> Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic.<sup>6</sup> 47

<sup>5</sup>*Sic, DOF:* 05-02-1917.

<sup>6</sup>Artículo original, *DOF:* 05-02-1917.

## Artículo 47

Comentario por **Miguel Madero Estrada**

47

### Introducción

El artículo 47 no ha sido reformado desde que fue promulgada nuestra Constitución. Tampoco existe alguna ley que lo reglamente, debido a que su naturaleza es esencialmente regional, la cual, a juicio de algunos, carece de méritos para formar parte de la normatividad constitucional. Es de suponerse que, habiéndose incluido a Nayarit entre las entidades integrantes de la Federación, se requería dotar al naciente estado de una realidad jurídica concreta en el orden constitucional, al igual que el Distrito Federal, ya que en ambos casos existen artículos reservados especialmente. Sin embargo, que en esta parte el texto constitucional haya permanecido desde 1917, significa indudablemente un reconocimiento histórico y político para Nayarit. En ese sentido, los comentarios al precepto constitucional en cuestión se circunscriben a una reconstrucción histórica de las divisiones territoriales en México, con un esbozo sobre la evolución territorial del occidente de México hasta la creación del actual estado de Nayarit y el proceso que derivó en su primera normatividad constitucional.

### Apartado general histórico de las divisiones territoriales

Durante la Colonia coexistieron dos formas de división territorial: la político-administrativa de los reinos y gobernaciones con sus provincias y la división eclesiástica del clero secular, de las órdenes mendicantes y la del Santo Oficio. Más tarde, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 enero de 1824, resumió un verdadero programa del federalismo conquistado por las nacientes provincias del antiguo virreinato de la Nueva España y de la forma republicana de un gobierno representativo, democrático, que fueron conquistados en la reacción popular contra el despotismo del emperador Agustín de Iturbide.<sup>7</sup>

El artículo 7° del Acta Constitutiva menciona como estados de la Federación aquellas provincias que para entonces singularmente podían considerarse suficientes para establecer y conservar su autogobierno; pero crea como estados y bajo el nombre de Interno de Occidente, Interno Oriente e Interno del Norte agrupamientos de dos y tres

<sup>7</sup>*Nuestra Constitución, historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, núm. 15, De las partes integrantes de la Federación, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, pp. 25 y 26.

provincias que sólo después aparecerán con denominación propia, y establece, al mismo tiempo, la figura política de los territorios, con el carácter de circunscripciones todavía insuficientes para ser reconocidas como estados sujetos a los poderes supremos de la Federación, pero que se admiten como núcleos que ostentan peculiaridades y bases que conducirán a un desarrollo bastante para ser consideradas posteriormente como otros estados, conforme a la “felicidad de los pueblos”.<sup>8</sup> Durante el tiempo de vigencia del Acta Constitutiva se expidieron varias leyes que modificaron la división territorial, como fue el reconocimiento de la Independencia de las Provincias Unidas de Centroamérica (20 de agosto de 1824) y la adhesión definitiva de Chiapas a México (14 de septiembre de 1824).<sup>9</sup>

Los constituyentes del 24 asumieron que el territorio era el mismo que el del virreinato, con todo y las provincias internas de Oriente y Occidente; igual ocurrió con otras provincias que precisamente el Acta Constitutiva había agrupado: Chihuahua, Coahuila y Texas, Nuevo León, Durango, aunque siguen unidos Sonora y Sinaloa. En cuanto a los territorios se distinguen los de la Alta y Baja California, se considera el de Colima y se deja pendiente el carácter que, por medio de una ley constitucional, habría de reconocérsele a Tlaxcala. Este proceso de federalización fue previsto en la Constitución de 1824 al precisar en su artículo 50 las facultades exclusivas del Congreso General para admitir nuevos estados o territorios, arreglar definitivamente sus límites, erigir los territorios en estados o agregarlos a los existentes, unir dos o más estados o erigir otro nuevo dentro de los límites de los ya existentes con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes en ambas cámaras y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás estados de la Federación.<sup>10</sup>

En la etapa del régimen unitario, las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, en el párrafo octavo del artículo 1º establecen “que el territorio nacional se dividirá en departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional”.<sup>11</sup> Conforme a la ley expedida el 30 de diciembre de 1836, el régimen centralista separó en departamentos a Coahuila y Texas, reunió en un solo departamento a las dos Californias, pero creó el de Aguascalientes y agregó Colima a Michoacán y Tlaxcala al departamento de México. En los proyectos centralistas de reformas de 1840 y 1842 ya aparecen como departamentos distintos Sonora y Sinaloa y asoma el futuro estado de Guerrero con el departamento de Acapulco, pero Aguascalientes queda comprendido en el de Zacatecas.

En las bases orgánicas promulgadas en 1843, también centralistas, se mantuvo con carácter provisional la división en departamentos hasta entonces existente y en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, restablecida la Constitución federal de 1824, se dispone que son estados de la Federación los que se expresaron en ésta y los que fue-

<sup>8</sup>Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, México, Escuela Libre de Derecho/Porrúa, pp. 154-155.

<sup>9</sup>*Nuestra Constitución, op. cit.*, pp. 34.

<sup>10</sup>Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 174.

<sup>11</sup>*Ibidem*, p. 202.

ren formados después conforme a dicho ordenamiento, erigiéndose uno nuevo con el nombre de Guerrero. A partir de la Constitución de 1857 figuran definitivamente como estados los de Aguascalientes, Colima y Tlaxcala, quedando firme la erección de Guerrero y la separación entre sí de Sonora y Sinaloa, pero se reúnen en un solo Nuevo León y Coahuila. Es Baja California el único territorio que consta por entonces.

En etapas posteriores continúa el proceso integrador de la Federación: en 1863 se erige el estado de Campeche; en 1868, el de Coahuila; en 1869, los de Hidalgo y Morelos. El presidente González propuso una reforma a efecto de convertir en territorio al Distrito Militar de Tepic; el decreto fue promulgado el 12 de diciembre de 1884 y dicho territorio, como ya se indicó, fue erigido en estado de Nayarit en la Constitución de 1917. En su oportunidad, los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 no fueron exhaustivos en materia de división territorial, dándose más importancia a la extensión superficial del Distrito Federal (art. 44), determinándose que las otras entidades conservarían la extensión que hasta entonces habían tenido (art. 45); la cuestión de límites entre los estados se resolvería con arreglo a la Constitución (art. 46) y, además, que las islas de los mares colindantes al territorio nacional estarían bajo la jurisdicción del Gobierno federal (art. 48).

Quintana Roo es creado como territorio desde el 24 de noviembre de 1902, y así lo conserva la Constitución de 1917, para desaparecer, siendo dividida su extensión entre los estados limítrofes de Yucatán y Campeche, en diciembre de 1931, pero vuelve a ser territorio en 1935. Se mantiene la institución de Baja California como territorio desde 1824 hasta 1917, pero es dividido en norte y sur en diciembre de 1931, para convertirse el norte en estado de Baja California a partir de enero de 1952. A manera de colofón, como apunta Manuel González Oropeza:

El origen de los territorios federales proviene de las gobernaciones de la última etapa de la Colonia, que a diferencia de las intendencias, dependían directamente del virrey. Los territorios federales originales se establecieron por la Constitución Política de 1824, fueron California (Alta y Baja), Colima y Nuevo México. Con posterioridad se agregaron Tlaxcala (24 de noviembre de 1824) y Aguascalientes (23 de mayo de 1835). Con la supresión del sistema federal, los estados y territorios se transforman en departamentos de un régimen centralizado. Al reinstalarse el régimen federal, en 1846, se especifican nuevamente como territorios a Colima y Tlaxcala, agregándose el 12 de abril de 1849 el Territorio de Baja California en su contemporánea división de norte a sur. En 1853, son instaurados tres nuevos territorios que no substituirán a las subsecuentes divisiones territoriales: territorios del Istmo de Tehuantepec, de la Isla del Carmen y de Sierra Gorda.<sup>12</sup>

Frente a esa disparidad de criterios que tuvo graves incidencias en la estabilidad política del país, además de la pérdida de soberanía al sustraerse grandes extensiones del territorio nacional, el Constituyente de 1857 optó por suprimir todos los territorios federales, excepto el de Baja California, adicionándose después los de Tepic y Quintana Roo, mismos que desaparecieron, el primero, al promulgarse la Carta queretana y, el segundo, en 1974, además del de Baja California en 1952, todos ellos al convertirse en entidades federativas.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>Manuel González Oropeza, *Diccionario de derecho constitucional*, México, UNAM/Porrúa, 2002, p. 573.

<sup>13</sup>*Idem*.

## Apartado histórico local

En el actual territorio de Nayarit, en la época prehispánica coexistían diversos pueblos indígenas. La costa norte era habitada por tribus nahuatlacas que según algunos historiadores habrían de realizar la legendaria travesía hacia Tenochtitlan. En lo que hoy es el territorio de la entidad federativa se desarrollaron asentamientos indígenas, principalmente coras, y entre los siglos XV y XVI tenían como caudillo a Nayar, Naye, Nayari o Nayarit, precursor de los derechos indígenas, a quien sus connacionales también identificaban como Majakuagi. El que hiciera un gobierno teocrático asentado en la Gran Mesa de la Sierra Madre, alcanzó entre los suyos el título de caudillo cora venerado desde 1500. Aun cuando el estado no existiera oficialmente con ese nombre, simboliza entonces la raza aborígen.

Cuando se fundó el reino de la Nueva Galicia, el jefe Ocelotl, Tigre y Príncipe de Centispac, supo enfrentar en 1530 la conquista y resistir hasta la muerte. Dos siglos después, la sierra de Nayarit seguía siendo territorio de rebelión y resistencia, como se reflejó en los combates de los naturales con fuerzas realistas en la mesa de Tonatí, el mayor templo dedicado al sol, ahora bajo el cacicazgo de Tlahuitole, sucesor de la lucha de don Francisco Nayarit, en 1722. Después de la pacificación, la sierra de Nayarit gozó de una relativa paz hasta 1810. La agitación provocada en los años 1750-1760 por motines y rebeliones en la región vecina de Colotlán y Bolaños, el breve levantamiento de Juan Tonata de Acuña en 1758 y el descontento generado por la expulsión de los jesuitas en 1767 nunca amenazaron la paz, y fue hasta enero de 1801 que se mencionó cierto peligro causado por la llamada conspiración del indio Mariano, apodado Máscara de Oro. Algunos historiadores le han dado mucha importancia, pues lo ven como precursor de la independencia regional, aunque otros niegan que haya existido. En efecto,

[...] en el año de 1801, los indígenas de Nayarit se sublevaron por exigencias a favor de su casta, y vinieron hasta las inmediaciones de la ciudad en son de guerra; los vecinos entonces se alistaron para el combate y salieron al encuentro de los indios que eran capitaneados por su famoso caudillo Máscara de Oro, se libró la batalla a dos kilómetros al oeste de esta ciudad (Tepic) y los indios fueron completamente derrotados.<sup>14</sup>

Así se entiende el temor de las autoridades por los indios. En los archivos españoles de Sevilla leemos que el organizador del levantamiento fue un tal Juan Hilario, residente en Tepic, que convocó a diversos pueblos a concentrarse en ese lugar para “recibir al rey”. Pretendió actuar en nombre de Mariano, el cual iba en calidad de rey a Tepic. Mariano, no se presentó pero los indios se reunieron en las afueras de Tepic, aunque sin consecuencias.

La división político-territorial de la Nueva España cambió en los años decisivos de la Guerra de Independencia. En la antigua intendencia de Guadalajara también inicia-

<sup>14</sup>Juan F. Parkinson, *Compendio de geografía física, política, económica e histórica del estado de Nayarit*, México, Imprenta de Teodoro S. Rodríguez, 1923, p. 52.

ba el viraje por la separación de México y la implantación del sistema federal. Cuando en virtud de una autoproclamación política dicha provincia se convirtió en Estado Libre de Jalisco, cuyo nombre fue copiado de un pueblo nayarita fundado por toltecas, aparecieron los pronunciamientos para sustituir la monarquía por la República. La provincia llamada Nueva Galicia, comprendía porciones importantes de lo que hoy son los estados de Zacatecas, Jalisco, Sinaloa y Colima, y su capital estuvo en Tepic, primero, luego en la ciudad de Compostela y posteriormente en Guadalajara.<sup>15</sup> La provincia se incorporó al sistema federal en el año de 1823 y adoptó el nombre de Estado Libre de Jalisco.

El Congreso Constituyente de Jalisco se instaló en 1824 con diputados que elaboraron la Constitución y dispusieron la existencia de por lo menos 30 diputados, uno por cada 22 mil habitantes. Entonces Jalisco tenía cerca de 650 mil habitantes, y el actual territorio del estado de Nayarit, con sus 55 mil pobladores, contó con tres diputados que lo representaron en Guadalajara. La Constitución de Jalisco resolvió agrupar los 26 departamentos en ocho cantones. El séptimo cantón comprendía cinco departamentos de nuestra región. Ahora bien, el antecedente directo de la época fue el Plan del Gobierno Provisional de 1823, al establecer que la provincia conocida entonces como Guadalajara, sería llamada en adelante el Estado Libre de Jalisco y que su territorio estaría formado por los 28 distritos que formaban la intendencia: Guadalajara, Acaponeta, Autlán, Ahuacatlán, La Barca, Colima, Cuquío, Compostela, Colotlán, junto con el de Nayarit y el corregimiento de Bolaños, Etzatlán, Hostotipaquillo, Lagos, Mascota, Real de San Sebastián, San Blas, Santa María del Oro, Sayula, Sentispac, Tomatlán, Tala, Tepatitlán, Tepic, Tlajomulco, Tequila, Tonatlán, Tuzcacuesco, Zapotlán el Grande y Zapopan. Durante el proceso para elaborar la Constitución de Jalisco, una comisión constituyente:

[...] entregó el 27 de mayo de 1824 el plan de división provisional del territorio del estado de Jalisco y de esta manera el estado quedó dividido en 134 Ayuntamientos, 26 departamentos, antes partidos, y 8 cantones, de acuerdo con la siguiente distribución: 1° Cantón (25 municipios): Guadalajara, capital; Tlajomulco, Tonalá, Zapopan y Cuquío. 2° Cantón (9 municipios): Lagos, capital; San Juan de los Lagos y Teocaltiche. 3° Cantón (17 municipios): La Barca, capital; Atotonilco el Alto y Tepatitlán. 4° Cantón (29 municipios): Sayula, capital; Tuxamesco, Zacualco y Zapotlán el Grande. 5° Cantón (13 municipios): Etzatlán, capital; Cocula y Tequila. 6° Cantón (13 municipios): Autlán de la Grana, capital y mascota. 7° Cantón (10 municipios): Tepic, capital; Acaponeta, Ahuacatlán, Centispac, Compostela, y el 8° Cantón con el departamento de Colotlán. Al frente de cada cantón había una capital que denominaba a los departamentos.<sup>16</sup>

Estos últimos antecedentes ponen de relieve que la división territorial es una circunstancia física y geográfica que trasciende histórica y políticamente a lo largo del tiempo hasta conformar la forma territorial de estado, porque el origen de los nombres de las poblaciones y la determinación o reconocimiento de los límites del territorio

<sup>15</sup>Edmundo O'Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 13 y 14.

<sup>16</sup>Manuel González Oropeza, *La Constitución de Jalisco de 1824*, Guadalajara, Congreso del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, 1993, pp. 19 y 20.

contribuyen a definir constitutivamente la persona jurídica colectiva. De la misma forma, pero en julio de 1823, quien sería primer gobernador de Jalisco, Prisciliano Sánchez Padilla, nativo de Ahuacatlán, ahora municipio del sur de Nayarit, publicó su Pacto Federal de Anáhuac y propuso un cambio: México por Anáhuac, como la reunión de todas las provincias que forman el estado general.

Dicho Pacto dividió en dos la situación territorial del Estado federal: por un lado, reconoció a las provincias que con tal rango se encontraban en el fin del último gobierno sujeto al Virreinato de la Nueva España, y estableció que aquellas que superasen una población de 200 mil personas serían estados libres, soberanos e independientes en todo lo relativo a su gobierno interior, permitiendo la unión entre ellas para formar otro estado.<sup>17</sup> No se crea que la situación territorial configurada en esa época fue aceptada por las fuerzas políticas locales, al contrario:

El 10 de febrero de 1846 los habitantes de Tepic manifestaron públicamente su deseo de separarse del estado de Jalisco para alcanzar la libertad política, pues consideraban que era la única forma de lograr el progreso y bienestar social.<sup>18</sup>

Tales aspiraciones fueron calificadas por los tepiqueños como justas, para evitar que la administración gubernamental en turno los llevara a una irremediable crisis económica y política. Puede decirse que a mediados del siglo XIX los habitantes de Tepic demandaban concretamente segregarse del estado de Jalisco. Sin embargo, en medio de los traumas de la guerra interna, resultó paradójico que los liberales tepiqueños se vieran convocados por una propuesta singular de los conservadores encabezados por Miguel Miramón, general en jefe del Ejército Nacional y presidente sustituto de la República, quien, en uso de sus amplias facultades y considerando los eminentes servicios prestados a la causa y al orden por las fuerzas auxiliares del distrito de Tepic, el 8 de diciembre de 1859, decretó que mientras se llevaba a cabo la división territorial de la República, erigía en territorio el distrito de Tepic, conservando los mismos límites.

Al inicio de la invasión francesa en 1861, la organización política del 7º Cantón de Jalisco era un caos. Manuel Lozada, el Tigre de Alica, oriundo de la población de San Luis de Lozada, actualmente comprendida en la demarcación del municipio de Tepic, aparecía en la escena como sanguinario y traidor, de acuerdo con la versión de *Juan Panadero*, un periódico jalisciense, que lo presentaba incluso como un personaje sumiso al emperador Maximiliano, a la vez que buscador de tierras para el campesino, y como líder social. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido el 10 de abril de 1865 fijó las bases del gobierno para la organización regional. Jalisco fue considerado como Cuarta Comisaría Imperial o Distrito Militar, incluyendo otros siete departamentos, entre los cuales se contaba al de Nayarit.<sup>19</sup>

<sup>17</sup>Daniel Moreno, *El pensamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1979, pp. 25-42.

<sup>18</sup>Citado en “La Cuestión de Tepic juzgada bajo su aspecto político y constitucional, posición que hacen los diputados de Tepic”, introducción de Pedro López González, Imprenta F. Díaz de León y Santiago White, 1872.

<sup>19</sup>Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 670-680.

Hacia el término de la Intervención Francesa, Manuel Lozada reconoció como autoridad suprema al gobierno encabezado por Benito Juárez. En otra decisión histórica, Juárez decretó el 7 de agosto de 1867 que el distrito de Tepic quedara mientras tanto como un distrito militar dependiente del gobierno supremo de la República, para que por él se dictaren todas las providencias convenientes a fin de asegurar la paz en dicho distrito y para examinar, atender y proteger los intereses de sus pueblos. Un documento fechado el 1 de octubre de 1872, “La Cuestión de Tepic, Juzgada Bajo su Aspecto Político y Constitucional, Propositiones que hacen los Diputados de Tepic al Congreso de la Unión”, da nuevo impulso al proceso reivindicador. En efecto, los diputados Luis Rivas Góngora, Carlos Rivas y Manuel Pelayo suscriben esa extensa misiva dirigida al Congreso de la Unión concluyendo categóricamente en la necesidad del reconocimiento como entidad federativa por vías constitucionales.<sup>20</sup>

En una prolongada lucha por alcanzar la autonomía, lo que fue cantón, provincia, comisaría imperial y departamento militar quedó atrás. Se recobró el propósito de separarlo del estado de Jalisco. Éste, como era de esperarse, no lo admitió. Pero el mismo Juan Sanromán, nombrado por Juárez jefe político del distrito, pidió al ministro de Gobernación y al Congreso de la Unión la erección de un nuevo territorio. Aquí jugaron un papel preponderante Manuel Lozada y la reelección del presidente Juárez. El Plan de la Noria ayudó a la intención, preservada tras la muerte del presidente liberal. Por su parte, Porfirio Díaz, desde Oaxaca, reconoció a Nayarit como Estado Libre y Soberano el 10 de noviembre de 1872.

El 12 de diciembre de 1884 el Congreso de la Unión reformó el artículo 43 de la Constitución General, disponiendo que el distrito de Tepic pasara a la calidad de territorio con la superficie y las poblaciones que fueron del 7º Cantón de Jalisco, publicándose en Tepic, por bando solemne, el 4 de enero de 1885. Al erigirse en territorio federal, se fraccionó en siete partidos que formaban otras tantas prefecturas, 10 subprefecturas y 16 municipalidades, situación que prevaleció inclusive hasta elevarse a la condición de estado. La división político-territorial fue la siguiente:<sup>21</sup>

PARTIDOS Y PREFECTURAS	SUBPREFECTURAS	MUNICIPALIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tepic</li> <li>• San Blas</li> <li>• Santiago Ixcuintla</li> <li>• Acaponeta</li> <li>• Ahuacatlán</li> <li>• Ixtlán</li> <li>• Compostela</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jalisco, la Sierra y Santa María del Oro</li> <li>• Tuxpan</li> <li>• Tecuala y Rosamorada</li> <li>• Amatlán de Cañas</li> <li>• La Yesca</li> <li>• Valle de Banderas y San Pedro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tepic, Jalisco y Santa María del Oro</li> <li>• San Blas</li> <li>• Santiago Ixcuintla y Tuxpan</li> <li>• Acaponeta, Huajcóri y Rosamorada</li> <li>• Ahuacatlán, Jala y Amatlán de Cañas</li> <li>• Ixtlán y La Yesca</li> <li>• Lagunillas Compostela y San Pedro Lagunillas</li> </ul>

<sup>20</sup>*Ibidem*, pp. 4-11.

<sup>21</sup>Parkinson, *op. cit.*, pp. 50 y 51.

Por lo visto, las fuerzas nacionales y regionales asumieron por diversas razones compromisos políticos con el proceso local autonómico. Miramón, Maximiliano, Juárez, Díaz y a nivel local los diputados Rivas, interpretaron a su modo la situación política y jurídica del espacio territorial que hoy es Nayarit. En retrospectiva la vida del 7º Cantón de Jalisco a partir de 1824; la del Distrito Militar hasta 1884, y la del Territorio Federal hasta 1917, nunca pudieron ocultar las contradicciones esenciales que derivan del tipo de forma territorial de estado cuando es permanente el conflicto por el poder y los enfrentamientos entre grupos nacionales o regionales. En cada una de esas etapas florecieron reivindicaciones que a la postre hicieron posible el cambio de estatus político. A esa lucha se sumarían otros precursores: Esteban Baca Calderón, Juan Espinosa Bávara, Marcelino Cedano y Cristóbal Limón, constituyentes de la Carta queretana que hicieron posible elevar a la categoría de Estado Libre y Soberano al antiguo territorio de Tepic, de acuerdo con el proyecto de reforma presentado por Carranza.

### Características de la conversión de territorio federal a la calidad de estado federado. El caso de Nayarit

Además de aparecer como el sustrato básico para la cohesión y organización de los grupos sociales, el territorio de un estado determina el ámbito de validez de las normas jurídicas, de acuerdo con la distribución de competencias establecidas en la Constitución. En un régimen federal, el orden de competencias que se establece entre la Federación y las entidades federativas, incluyendo al distrito y a los territorios federales, en su caso, cuenta con una delimitación territorial. Esta validez tempoespacial constituye el territorio donde se origina y aplica el orden normativo y las conductas que regula. Las características que dan lugar a la extinción de los territorios federales para convertirse en estados de la Federación, conforme a las facultades que en materia territorial posee el Congreso de la Unión, son las siguientes:

a) La primera decisión del órgano legislativo al momento de crear la entidad federativa es la declaratoria de que la parte territorial del naciente estado, lo será la porción de superficie preexistente reconocida como tal. Ello pone de relieve, por ejemplo, el nombre de la naciente entidad y en cierta manera de las poblaciones que la componen, porque perfecciona la decisión de identificar, incorporar y reconocer el elemento territorial que geográfica y culturalmente circunscribe a la región ungida como parte integrante de la Federación. Una vez que la porción territorial es delimitada e impuesto el nombre distintivo del estado, se cuenta ya con los elementos que fijan la *conditio juris* a partir de los cuales se van a ejercer actos de soberanía local, precisamente para que el gobierno federal deje de ser el supremo poder del Territorio extinto.

De esta forma, tenemos que la jurisdicción territorial es materia de regulación en las Constituciones estatales, a diferencia de la Constitución General, que únicamente se limita a describir sus elementos y las partes que lo integran. Relacionando esta

situación con los artículos 42 al 48 de la Constitución General, apreciamos elementos constitutivos del Pacto Federal Mexicano cuya trascendencia lleva hasta la propia denominación de la República: Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, el que la suma de los territorios de las entidades formen el territorio nacional ha dejado a aquellas la tarea de determinar, o cuando menos enunciar, sus extensiones y límites, propiciándose duplicidades aparentemente resueltas por medio de recíprocas remisiones en las normas constitucionales, a la postre, inadecuadas. A su vez, las disposiciones constitucionales sobre el elemento territorial local resultan ser disímbolas como puede verse enseguida:

Un primer criterio remite al reconocimiento sobre el territorio preexistente de la entidad, cuando lo determina la propia norma constitucional local o bien se sustenta en documentos constitutivos, entre las que se encuentran Aguascalientes (art. 9°), Baja California Sur (art. 34), Chihuahua (art. 30), Coahuila (art. 5°), Durango (art. 26), Guanajuato (art. 33), Guerrero (art. 4°), Jalisco (art. 3°), Estado de México (art. 2°), Morelos (art. 1°), Nuevo León (art. 28), Oaxaca (art. 28), Puebla (art. 5°), Querétaro (art. 16), Quintana Roo (art. 46), San Luis Potosí (art. 15), Sinaloa (art. 4°), Sonora (art. 3°), Tabasco (art. 2°), Veracruz-Llave (art. 3°) y Zacatecas (art. 21).

Otro criterio lo encontramos en aquel que toma en cuenta la incorporación del territorio estatal desde que se declara parte de la República Mexicana, tales como Chiapas (arts. 1° y 3°), Hidalgo (art. 23), y Tamaulipas (art. 2°).

Tenemos un tercer criterio que adopta lo dispuesto por la Constitución General de la República, el de leyes y convenios, como son los casos de Baja California (art. 2°), Colima (art. 7°), Campeche (art. 2°), Michoacán (art. 14), Tlaxcala (art. 17) y Yucatán (art. 14). Finalmente, el excepcional criterio establecido por el artículo 3° de la Constitución Política del Estado de Nayarit, el cual remite a los artículos 47 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Deben considerarse a las entidades que poseen límites geográficos marítimos, o bien aquellas que pormenorizan hasta el detalle la composición de su territorio por el número de municipalidades, incluso las que señalan nombres de orientaciones y linderos con los estados vecinos, además de la situación territorial que guardan específicamente las capitales de los estados.

En efecto, las constituciones estatales, sin excepción, consagran que la ciudad capital de la entidad federativa correspondiente, al mismo tiempo, funge como sede territorial de los poderes locales. El cambio de dicha sede, que sólo procede por circunstancias especiales, se realiza con la aprobación de la legislatura y el gobernador, salvo el caso del Distrito Federal, donde se estará a lo expresamente prevenido por el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el nombre que recibe cada una de las entidades como parte integrante de la Unión Federal, tiene origen en su propio desenvolvimiento histórico, expresado a lo largo de la respectiva evolución constitucional. El nombre de la entidad también es un elemento político preexistente en muchos casos. Sin embargo, la situación del nombre propio de cada una de las entidades se encuentra expresamente previsto en

el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual debe ser atendido por las respectivas constituciones debido al carácter integrador de la Unión, circunstancia que cambia específicamente en los casos de los estados de Coahuila de Zaragoza, Michoacán de Ocampo, Querétaro de Arteaga, y Veracruz-Llave, entre otros. En estos ejemplos se encuentra la evidencia por demás destacada que las constituciones locales, tratándose del elemento territorial, agregan apelativos al nombre de la entidad establecida por la Carta Magna.

A partir de que el territorio se ha convertido en entidad federativa y tiene nombre propio, se cuenta ya con el espacio distintivo necesario en el que se realizará la premisa federal. La Constitución General señala la regla por la cual los estados de la Federación conservan la extensión y límites que han tenido, pero en los casos en que ocurren dificultades territoriales se busca la solución por medio de convenios amistosos entre las partes, en los que intervienen generalmente los gobernadores y las legislaturas de los estados, que corresponde sancionar al Congreso de la Unión; sin embargo, cuando las diferencias adquieren carácter contencioso, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que corresponde dirimir esos asuntos.

Sin duda que el capítulo geográfico constitucional local es diverso. Sin embargo, en tanto el territorio de la Federación es el todo, el de las entidades federativas son las partes de aquél. El problema se complica tratándose del territorio insular, el que por cierto dista mucho de la unidad y claridad preceptiva en algunas entidades, repercutiendo hasta la división territorial y la organización política y administrativa que caracteriza al municipio libre, de tal suerte que el concepto de territorio (federal y estatal) guarda una relación directa con el asentamiento y desarrollo de las comunidades básicas (municipios) y de ninguna manera se trata de tres territorios diferentes, sino que la unidad política del territorio será siempre nacional con tres espacios de validez del orden jurídico.<sup>22</sup> Sin embargo, la relación inseparable se presenta entre el estado y sus demarcaciones municipales, porque el territorio de éstas corresponderá invariablemente al de aquél. “Sin territorio no puede haber municipio. Es axiomático que este elemento constituye un factor primordial para su configuración”.<sup>23</sup>

b) La segunda decisión, luego de crearse la entidad federativa, consiste en decretar las reglas para la elección de sus primeras autoridades: gobernador, diputados al Congreso local y ayuntamientos. Puede afirmarse que el capítulo electoral del naciente estado es preponderante por la simple y sencilla razón de que la configuración de los órganos de gobierno perfilan su autonomía y autarquía en virtud de que en esta etapa el territorio carece de gobierno electo popularmente, toda vez que los gobernadores son designados directamente por el presidente de la República y, por lo que respecta a las funciones legislativa y judicial, son absorbidas por las leyes del Congreso de la Unión, organizándose conforme a ellas.

Resalta la característica de la designación del gobernador provisional; el decreto suele hacerlo expresamente disponiendo, con cierta similitud a la desaparición de

<sup>22</sup>Carlos F. Quintana Roldán, *Derecho municipal*, México, Porrúa/UNAM, 1995, p. 154.

<sup>23</sup>Salvador Valencia Carmona, *Derecho municipal*, México, Porrúa/UNAM, 2003, p. 26.

Poderes, que el Senado, a propuesta en terna del Ejecutivo federal, nombre a dicho funcionario. En el caso del estado de Nayarit, le correspondió esa facultad al propio Venustiano Carranza.

c) Inmediatamente después de que toma posesión del cargo, el gobernador provisional debe convocar a elecciones para elegir al gobernador constitucional, a la legislatura y los ayuntamientos, en breve plazo. La convocatoria es un llamamiento con el cual ha de completarse la obra: señalar la fecha de la elección, el número de integrantes al Congreso local y de cada uno de los ayuntamientos, los requisitos que deben reunir aspirantes a gobernador, diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos.

Tomando en cuenta que se trata del primer proceso electoral, es preciso que la convocatoria regule la calificación de las elecciones para conferir definitividad a los resultados, así como estatuir disposiciones tendientes a elaborar y promulgar la Constitución local. Este es un aspecto medular en la parte final del proceso de conversión de territorio federal a entidad federativa, porque la función constituyente local tiene la característica de ser el instrumento para que el naciente estado ejerza capacidades decisorias en los asuntos propios de su régimen interno. De esta suerte, en cuanto a la función constituyente estatal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dispuesto:

CONGRESOS CONSTITUYENTES DE LOS ESTADOS. El decreto del primer jefe del ejército Constitucionalista, que autorizó a los gobernadores de los estados para convocar a elecciones de poderes locales, no determinó cuándo las legislaturas de los estados debieron erigirse en Congreso Constituyente, y cuándo en asamblea legislativa; ni si tal carácter deberían tenerlo sucesiva o alternativamente, lo cual hace presumir que tuvieron simultáneamente el carácter de Congresos Constituyentes y de asambleas legislativas. T. III. p. 1059, Amparo administrativo en revisión, Alba, José, 15 de septiembre de 1920, unanimidad de nueve votos.

Así pues, al ser parte integrante de la Federación, como fue el caso de Nayarit en 1917, la entidad se asume con personalidad jurídica plena, formando parte inseparable de la Federación mexicana como “estado libre y soberano”, y su campo de acción, al poseer los elementos estatales característicos: población, territorio y autoridad, se sujeta a un orden jurídico, que ha de originarse y fundarse en una Constitución local que los constituyentes mismos promulgan sin intervención alguna de la Federación.<sup>24</sup>

Por supuesto que la convocatoria no debe omitir las disposiciones transitorias que prevean la aplicación de las leyes en tanto se expide la Constitución y, con arreglo a ella, las demás leyes o reglamentos, inclusive las normas relacionadas con la hacienda pública, la procuración de justicia, la integración y funcionamiento del Poder Judicial, los bienes muebles e inmuebles cuyo dominio el Gobierno federal ceda al naciente estado para formar parte del patrimonio de los mismos y, en su caso, de los municipios.

<sup>24</sup>Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, Harla, 1998, pp. 587 y ss.

La convocatoria debe ser particularmente expresa en señalar el periodo de duración del gobernador provisional y la fecha en que deba tomar posesión el nuevo gobernador constitucional electo, los diputados y miembros de los ayuntamientos, en su caso, quienes se sujetarán a los requisitos de elegibilidad y compatibilidad correspondientes.

## El Constituyente de Nayarit 1917-1918

En nuestra opinión, y siguiendo el análisis que hace Ulises Schmill Ordóñez,<sup>25</sup> el primer antecedente ocurre el 19 de febrero de 1913, cuando el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, da a conocer una circular donde expone los motivos del establecimiento del Plan de Guadalupe, por el cual denuncia la arbitrariedad e ilegalidad de la designación de Victoriano Huerta como presidente de la República, poniéndose al frente del “sentimiento nacional”. El segundo antecedente se origina con la expedición del Decreto 1421 del XXII Congreso del Estado de Coahuila, que presentado por iniciativa de Carranza, estableció lo siguiente:

Artículo 1°. Se desconoce al General Victoriano Huerta en su carácter de Jefe del Poder Ejecutivo de la República que dice él le fue conferido por el Senado y se desconocen también todos los actos y disposiciones que dicte con ese carácter.

Artículo 2°. Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo del Estado en todos los ramos de la administración pública, para que suprima lo que crea conveniente y proceda a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República.

Este Decreto viene a ser un acto revolucionario, génesis de la Constitución de 1917. Sin embargo, es posible notar que quien desconoce, es decir, Carranza y la legislatura coahuilense, se ostenta con facultades que el orden jurídico vigente no le ha conferido, lo cual acentúa su naturaleza revolucionaria. El tercer antecedente es del 26 de marzo de 1913, fecha en que se expide el Plan de Guadalupe por medio del cual se desconoce a Huerta, a los otros poderes federales y a los gobernadores de los estados y poderes locales que vayan en contra del movimiento revolucionario. En dicho Plan se establecen las reglas para la transición tanto federal como local, siendo posteriormente adicionado el 12 diciembre de 1914 para incorporar disposiciones relacionadas con la convocatoria a elecciones de un Congreso Constituyente, ante el cual Carranza presentará un “proyecto de Constitución reformada”, señalando sus reglas básicas de funcionamiento y cometido. El 19 de septiembre de 1916 se expide la Ley Electoral del Congreso Constituyente.

Consecuentemente se coligen las premisas siguientes: la existencia de actos revolucionarios de naturaleza originaria; la existencia y funcionamiento de un conjunto de órganos revolucionarios que se otorgan un orden jurídico propio para tomar decisiones de naturaleza constitucional, y la convocatoria a un Congreso Constituyente, con el

<sup>25</sup>Ulises Schmill Ordóñez, *El sistema de la Constitución Mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971, pp. 65-81.

único cometido de hacer la Constitución.<sup>26</sup> Podemos afirmar que de esas raíces surgió Nayarit como estado de la Federación. Luego, las fuentes históricas y políticas creadoras del orden constitucional interno, fueron las siguientes:

A. Discusión y aprobación de los artículos 43 y 47 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el dictamen sobre división territorial de fecha 26 de enero de 1917, suscrito por los constituyentes Paulino Machorro Narváez, Arturo Méndez, Hilario Medina y Heriberto Jara, consta la existencia de un memorial del C. Tobías Soler, pidiendo que el nuevo estado de Nayarit se llame de Carranza, petición que no prosperó (Fuente: *Diario de los Debates*, II, pp. 719-720).

B. Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917.

C. Circular número 1 fechada el 24 de abril de 1917, suscrita por el gobernador y comandante militar del estado, General Brigadier Jesús M. Ferreira y Francisco Ramírez Villareal, en su calidad de secretario general de Gobierno, por medio de la cual informa haber sido designado por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, para ocupar el cargo de gobernador y comandante militar del estado de Nayarit, previa entrega que con las formalidades de ley hiciera el General Brigadier Juan Torres S, quien se desempeñaba en el cargo de Jefe Político del Territorio de Tepic.

D. Acta de entrega-recepción que, con la misma fecha del 24 de abril, suscriben Juan S. Torres, en su carácter de jefe político del extinto Territorio de Tepic y el General Brigadier Jesús M. Ferreira, gobernador del estado y comandante militar. El texto completo del Acta es el siguiente:

En la ciudad de Tepic, capital del Territorio del mismo nombre, elevado a la categoría de estado libre, soberano e independiente por el Congreso Constituyente de 1917, y cuyo carácter tendrá desde el día primero de mayo entrante, siendo las once de la mañana del día veinticuatro de abril del mismo año de 1917, y presentes en el Departamento que ocupa la Jefatura Política del extinto Territorio, los señores General Brigadier Jesús M. Ferreira, nombrado recientemente por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Don Venustiano Carranza, gobernador del estado de Nayarit, y el de igual grado C. Juan Torres S., que desempeñaba por designación del propio mandatario el cargo de Jefe Político del Territorio, el primero exhibió ante el segundo un documento que a la letra dice: “Estados Unidos Mexicanos. El Escudo Nacional. En atención al mérito, virtudes cívicas y demás cualidades que en usted concurren, esta Primera Jefatura ha tenido a bien nombrarlo gobernador del estado de Nayarit, con el sueldo asignado en el presupuesto de 1912 a 1913 para el Jefe Político del antes Territorio de Tepic. Lo comunico a usted para su satisfacción y a fin de que pase desde luego a tomar posesión del cargo expresado. Reitero a usted las seguridades de mi atenta consideración. Constitución y Reformas. Palacio Nacional, México, D.F., marzo 17 de 1917. El Jefe del E. C. Encargado del despacho de Gobernación, Aguirre Berlanga. Al C. General Jesús M. Ferreira, Guadalajara, Jalisco.” En tal virtud el C. General Torres procedió a hacer entrega con las formalidades de ley de la Jefatura Política del Territorio con todas sus dependencias y anexidades, y de acuerdo con los inventarios que en pliego separado se agregan a la

<sup>26</sup>*Ibidem*, p. 77.

presente acta, dándose por recibido el C. General Ferreira, quien desde luego asume el cargo de gobernador que le ha sido conferido. Terminada la entrega se levantó para constancia la presente acta por triplicado, estando conformes con su contenido los que las suscriben, previa lectura que se le dio. Juan Torres S., rúbrica. N. Lomelí (rúbrica).

E. Manifiesto al pueblo de Nayarit emitido por el General Brigadier Jesús M. Ferreira, en su carácter de gobernador designado por Venustiano Carranza, suscrito el 26 de abril de 1917, mediante el cual se excita a los habitantes para que depongan ese culpable indiferentismo con que hasta la fecha han visto sus propios intereses y que ha dado como resultado la imposición en los altos puestos de su administración durante las épocas normales de elementos enteramente extraños, ajenos a todo sentimiento de simpatía por sus gobernados y que no han perseguido otros fines que los de conservar al pueblo en la ignorancia y la miseria para dominarlo fácilmente en su provecho personal y en la media docena de activistas privilegiados.

F. Entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 1 de mayo de 1917.

G. Acta Constitutiva del Estado de Nayarit, emitida ante el pueblo reunido en el Teatro Calderón (hoy inmueble ubicado en la confluencia de las calles Veracruz e Hidalgo) y con asistencia de los miembros del Ayuntamiento, por la cual el General Brigadier Jesús M. Ferreira, gobernador y comandante militar, declara que el extinto Territorio de Tepic asume el carácter de Estado Libre y Soberano, acta de nacimiento que fue levantada el 1 de mayo de 1917.

H. Convocatoria a elecciones del 22 de septiembre de 1917 para elegir los primeros diputados al Congreso y el primer gobernador del estado.

Tenemos entonces que los actos y documentos antes referidos fueron consecuencias jurídicas del orden revolucionario y del Constituyente federal de cuya obra surgió la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en donde específicamente los artículos 43 y 47 crearon al estado de Nayarit, propuesto por Carranza en su proyecto de reformas.

## Las primeras elecciones populares en Nayarit

La decisión política fundamental, con la cual propiamente finaliza el desprendimiento de territorio a estado, consistió en la elección del primer gobernador constitucional y la primera legislatura. La finalidad específica de la convocatoria del 22 de septiembre de 1917 fue constituir los poderes locales, precedentes de las instituciones constitucionales del estado de Nayarit. Igualmente fue un llamamiento popular con legitimación política para elaborar y promulgar la Constitución.

Los primeros antecedentes del derecho electoral estatal se circunscribieron a las siguientes disposiciones: elección popular directa, por un lado y, por otro, la disposición de que los poderes del estado se renovarían en la forma y términos dispuestos por la Constitución; se dividió el territorio en 15 distritos electorales; en cada distrito se elegiría una fórmula de diputados propietario y suplente; se señalaron impedimentos

para ser electos diputados a quienes en ese entonces fungían como presidentes municipales y demás personas que tuvieran autoridad en su respectiva jurisdicción.

Los requisitos para ser diputado al Congreso Constituyente fueron: ciudadanía mexicana por nacimiento, originario del estado y en pleno ejercicio de derechos; 25 años cumplidos; no ser ministro de culto y no estar en el servicio activo del ejército federal, ni tener mando en la policía rural donde se haga la elección, a menos de que se separen dentro de los ocho días siguientes a la expedición de la convocatoria.

Respecto de los requisitos para ser gobernador, se exigió la ciudadanía mexicana por nacimiento, ser originario del estado o vecino de él con una residencia no menor de cinco años, inmediatamente anteriores el día de la elección; 30 años cumplidos; no ser ministro de algún culto, y no estar en servicio activo del ejército federal, ni tener mando en la policía rural donde se haga la elección, a menos que se separen ocho días antes a la expedición de la convocatoria.

En cuanto a la calificación de elecciones, el Congreso se erigiría en Colegio Electoral y resueltas las dudas, haría la declaratoria de elección de los diputados, en cuyo preciso momento asumiría el carácter de Congreso Constituyente. Inmediatamente se haría lo propio con la elección del gobernador, quien rendiría la protesta de ley ante el Congreso. Por lo que concierne a la función y organización de la asamblea constituyente, el Congreso decretaría un Estatuto Provisional en tanto se discutiera y aprobara la Constitución Política, fijándose el plazo de 45 días para concluirla, hecho lo cual sus miembros rendirían solemnemente la protesta de ley, continuando sus funciones legislativas por todo el periodo que señalare la Constitución. Igualmente se establecieron las reglas del quórum básico, así como las disposiciones para la asistencia y sustitución de los diputados que faltaren a las sesiones.

La convocatoria asentó también el lugar donde se celebrarían las sesiones, siendo el palacio municipal de la ciudad de Tepic. Sin embargo, las sesiones se verificaron en otro lugar: la finca que se encuentra en la confluencia de las calles Durango e Hidalgo de la misma capital. Reconoció los principios de inmunidad política y procesal en favor de los diputados constituyentes. Además, estableció que los diputados percibirían, durante sus funciones de Constituyente, la cantidad de cinco pesos diarios.

De la misma forma, la convocatoria del 22 de noviembre de 1917 dispuso la primera forma de organización administrativa del Congreso: una planta de empleados al frente de la Secretaría compuesta por un oficial mayor, un oficial archivero, un escribiente y un conserje. Finalmente, la convocatoria dispuso también la forma y términos en que debería ser promulgada y publicada la Constitución, así como la obligación de todas las autoridades y empleados civiles de protestar su cumplimiento.

El 1 de enero de 1918 toma posesión José Santos Godínez como primer gobernador constitucional del estado de Nayarit. Un mes después, el 5 de febrero, se promulga por bando solemne la primera y única Constitución Política. Ahora bien, la naturaleza jurídica de dicho bando, fechado el mismo día del 5 de febrero de 1918, radicó en difundir —desde Tepic, capital del estado—, la puesta en vigor de la Constitución para que empezara a regir en las poblaciones foráneas. Posteriormente, el texto original fue publicado en el *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado*, en diversas edicio-

nes, con los números 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86, correspondientes a los días 17, 21, 24 y 28 del mes de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918, respectivamente. Ello indica que, aun promulgada por bando solemne, como lo ordenó el Artículo Primero Transitorio, la Constitución estatal se publicó sucesivamente en un lapso que empezó el 17 de febrero y concluyó el 14 de marzo de 1918 (Fuente: *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit*). El acto material de la vigencia de la Constitución lo fue el bando, y su posterior consecuencia, la publicación oficial.

El histórico documento fue aprobado por los diputados constituyentes José Trinidad Solano, en funciones de presidente; Pablo Retes Zepeda, como vicepresidente; Francisco de Paula Monroy, José Aguilar Béjar, Alfredo Robles, José María Ledón, Marcos Esmerio, Francisco N. Arroyo, Miguel Madrigal, Francisco Amézquita, Federico Ramón Corona, Manuel Guzmán, Fidencio Estrada, Francisco R. Pérez y Matías López Urbina. En debida promulgación, se asientan las firmas del gobernador constitucional, José S. Godínez, y del oficial mayor encargado de la Secretaría de Gobierno, J. N. Muñoz Ruiz.

### La división territorial actual de Nayarit

En 1918 la Constitución, en sus artículos 3° y 4°, fijó la división territorial en 17 demarcaciones municipales preexistentes: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Compostela, Huajicori, Ixtlán, Jala, Jalisco, La Yesca, Rosamorada, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santa María del Oro, Santiago Ixcuintla, Tecuala, Tepic y Tuxpan. Luego, esos 17 municipios se convirtieron en 19, con la inclusión de Ruiz y El Nayar. Siendo gobernador el general Juventino Espinosa Sánchez, mediante decretos legislativos números 1940 y 2014, publicados el 5 de agosto de 1939 y el 15 de febrero de 1940 respectivamente, fueron creadas dichas municipalidades en territorios segregados, uno de la antigua subprefectura de la Sierra y otro de Santiago Ixcuintla.

El 3 de septiembre de 1941, por medio del Decreto 2159, promovido ante el Congreso por el ya citado gobernador, se reformó el artículo 3° constitucional para incluir dentro del territorio del estado a las islas que le corresponden y que vienen a ser el archipiélago de las Islas Marías (compuesto por las de San Juanito, María Madre, María Magdalena y María Cleofas), y por separado a las Islas Marietas y la Isla Isabel. Siendo gobernador Rogelio Flores Curiel el citado artículo 3° volvió a reformarse para modificar el nombre del municipio de Jalisco por el de Xalisco. Finalmente, a propuesta del gobernador Celso H. Delgado, se inició la creación del municipio número 20, Bahía de Banderas, segregándose del municipio de Compostela, según el decreto 7261 del 11 de diciembre de 1989, emitido por la XXII Legislatura local.

### Bibliografía

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, Harla, 1998.  
GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Diccionario de derecho constitucional*, México, UNAM/Porrúa, 2002.

- \_\_\_\_\_, *La Constitución de Xalisco de 1824*, Guadalajara, Congreso del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, 1993.
- MORENO, Daniel, *El pensamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1979.
- Nuestra Constitución, historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, núm. 15, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, de las partes integrantes de la Federación, 1990.
- \_\_\_\_\_, “La cuestión de Tepic juzgada bajo su aspecto político y constitucional, posición que hacen los diputados de Tepic”, introducción de Pedro López González, Imprenta F. Díaz de León y Santiago White, 1872, México, Imprenta de Teodoro S. Rodríguez, 1923.
- O’GORMAN, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 1985.
- PARKINSON, Juan F., *Compendio de geografía física, política, económica e histórica del estado de Nayarit*, México, Imprenta de Teodoro S. Rodríguez, 1923.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, *El sistema de la Constitución Mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Escuela Libre de Derecho, Porrúa, 1808-1999.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, UNAM/Porrúa, 2003.

## Artículo 47

Trayectoria constitucional

Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

47



## Artículo 48

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los primeros antecedentes del artículo 48 los encontramos en 1824, una vez que la República Mexicana adoptó para su gobierno el sistema federal. Los primeros ordenamientos jurídicos que dieron forma a la recién independizada nación no poseían aún una clara definición del territorio que les pertenecía, razón por la cual al referirse a éste siempre hicieron relación al que antes comprendía la Nueva España. En 1824, las cosas cambiaron al promulgarse la Constitución de 1824, en ella se habló ya no de provincias sino de estados que serían parte de la federación. En esta ocasión la Constitución sumó, a los estados enunciados en el acta constitutiva de 1823,<sup>1</sup> el territorio de la Baja y Alta California, “con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares” (art. 2º).<sup>2</sup>

Una nueva referencia al tema la encontramos en el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1840, en donde se mencionaron las partes que formaban la federación, las cuales serían los estados entonces constituidos con los “terrenos anexos e islas adyacentes

<sup>1</sup>Dicha Acta señaló que “los estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León, y los Tejas; el interno del norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y nuevo México; el de México, el de Michoacán, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro; el de San Luis Potosí, el del nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas, el de Tabasco, el de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas, Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido á Jalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente á los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán á las que antes han pertenecido. La laguna de términos corresponderá al estado de Yucatán”. *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

<sup>2</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

48

### Sumario Artículo 48

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	309
Texto constitucional vigente. . . . .	311
Comentario <b>Óscar Cruz Barney</b> Texto vigente. Los derechos territoriales del Estado . . . . .	312
Análisis del texto constitucional vigente . . . . .	313
Antecedentes históricos del artículo 48. El siglo XVIII. . . . .	317
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 . . . . .	322
Bibliografía . . . . .	323
Trayectoria constitucional . . . . .	326

en ambos mares”.<sup>3</sup> Por su parte, la Constitución de 1857<sup>4</sup> trató el mismo tema en su artículo 42, donde señaló que el territorio nacional comprendía “el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares”. Ese mismo año se promulgó una ley sobre ventas y enajenaciones de las islas o terrenos baldíos de la Baja California donde se declaró que las transacciones de este tipo, hechas desde 1821 al presente por las autoridades civiles o militares, serían nulas hasta que no tuvieran la ratificación del Supremo Gobierno.

Con este acto el gobierno federal ratificaba su dominio y autoridad sobre dichos espacios marítimos que no se consideraban dependientes de los estados sino de la nación. Lo mismo sucedería con las ventas, traspasos o arrendamientos hechos por extranjeros.<sup>5</sup> Otro antecedente del artículo 48 lo encontramos en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, al hacer referencia en su artículo 51, y señala que formaban parte del territorio nacional “todas las islas que le pertenecen en los tres mares”.<sup>6</sup> Como complemento, la Ley del 3 de Marzo de 1865, estipuló en su artículo 1º, que al territorio lo integraban todos los estados o departamentos, territorios e islas situadas en los mares Atlántico, Pacífico y Rojo, o de Cortés “que de hecho y de derecho han pertenecido y pertenecen a lo que se llamó República Mexicana”.<sup>7</sup>

La importancia de la posesión de las islas se ratifica en 1883 al elaborarse el Decreto sobre colonización, en el cual se ordenó que la colonización de las islas de ambos mares se haría por el Ejecutivo federal, con sujeción a los preceptos de dicho decreto. Muestra, nuevamente, del interés del Estado por señalar su derecho sobre dichos espacios.<sup>8</sup> Esto fue precisamente lo que se ratificó en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916, el cual señaló que las islas adyacentes de ambos mares pertenecerían al territorio nacional y dependerían directamente del gobierno de la federación. Dicho apuntamiento fue el que se conservó en la Constitución de 1917 como parte del artículo 48. No obstante, esta Constitución agregó que se exceptuaban aquellas islas sobre las cuales, hasta entonces, hubieran tenido jurisdicción los estados.<sup>9</sup>

<sup>3</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>4</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>5</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/ Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 415.

<sup>6</sup>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

<sup>7</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 411.

<sup>8</sup>*Ibidem*, p. 416.

<sup>9</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 48

Texto constitucional vigente

*Artículo 48.* Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.<sup>10</sup> 48

<sup>10</sup>Artículo reformado, *DOF*: 20-01-1960.

## Artículo 48

Comentario por Óscar Cruz Barney

48

### Texto vigente. Los derechos territoriales del Estado

Señalan Laura Ortiz Valdez y Eduardo Alejandro López Sánchez que la redacción actual del artículo 48 obedece a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1960, que incluyó a los cayos y arrecifes, así como la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, las aguas marítimas interiores y el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional.<sup>11</sup> El artículo 48 se relaciona con el artículo 42 constitucional que establece que el territorio nacional comprende:

- El de las partes integrantes de la Federación;
- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores;
- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidad que establezca el propio derecho internacional.

Por su parte, el artículo 27 constitucional que consagra como propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, en cuyo ámbito, señala César Sepúlveda,<sup>12</sup> los Derechos Territoriales del Estado, si bien cada uno mantiene su doctrina especial, se extienden sobre diversos ámbitos que son:

- La parte terrestre, incluyendo el subsuelo;
- Las aguas nacionales, o sea los lagos interiores, canales, ríos y demás corrientes de agua, y sobre determinados golfos y bahías;
- Sus aguas territoriales;
- La plataforma submarina y su subsuelo;
- El espacio aéreo superestante al territorio y aguas marginales;
- La parte correspondiente de lagos y ríos limítrofes a otros países y la de los estrechos, y
- La zona marítima económica exclusiva.

<sup>11</sup>Véase Laura Ortiz Valdéz y Eduardo Alejandro López Sánchez, “Artículo 48”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, 15a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, tomo II.

<sup>12</sup>César Sepúlveda, *Derecho internacional público*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 174.

## Análisis del texto constitucional vigente

Para el estudio del artículo 48 conviene dividirlo en los siguientes apartados:

1. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional;
2. La plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes;
3. Los mares territoriales, las aguas marítimas interiores, y
4. El espacio situado sobre el territorio nacional.

### *Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional*

El artículo 48 establece que las islas dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados. A este respecto, pocas son las constituciones estatales que establecen esa jurisdicción sobre las islas ubicadas frente a sus costas. Tenemos el caso de las islas que siempre pertenecieron a territorio nacional: quedaron, después de la Guerra de 1847 con Estados Unidos de América, fuera de toda mención en los tratados de límites firmados entre ambos países. Se trata de un archipiélago, situado entre las 12 y las 13 millas náuticas de la costa, formado por siete islas que se encuentran frente a las costas del estado de California, aproximadamente entre los puertos de Santa Bárbara y La Jolla, al norte de San Diego. Al archipiélago se le conoce como Islas de Santa Bárbara o Islas del Canal.

Las islas se descubrieron por Juan Rodríguez Cabrilla en 1592 y fueron incorporadas a la Corona española y con ella a las tierras de la Alta California al momento de consumarse la Independencia en 1821. Estas islas se detallan en el mapa de California que el virrey Bucareli acompañó a su informe en oposición al establecimiento del sistema de intendencias en la Nueva España. El Tratado de Guadalupe Hidalgo, firmado a consecuencia de la Guerra de 1847, es omiso respecto de las islas mencionadas. Pese a no formar parte jurídicamente de su territorio, la legislación interna estadounidense ha contemplado a las islas como propias, lamentable e inexcusablemente sin la oposición del gobierno de México para llegar a alguna negociación sobre las mismas.

### *La plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes*

La plataforma continental y/o zócalo submarino consiste en la cornisa o meseta que bordea los continentes a nivel submarino, que se ubica aproximadamente a 200 metros de profundidad antes de terminar en un talud que baja a grandes profundidades. Esta porción del territorio sostiene una gran diversidad biológica y riqueza mineral. La plataforma continental fue objeto de estudio e interés internacional a partir de la Pro-

clama *truman* de 28 de septiembre de 1945, en la que el presidente de Estados Unidos sostuvo que aquel país consideraba los recursos naturales del subsuelo y fondo del mar de la plataforma continental por debajo del alta mar próxima a sus costas como de su pertenencia. Esta declaración, sostiene don César Sepúlveda, dio origen a toda una nueva doctrina dentro del derecho internacional público.

En 1958 se llevó a cabo en Ginebra la Conferencia sobre el Derecho del Mar que resultó en la aprobación de la Convención sobre la Plataforma Continental, suscrita por 36 naciones y abierta a la ratificación de los Estados, misma que entraría en vigor (y así lo hizo) al lograr 22 adhesiones. México es parte firmante de la misma, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1965. Dicha Convención define a la plataforma submarina como el suelo y el subsuelo de las áreas submarinas adyacentes a la costa, pero fuera del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros, o más allá de ese límite, donde la profundidad de las aguas superyacentes admita la exploración de los recursos naturales de esas áreas. Incluye en la definición al suelo y al subsuelo de las áreas submarinas similares adyacentes a las costas de las islas.

### *Los mares territoriales, las aguas marítimas interiores*

El mar territorial, para César Sepúlveda, “constituye una extensión del territorio. Es la parte del mar que el derecho internacional asigna al Estado ribereño para que éste realice ciertos actos de soberanía territorial”. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 27 ya citado, consagra este derecho en concordancia con el derecho internacional. En cuanto a la anchura del mar territorial, en el siglo XVI, Hugo Grocio sostenía que el control del mar adyacente a la costa podía y dependía de su obtención desde tierra (Hugo Grocio, *De iure belli ac pacis libri tres. In quibus Jus Naturae & Gentium, ítem Juris Publici praecipua explicantur*, Amstelodami, Sumptibus Abrahami á Someren, 1689, lib. II, cap. III, núm. 13, párrafo 2).

Bynkershoek sostenía en el siglo XVIII que la soberanía sobre el mar llegaba hasta donde lo hicieran los cañones. En el caso de España, durante el siglo XVIII se discutía el tema de la libertad de los mares y de los derechos del Estado ribereño para visitar o registrar en el mar a las embarcaciones (Joseph de Ortega y Cotes, *Questiones del Derecho Público en interpretación de los Tratados de Paces*, Madrid, En la Oficina de Antonio Marin, 1747, cap. XXIII). Podemos observar que se les prohibía a los corsarios el apresar, atacar u hostilizar las embarcaciones enemigas que se hallaran en los puertos de príncipes o estados aliados y neutrales, como tampoco a los que se hallaren dentro de la distancia del tiro de cañón de sus fortificaciones. Dicha jurisdicción se entendía aun cuando no hubiese baterías en el paraje donde se hiciera la presa siempre que la distancia fuera la misma. Abreu y Bertodano (Félix Joseph de Abreu y Bertodano, *Tratado jurídico-político sobre presas de mar y calidades que deben concurrir para hacerse legítimamente el corso*, Cádiz, Imprenta Real de Marina, 1746, pp. 53-67) señala los dos extremos doctrinales a este respecto. Como primera posición sostiene

que ya que en materia de presas se pueden utilizar los ejemplos de la caza por ser ésta una representación de la guerra, parece que todo cuanto se apresara de los enemigos en los puertos de los soberanos pasa a ser propiedad del apresador de manera indistinta, plena e irrevocable.

Es indistinta porque la caza que se toma en bosque o coto ajeno cede a beneficio del cazador, no importando la resistencia o prohibición del dueño; produciendo únicamente la acción de injurias contra el cazador. Se considera plena porque así como las piedras preciosas que se encuentran en una playa o lugar público se adquieren plenamente por el que las encuentra, del mismo modo las presas hechas a los enemigos deben ceder en beneficio de quien las aprehendiere, sin distinción alguna relativa a territorio, jurisdicción o distrito. Es irrevocable porque si es lícito matar a los trásfugas, es decir, a aquellos que se pasan al bando de los enemigos en cualquier paraje, con mucha más razón será lícito apresar las naves del enemigo en donde se hallasen.

La segunda corriente da razones que optan porque el derecho de la guerra no da facultad para hostilizar ni apresar a los enemigos en los puertos de los soberanos, pues aunque por el derecho romano se podía cazar en bosque o coto ajeno adquiriéndose el dominio no obstante la prohibición del dueño, lo contrario está previsto en las *Siete partidas* que establecía que:

[...] si quando algund ome quisiessse entrar a caçar en heredad agena, estoviesse y el señor della, e le dixesse que non entrasse y a caçar; si despues contra su defendimiento prisiesse y alguna cosa, entonce non deve ser del caçador, si non del señor de la heredad.

Finalmente, Abreu da su opinión a este respecto señalando que no está de acuerdo completamente con estas dos posiciones y que es necesario distinguir ciertos casos. Dice que si el puerto en donde se hace la presa es de un soberano enemigo, al igual que los apresados, no cabe duda de que los bienes apresados pasan a ser del apresador, ya que estando en guerra con ambos es permisible inferirle la injuria al soberano del puerto en donde se encuentra la nave apresada. La misma razón operaría en el caso de que la presa se hiciera en un puerto perteneciente a estados aliados del enemigo, y el apresar a un enemigo que también lo es del señor del puerto en donde se lleva a cabo el apresamiento, por convenirle esto al soberano del puerto.

En cambio, si la presa se hizo en el puerto de un amigo común, deberá de tenerse por ilegítima, ya que aunque el navío sea de enemigos, al estar bajo la protección del soberano que es amigo común, goza de inmunidad como si fuera vasallo propio de éste. En el caso de que el combate fuere iniciado en altamar, continuado y terminado dentro de un puerto neutral, se entenderá que la hostilidad también se inició dentro del puerto neutral, aplicándose lo visto en el caso anterior. Esto porque aunque sea válido el acto previo o de inicio de la hostilidad al haberse hecho en alta mar, el acto que lleva a la adquisición está viciado y no puede considerarse como presa legítima (Domingo Alberto Azuni, *Sistema universal de los principios del derecho marítimo de la Europa*, trad. Rafael de Rodas, Madrid, Imp. Gómez Fuentes y Compañía, 1803, tomo II, pp. 162-167). Joseph de Olmeda y León sostenía en 1771 que no se podía determinar

claramente hasta qué distancia una nación debe extender sus derechos sobre los mares que la rodean:

Lo mas cierto, y regular es: que la dominacion de un Estado sobre el Mar vecino, puede estenderse todo lo que se necesite para su seguridad, y resguardo; pues de otro modo no pudiera apropiarse una cosa comun como es el Mar, á no ser con el fin legitimo de su seguridad [...] el dia de hoy, todo el espacio de Mar á lo largo de las Costas que esta á tiro de cañon, se mira como parte del territorio de una nación.<sup>13</sup>

Debemos destacar que en cuanto a España, a partir de 1797 se dispuso entre otras cosas que la inmunidad de las costas de los dominios del monarca español ya no se habría de determinar por el “dudoso é incierto alcance del cañón, sino por la distancia de dos millas de á novecientas cincuenta toesas cada una”. En Europa se adoptó una distancia de tres millas como alcance del tiro del cañón para determinar el mar territorial. Actualmente la anchura del mar territorial oscila entre las tres y las 12 millas. México ha extendido su mar territorial hasta 12 millas. En el tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y para mantener a los ríos Bravo y Colorado como la frontera internacional entre Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América, firmado el 23 de noviembre de 1970, se fijó el mar territorial de ambas naciones en las 12 millas.

Respecto de las aguas marítimas interiores, sostenía Bluntschli (Bluntschli, M., *El derecho internacional codificado*, trad. José Díaz Covarrubias, México, Imprenta Dirigida por José Batiza, 1871, p. 175.) que están sometidos a la soberanía del Estado ribereño, por razones de seguridad de las naciones:

- a. La banda de mar situada a tiro de cañón de la costa.
- b. Los puertos de mar.
- c. Los golfos.
- d. Las radas.

### *El espacio situado sobre el territorio nacional*

La novedad de las disposiciones sobre el espacio superestante se debe a razones obvias. Es a partir de la Primera Guerra Mundial que se hace necesario regular el tema para la defensa y control. Los últimos acontecimientos del 11 de septiembre en Estados Unidos de América dejan en claro esta necesidad. El 13 de octubre de 1919 se firmó en París la Convención para la Reglamentación de la Navegación Aérea, que reconoce la completa y exclusiva soberanía del Estado sobre el espacio aéreo ubicado por encima de su territorio y aguas marginales. En 1944 se celebró en Chicago la Conferencia sobre la Aviación Civil Internacional, cuyos resultados reprodujeron en buena medida los principios de la Convención de 1919. De Chicago surgió la OACI, Organización de

<sup>13</sup>Joseph de Olmeda y León, *Elementos del derecho público de la paz y de la guerra, ilustrados con noticias históricas, leyes, y doctrinas de el derecho español*, Madrid, En la Oficina de la Viuda de Manuel Fernández, 1771, tomo I, pp. 205-206.

la Aviación Civil Internacional, organismo técnico encargado de uniformar las reglas de la navegación aérea, con sede en Montreal, Canadá.

### Antecedentes históricos del artículo 48. El siglo XVIII

Los antecedentes de la jurisdicción sobre islas, cayos, arrecifes y aguas territoriales, al igual que el resto de las disposiciones constitucionales, deben estudiarse desde el periodo virreinal. Es importante señalar como referencia que los mapas que añadió el virrey de la Nueva España a su informe oponiéndose al establecimiento del sistema de intendencias en la Nueva España, incluyen en su caso, las islas correspondientes a la soberanía española.

#### *El siglo XIX: la Constitución de Cádiz de 1812*

La Constitución de Cádiz de 1812 sostuvo la soberanía sobre las islas adyacentes a sus posesiones tanto en Europa como en América. Estableció en su artículo 10 que el territorio español comprendía la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional, el territorio comprendía Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las adyacentes a éstas y al Continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En Asia, las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno.

#### *La Constitución de Apatzingán*

Si bien no tuvo vigencia, es omisa respecto de las islas, cayos y arrecifes. Su Título II concerniente a la Forma de Gobierno, en su Capítulo I trata de las provincias que comprende la América mexicana. El artículo 42 señalaba que mientras se hiciera una demarcación exacta de la América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se considerarían bajo este nombre y dentro de los mismos términos que hasta ese momento se habían reconocido las de México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Técpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y Nuevo Reino de León.

*Primera República Federal: la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824*

El texto constitucional de 1824 establecía la soberanía sobre las islas en ambos mares al tratar el tema de las partes integrantes del territorio nacional. Se decretaba que el territorio comprendía el que fue el virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares, debiéndose, por una ley constitucional hacer una demarcación de los límites de la Federación, luego que las circunstancias lo permitieran.

*Repúblicas centrales: las Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835, las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836 y las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843*

En las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, no se hace mención a las partes que integraban el territorio nacional aunque sí, por razón del sistema central, estableció en su artículo 8º que el territorio nacional se dividiría en departamentos. Las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, tampoco hacen referencia a las partes integrantes del Territorio nacional, salvo la señalada respecto a los departamentos. En las Bases Orgánicas de la República Mexicana se estableció que conforme al artículo 2º, el territorio de la República comprendía lo que fue antes virreinato de Nueva España, Capitanía General de Yucatán, comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California, y las Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Se repite en este sentido el texto de la Constitución federal de 1824.

*Segunda República Federal: el restablecimiento de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 y el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847. La guerra con los Estados Unidos de América*

Herrera era un moderado que gobernó desde diciembre de 1844 hasta diciembre de 1845. Intentó conciliar a los diversos partidos y evitar la guerra con Estados Unidos mediante el reconocimiento de la independencia de Texas, lo que hizo enardecer aún más los ánimos de sus opositores, que buscaban la recuperación de dicho estado. En septiembre de 1845 el general Paredes Arrillaga se levantó con el Plan de San Luis, que obligó a Herrera a renunciar. Una vez en el poder (de enero de 1846 al 27 de julio del mismo año), Paredes expidió la convocatoria para un Congreso Nacional Extraordinario con funciones de Constituyente. Dicho Congreso se reunió el 9 de junio y tuvo una vida efímera.<sup>14</sup>

<sup>14</sup>Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1989*, 15ª ed., México, Porrúa, 1989, pp. 403-405.

El 4 de agosto de 1846 el comandante general, José Mariano Salas, se pronunció en la Ciudadela contra el gobierno del presidente Paredes Arrillaga y ocupó provisionalmente el poder, procediendo a convocar a un nuevo Congreso. Se designó a Santa Anna, ahora liberal, demócrata y reformista, para ocupar la presidencia, quedando como vicepresidente Gómez Farías. El 22 de agosto de 1846 Salas expidió un Decreto mediante el cual restablecía la Constitución federal de 1824, la cual estaría vigente en todo lo que no se opusiera al Plan de la Ciudadela del 4 de agosto. En el Decreto cesaron las asambleas departamentales y el Consejo de Gobierno. Los gobernadores continuarían en sus funciones pero titulándose *de los estados*.<sup>15</sup>

Además de los problemas que representaba el avance del ejército estadounidense dentro del territorio nacional, las sublevaciones internas continuaron presentándose. James Polk, el presidente de Estados Unidos, no solamente pretendía la anexión de Texas, sino también los territorios de Nuevo México y las Californias. En un inicio ofreció comprar los territorios señalados con la consiguiente negativa de parte del gobierno mexicano. El siguiente paso fue la guerra y Zacarías Taylor se encargó de dirigir al ejército invasor en su incursión en territorio nacional. Por el lado mexicano el general Mariano Arista atravesó el río Bravo y un grupo de sus hombres se enfrentaron con los de Taylor el 25 de abril de 1846, suceso que sirvió de pretexto a Polk para solicitar al Congreso la declaración de guerra. México no la declaró sino hasta después de la ocupación de Matamoros (18 de mayo de 1846) y de que Taylor continuó su avance al interior del país. Así, la guerra fue declarada por nuestro país el 7 de julio de 1846, aunque ya desde el día 2 se había autorizado al gobierno para repeler la agresión. Aparentemente, Polk deseaba una guerra que fuera suficiente únicamente para asegurar los territorios señalados y obligar a México a reconocer las conquistas, sin embargo, el desenvolvimiento de las hostilidades la extendió hasta la ocupación de la capital de la República.

En el Pacífico cayeron los puertos de Mazatlán y La Paz, de donde las fuerzas estadounidenses se dirigieron a la Alta California, que fue ocupada el 13 de enero de 1847. Santa Fe cayó el 18 de agosto de 1846 y San Diego el 12 de diciembre. Taylor tomó Monterrey el 23 de septiembre y Saltillo el 16 de noviembre. En Veracruz se abrió otro frente, con Winfield Scott a la cabeza de las tropas estadounidenses. El puerto, a cargo del general Juan Morales, fue bombardeado del 22 al 29 de marzo, fecha en que capituló tras una heroica defensa y haber transferido el mando al general José Juan Landero.

Santa Anna regresó al poder el 21 de marzo y decidió salir a combatir al invasor; el general Pedro María Anaya quedó como presidente provisional. En abril, Santa Anna fue derrotado en la batalla de Cerro Gordo y un mes después Scott entró en Puebla sin mayores tropiezos. Nicolás Tirst fue el enviado del gobierno de Estados Unidos para negociar la paz con México. Pese a sus diferencias con Scott, pronto contactó a las autoridades mexicanas para iniciar negociaciones, aunque sin mayor éxito.

En agosto Scott marchó hacia la Ciudad de México y los combates se iniciaron primero con el general Valencia, quien fue vencido. El mismo día de la derrota de Pa-

<sup>15</sup>Su texto en José M. Gamboa, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1901, pp. 482-483.

dierna, cayó Churubusco, después de una de las batallas más difíciles para Scott. Posteriormente, en los primeros días de septiembre, Molino del Rey, al mando del general Antonio de León, cayó bajo las fuerzas estadounidenses. De allí, el ejército invasor se dirigió al Castillo de Chapultepec, donde se hallaban Nicolás Bravo y alrededor de 800 defensores, entre los que se contaba un grupo de cadetes de la Escuela Militar. Chapultepec cayó y días después la ciudad, pese a que los mismos capitalinos contribuyeron a su defensa. Para el 16 de septiembre ondeaba ya la bandera estadounidense en Palacio Nacional. Santa Anna renunció a la presidencia y le sucedió Manuel de la Peña y Peña, quien asumió el cargo el día 23 y trasladó el gobierno a la ciudad de Querétaro.

Tirst inició las negociaciones con el gobierno mexicano en enero de 1848. Se cedieron California y Nuevo México, salvando Sonora, Chihuahua y Baja California. México perdió más de la mitad de su territorio a cambio de una indemnización de 15 millones de pesos. El tratado se firmó en Guadalupe Hidalgo el 2 de febrero de 1848, fue recibido por Polk el 19 del mismo mes y aprobado por el Senado estadounidense el 10 de marzo. Las consecuencias respecto de las Islas de Santa Bárbara siguen a la fecha sin resolución.

El 6 de diciembre de 1846 había iniciado sus sesiones el Congreso Ordinario y a la vez Constituyente. Se formó la Comisión de Constitución integrada por Espinosa de los Monteros, Rejón, Mariano Otero, Cardoso y Zubieta. Sin embargo, el 15 de febrero de 1847, ante la cercanía de las tropas estadounidenses de la capital, 38 diputados encabezados por Muñoz Ledo propusieron la vigencia lisa y llana de la Constitución de 1824. Esta opción fue adoptada por la mayoría de la Comisión de Constitución, salvo por Mariano Otero que presentó su voto particular en donde proponía la observancia de un Acta de Reformas. Ésta fue discutida en sesión del 22 de abril de 1847, jurada el 21 de mayo y publicada el 22 del mismo mes con algunas modificaciones.

Tiempo después, las tropas invasoras ocupaban ya la Plaza de la Constitución y el gobierno fue asumido por Manuel de la Peña y Peña, quien lo ejerció en Toluca y luego en Querétaro, en donde el Congreso volvió a reunirse el 30 de abril de 1848 para la ratificación del infortunado tratado de Guadalupe-Hidalgo derivado de la injusta guerra con los Estados Unidos de América. Cabe mencionar que entre los diputados constituyentes se encontraban Valentín Gómez Farías, José Joaquín Herrera, José Bautista Ceballos, Ignacio Comonfort y Benito Juárez. Una vez lograda la paz, el Congreso eligió como presidente a José Joaquín Herrera para el periodo 1848-1852, también plagado de problemas y levantamientos. El Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847 contiene, entre otras, la creación del estado de Guerrero compuesto por los distritos de Acapulco, Taxco y Tlapa, junto con la municipalidad de Coyucan.

### *Régimen centralista: la dictadura de Santa Anna y las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853*

El Congreso eligió como presidente a José Joaquín Herrera para el periodo de 1848 a 1852. En 1850 los partidos iniciaron los preparativos para las elecciones presidenciales en las que se eligió a Mariano Arista como presidente en 1851; en enero de 1852,

Herrera le entregó el gobierno de manera pacífica. A mediados de 1852 estalló una revuelta en Guadalajara contra su gobernador; en ella se pedía la Constitución de 1824. Los sublevados desconocieron al presidente Arista y lo obligaron a renunciar en 1853. En su lugar asumió el poder quien fuera presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos. Éste disolvió el Congreso y rechazó el Plan de Arroyo Zarco presentado por los militares Manuel López Pezuela, ministro de guerra de Arista y el rebelde José López Uruga, que planteaba la permanencia de Bautista en el poder hasta la celebración de nuevas elecciones, con las que se buscaba el retorno de Santa Anna.

Ceballos terminó por renunciar y regresar a la Suprema Corte de Justicia. Manuel María Lombardini quedó en su lugar hasta la celebración de las elecciones en virtud de las cuales regresó nuevamente, y por última vez, Santa Anna, ahora conservador y monárquico. Una vez en el poder nombró a Lucas Alamán. Durante la dictadura de Santa Anna se expidieron para su organización las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853, las cuales establecían entre otros puntos el receso de todas las legislaturas estatales para facilitar la reorganización de todos los ramos de la administración pública y la necesidad de formar un reglamento para la manera en que los gobernadores habrían de ejercer sus funciones hasta la publicación de una nueva Constitución.

Santa Anna resolvió impulsar el establecimiento de la monarquía en México, comisionando a Gutiérrez de Estrada y a José María Hidalgo para la presentación del plan, el cual no pudo llevarse a buen fin. Sin embargo, como hemos visto, poco a poco Santa Anna fue extinguiendo el sistema federal al decretar el receso de las legislaturas estatales, reglamentar las funciones de los gobernadores, centralizar las rentas públicas y eliminar la denominación de estados. No se hace novedad alguna en el tema de las islas, cayos y arrecifes.

*La Constitución de 1857 y El Segundo Imperio. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865*

La Constitución de 1857 trata de las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional en sus artículos 42 y 43, antecedentes directos de los actuales. En el artículo 42 señalaba brevemente que el territorio nacional comprendía el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares. En el Segundo Imperio, Maximiliano de Habsburgo, quien había ofrecido dar a México un régimen constitucional y establecer instituciones liberales expidió una serie de medidas que confirmaban las Leyes de Reforma. En el ámbito constitucional expidió, en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano,<sup>16</sup> que como proyecto de una futura Constitución habría de regir el desarrollo del Segundo Imperio.

<sup>16</sup>Su texto en Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2004.

El Estatuto se divide en 18 títulos y 81 artículos en donde se establecía que la forma de gobierno proclamada por la nación y aceptada por el emperador era la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. La mención a las islas es clara en el Estatuto. Conforme al Título XII Del Territorio de la Nación el territorio mexicano se integraba conforme a lo dispuesto en el artículo 51 de la siguiente forma:

La parte del continente septentrional americano, que limita:

Hacia el Norte las líneas divisorias trazadas por los convenios de Guadalupe y la Mesilla, celebrados con los Estados-Unidos;

Hacia el Oriente, el Golfo de México, el mar de las Antillas y el establecimiento inglés de Walize, encerrado en los límites que le fijaron los tratados de Varsalles;

Hacia el Sur, la República de Guatemala en las líneas que fijará un tratado definitivo;

Hacia el Poniente, el mar Pacífico, quedando dentro de su demarcación el mar de Cortés ó Golfo de California;

Todas las islas que le pertenecen en los tres mares;

El mar territorial conforme á los principios reconocidos por el derecho de gente y salvas las disposiciones convenidas en los tratados.

Conforme al artículo 52, el territorio nacional se dividía para su administración en ocho grandes divisiones, que a su vez se fraccionaban en 50 departamentos con un prefecto a la cabeza cada uno; éstos, en distritos con un subprefecto al frente y cada distrito en municipalidades. El detalle de lo que componía al territorio del Imperio lo daba la Ley de 3 de Marzo de 1865 en cuyo artículo 1º se establecía que lo integraban todos los estados o departamentos, Territorios e Islas situadas en los mares Atlántico, Pacífico y Rojo, o de Cortés, “que de hecho y de derecho han pertenecido y pertenecen a lo que se llamó República Mexicana”. (*Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, primera parte, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865, art. 1º).

## La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 1917

El territorio nacional conforme al artículo 42 de la Constitución de 1917 comprendía originalmente:

El de las partes integrantes de la Federación;

El de las islas adyacentes en ambos mares;

El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el Océano Pacífico.

Por lo que se refiere a la Isla de la Pasión o Cliperton, constituye el tercero de los casos que México sometió al arbitraje y en esta ocasión el rey de Italia, Víctor Manuel III, fue quien resolvió el problema. Dicha porción territorial es propiamente un atolón de origen volcánico y formación coralina con una laguna central que mide cerca de tres

millas y media de largo por dos y media de ancho, ubicándose a los 10° 17' de latitud norte y a una distancia de mil kilómetros de las costas mexicanas.

Desde 1527 fue mencionada por un oficial del conquistador español de México, don Hernán Cortés, llamado Álvaro de Saavedra y Cerón y en 1820 apareció en el plano geográfico de la América Septentrional. Francia pretendió reivindicarla por ser en su opinión *res nullius* y haber tomado posesión virtual de la misma en 1858 y en otros más, pero sin haber realmente tomado posesión de ella. Pese a ello formuló el 15 de junio de 1889 una nota diplomática de reserva de derechos a la que se opuso México por ser causahabiente de España, a cuyo territorio perteneció la isla y por otras razones entre las que mencionó que en 1897, marinos mexicanos habían izado el pabellón nacional al atracar en la misma el cañonero *Demócrata* el 15 de diciembre de ese año.

Al no llegar a un entendimiento, convinieron ambos países, el 2 de marzo de 1909, acudir al arbitraje. El día 31 de enero de 1931 el árbitro pronunció su fallo descartando el alegato mexicano y considerando por ende que la isla era *res nullius* en 1858, lo que validaba la reclamación francesa y, en 1934, México notificó a Francia su acatamiento al laudo. De la experiencia sufrida, parcialmente relatada arriba, deriva el maestro César Sepúlveda la opinión siguiente: “La conclusión inescapable es que respecto a México, el arbitraje no ha constituido un método útil o convincente para solucionar controversias con otras naciones, más bien ha constituido una carga incómoda”.<sup>17</sup>

En posteriores modificaciones al texto constitucional se añadieron:

La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores;

El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidad que establezca el propio derecho internacional.

## Bibliografía

- ABREU Y BERTODANO, Félix Joseph de, *Tratado jurídico-político sobre presas de mar y calidades que deben concurrir para hacerse legítimamente el Corso*, Cádiz, Imprenta Real de Marina, 1746.
- ALCARAZ, Ramón *et al.*, *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*, prólogo de Josefina Zoraida Vázquez, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991 (reed. de la 1a. ed. de 1848).
- ARENAL FENOCHIO, Jaime del, “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865. Marco jurídico”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, 1999.

<sup>17</sup>César Sepúlveda, “El Chamizal y algunas cuestiones diplomáticas pendientes entre México y los Estados Unidos”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XII, núm. 47, México, UNAM, 1962, p. 396.

- AZUNI, Domingo Alberto, *Sistema universal de los principios del derecho marítimo de la Europa*, trad. Rafael de Rodas, tomo II, Madrid, Imp. Gómez Fuentebro y Compañía, 1803.
- BAUER, Jack, *The Mexican war 1846-1848*, Nueva York, Macmillan, 1974.
- BLUNTSCHLI, M., *El derecho internacional codificado*, José Díaz Covarrubias (trad.), México, Imprenta Dirigida por José Batiza, 1871.
- CARBONELL, Miguel, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla, *Constituciones históricas de México*, 2a. ed., México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.
- CÁRDENAS DE LA PEÑA, José, *Semblanza marítima del México independiente y revolucionario*, México, Secretaría de Marina, 1970.
- CRUZ BARNEY, Óscar, *El régimen jurídico del curso marítimo: el mundo indiano y el México del siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1997.
- CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, “Comentarios al Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y para mantener a los ríos Bravo y Colorado como la frontera internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América”, en *Estudios de Derecho Internacional*, México, Asociación Mexicana de Derecho Internacional/SEI, 1975.
- , Óscar Cruz Barney, *Arbitraje. Utilización y práctica en México y en los Tratados comerciales internacionales*, Barcelona, Wolters Kluwer-Bosch, 2013.
- Decretos y reglamentos a que se refiere el estatuto provisional del Imperio Mexicano*, primera parte, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- GAMBOA, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1901.
- GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, *México y el Derecho Internacional*, México, Porrúa, 1965.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *Clipperton, isla mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Introducción”, en *La reforma del Estado Federal. Acta de reformas de 1847*, estudio introductorio y compilación de Manuel González Oropeza, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- GROCIO, Hugo, *De iure belli ac pacis libri tres. In quibus Jus Naturae & Gentium, item Juris Publici praecipua explicantur*, Amstelodami, Sumptibus Abrahami á Someren, 1689.
- IGLESIAS, Juan, *Derecho Romano, instituciones de derecho privado*. Barcelona, Ariel, 1982.
- Las Siete Partidas del Sabio Rey Don Alonso el Nono, Glosadas por el Licenciado Gregorio López, del Consejo Real de Indias de S.M.*, Madrid, Oficina de Benito Cano, 1789.
- OLMEDA Y LEÓN, Joseph de, *Elementos del Derecho Público de la paz y de la guerra, ilustrados con noticias históricas, leyes, y Doctrinas de el Derecho Español*, tomo I, Madrid, Oficina de la Viuda de Manuel Fernández, 1771.
- ORTIZ VALDEZ, Laura y Eduardo Alejandro López Sánchez, “Artículo 48”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, tomo II, 15a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.
- ORTEGA Y COTES, Joseph de, *Questiones del Derecho Público en interpretación de los Tratados de Paces*, Madrid, Oficina de Antonio Marín, 1747.
- PAZ, Eduardo, *La invasión norteamericana en 1846*, México, Imprenta Moderna, 1889.
- Primer Centenario de la Constitución de 1824*, obra conmemorativa dirigida por Pedro de Alba y Nicolás Rangel, México, H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos Soria, 1924.
- Real Cédula de 14 de Junio de 1797, en que se prescriben las reglas para evitar en las causas de presas las dudas de que pueden resultar perjuicios á los interesados y desavenencias con las demás Cortes*, de Orden de S.M., Madrid, Imprenta Real, 1797.

- REES JONES, Ricardo, “Introducción”, en *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, 1786*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1984.
- SEPÚLVEDA, César, “El Chamizal y algunas cuestiones diplomáticas pendientes entre México y los Estados Unidos”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XII, núm. 47, México, UNAM, 1962.
- , *Derecho internacional público*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991.
- , “Historia y problemas de los límites de México: I. La Frontera Norte”, en *Historia Mexicana* núm. 29, México, El Colegio de México, 1958.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y Juan Manuel Vega Gómez, *El Tratado Guadalupe Hidalgo en su sesquicentenario*, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica 28, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989.
- 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*, 3 tomos, Edición Oficial, México, Imprenta de Gonzalo A. Esteva, 1878.
- VELÁZQUEZ ÁLVAREZ, Sonia, *La Doctrina de Abreu Bertodano y su relación con los límites del mar*, Tesis de grado, México, UNAM, 1957.

## Artículo 48

### Trayectoria constitucional

#### 48 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 20-I-1960

XLIV LEGISLATURA (1-IX-1958/31-VIII-1961)

Presidencia de Adolfo López Mateos, 1-XII-1958/30-XI-1964

Se agrega a la jurisdicción federal sobre los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional; la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas y de los cayos y arrecifes, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional.

## Artículo 49

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 49 hace referencia a la división de poderes, tema que surgió a lo largo del siglo XVIII como una de las críticas ilustradas a las formas de gobierno absolutistas del Antiguo Régimen, momento en que las facultades de hacer las leyes y ejecutarlas recaían en una sola persona: el rey. La teoría política empezó a cambiar a raíz de la búsqueda de una sociedad democrática y representativa que garantizara al pueblo tener voz y voto en el gobierno. Como resultado de ello se dio precisamente el interés por llevar a cabo la división de poderes y ordenar que éstos no recayeran en una misma persona.<sup>1</sup>

Uno de los primeros textos donde se menciona fue en los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón, en ellos se mencionó que “aunque los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la soberanía, el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo” (punto 21).<sup>2</sup> Dicho texto, como puede verse, fue contemporáneo a la Constitución de Cádiz, carta que si bien enunció también dicha división de poderes fue creada aún bajo un sistema monárquico que dejó en el rey las facultades de hacer y ejecutar las leyes (artículos 15 y 16).<sup>3</sup>

Mucho más claros fueron los Sentimientos de la Nación, elaborados por José María Morelos en 1813. En su punto quinto dicho texto señaló que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo y éste sólo quería

<sup>1</sup>Sobre el tema véase John Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, traducción, introducción y notas de Carlos Mellizo, estudio preliminar de Peter Laslett, Madrid, Tecnos, 2006. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, edición de Demetrio Castro Alfín, Madrid, editorial Istmo, 2002.

<sup>2</sup>Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, 1812, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

<sup>3</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

49

### Sumario Artículo 49

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	327
Texto constitucional vigente. . . . .	331
Comentario	
<b>Miguel Carbonell</b> y <b>Pedro Salazar</b>	
Introducción . . . . .	332
Algo sobre la teoría de Montesquieu . . . . .	333
Principios y significado de la separación de poderes . . . . .	337
Antecedentes y desarrollo del principio de división de poderes en las constituciones de México. . . . .	340
Reformas al artículo 49 constitucional. . . . .	345
La interpretación judicial de la división de poderes en México. . . . .	348
La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos . . . . .	360
Algunos retos contemporáneos del principio de división de poderes. La incidencia de los partidos políticos en la división de poderes. . . . .	363
El fenómeno de la descentralización: la división vertical de poderes . . . . .	365
Otros poderes . . . . .	368
Bibliografía . . . . .	369
Trayectoria constitucional . . . . .	372

depositarla en sus representantes, “dividendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad”.<sup>4</sup> Como puede apreciarse, aparecen ya las nociones de soberanía y representación popular. Dicho texto fue la base de la Constitución promulgada en Apatzingán al año siguiente. Este último ordenamiento señaló en su artículo 11 que eran tres las atribuciones de la soberanía: “la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”.<sup>5</sup> Con esto se hace referencia a que México, como nueva nación independiente, había recobrado sus atribuciones de autogobierno. Complemento de lo anterior fue el artículo 12 que estableció claramente la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales, de acuerdo con esta constitución “no deben ejercerse, ni por una sola persona, ni por una sola corporación”.

No obstante los antecedentes anteriores, dichos textos no llegaron a aplicarse con fuerza de ley en la nación mexicana. A pesar de ello la división de poderes fue ya un hecho, esto se constata en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, publicado por Agustín de Iturbide. Si bien en este momento la forma de gobierno elegida fue la monárquico-constitucional, en dicho texto no se pudo omitir señalar que “el sistema del gobierno político del Imperio Mexicano se compone de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación” (artículo 23).<sup>6</sup>

Al año siguiente, con el derrocamiento de Iturbide se procedió a constituir en México una nueva forma de gobierno, esta vez una república federal representativa popular. En el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, elaborado ese año, se estableció que dicha nación ejercía sus derechos por medio:

- 1°. De los ciudadanos que eligen a los individuos del Cuerpo Legislativo;
- 2°. Del Cuerpo Legislativo que decreta las leyes;
- 3°. Del Ejecutivo que las hace cumplir a los ciudadanos;
- 4°. De los jueces que las aplican en las causas civiles y criminales;
- 5°. De los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios (Base Primera).<sup>7</sup>

Al año siguiente se publicó la primera Constitución federal en la cual se retomaron los lineamientos existentes hasta entonces. Su artículo 9º expresó que el Poder Supre-

<sup>4</sup>José María Morelos, *Sentimientos de la Nación*, 1813, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>.

<sup>5</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>6</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>7</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

mo de la Federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.<sup>8</sup> Por su parte, las Bases Constitucionales de 1835 sólo agregaron que dichos poderes no podrían reunirse por ningún pretexto, además de que se debería establecer un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pudiera traspasar los límites de sus atribuciones.<sup>9</sup>

Un año más tarde, las Leyes Constitucionales de la República Mexicana complementaron lo anterior al señalar que el Congreso General no podría reasumir en sí o delegar en otros, por medio de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes (Tercera ley, artículo 45, fracción VI).<sup>10</sup> Sólo el segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, consideró que en caso de que la seguridad y conservación de la Republica lo exigieran, podría el Congreso conceder facultades extraordinarias al presidente (artículo 72).<sup>11</sup>

De manera que para la década de 1840 el Estado mexicano tenía clara la importancia de la división de poderes, ejemplo de ello había sido que a pesar de los cambios en las formas de gobierno (monárquico-constitucional, república federal o república centralista) el gobierno había conservado la división de poderes y la orden de que éstos no debían recaer en una sola persona. Cuando en 1847, nuevamente bajo el sistema federal, se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas, se ratificaron estos puntos:

En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano y representativo, popular, federal y la división, tanto de los Poderes Generales como de los Estados.<sup>12</sup>

Todos estos puntos considerados hasta entonces se plasmaron en el artículo 50 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, Carta Magna de mayor trascendencia en el siglo XIX:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.<sup>13</sup>

Como hemos visto hasta ahora, estos puntos tuvieron pocos cambios desde su concepción en la segunda década del siglo. Así se conservó también el resto del siglo y hasta 1916 en que en su proyecto de Constitución Venustiano Carranza agregó sólo

<sup>8</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 465.

<sup>10</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>11</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

<sup>12</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>13</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

algunos aspectos nuevos. Además de declarar la separación de poderes y de señalar la prohibición de concentrar dos o más poderes en una sola persona o el Legislativo en un solo individuo. No obstante señaló que, salvo casos extraordinarios enunciados en el artículo 29, dicho poder podría recaer en el Ejecutivo.<sup>14</sup> Este artículo hacía referencia a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que pusiera a la sociedad en gran peligro o conflicto. Dichas consideraciones fueron conservadas un año después al promulgarse la Constitución de 1917.

<sup>14</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 469.

## Artículo 49

Texto constitucional vigente

### TÍTULO TERCERO

49

#### *Capítulo I. De la División de Poderes*

*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.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>Artículo reformado, *DOF*: 12-08-1938 y 28-03-1951.

## Artículo 49

Comentario por **Miguel Carbonell** y **Pedro Salazar**

49

### Introducción

El artículo 49 constitucional establece uno de los principios esenciales de cualquier Estado constitucional de derecho: el de división de poderes. Este principio, que también es una institución política, ha estado presente desde el surgimiento del Estado constitucional y, en un cierto sentido, marca su nacimiento. Esto es así porque la división de los poderes es un mecanismo fundamental para proteger las libertades individuales que caracterizan al Estado constitucional. Si los poderes no se encuentran divididos, las libertades peligran y sin éstas no es posible hablar de la existencia de un Estado constitucional de derecho en términos modernos. En el artículo 16 de la declaración francesa de 1789 quedaría plasmado el significado de esta concepción transformadora: “ Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución ”. A partir de entonces el “ contenido mínimo ” de la Constitución del Estado constitucional estará caracterizado por estos dos elementos:

- a) La protección de los derechos naturales (en un principio entendidos como derechos de libertad) y
- b) La separación de los poderes.<sup>16</sup>

Como apunta Roberto L. Blanco Valdés, el artículo 16 es mucho más que la simple constatación del principio de división de poderes:

es una afirmación solemne de la consustancialidad entre la Constitución y la defensa de la libertad y de la indisponibilidad de esa defensa —y de la protección de la Constitución misma como orden de derechos— si los poderes que nacen con la revolución se concentran en unas mismas manos y no permanecen separados.<sup>17</sup>

Desde esta perspectiva es posible afirmar que, junto al reconocimiento de los derechos fundamentales, la separación de poderes es la segunda columna vertebral del

<sup>16</sup>En este sentido, F. Tomás y Valiente, “Constitución”, en Elías Díaz y Alfonso Ruiz Miguel (eds.), *Enciclopedia iberoamericana de filosofía. Filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Trotta-CSIC, 1996, p. 49.

<sup>17</sup>R. Blanco Valdés, “La configuración del concepto de constitución en las experiencias revolucionarias francesa y norteamericana”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, CNDH, 2002, p. 21.

Estado constitucional. Ya no se trata de la separación entre los poderes sociales (económico, ideológico y político) que está en la base del Estado moderno sino de la articulación del poder político al interior del aparato estatal que distingue las siguientes funciones (y/o los órganos que las ejercen): el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.<sup>18</sup> La primera formulación teórica de esta separación fue delineada por John Locke en el siglo XVII, justo cuando dicha separación comenzaba a adquirir forma en el plano histórico e institucional en Inglaterra. En el *Ensayo sobre el gobierno civil*, con un agudo sentido de la historia y un realismo inapelable, Locke, afirmaba lo siguiente:

para la debilidad humana sería una tentación demasiado grande delegar la función de ejecutar las leyes a las mismas personas que poseen la tarea de realizarlas, puesto que el género humano tiene tendencia a aferrarse al poder.<sup>19</sup>

Pero será Montesquieu quien, en el siglo XVIII, retomando las tesis de Locke y aprendiendo del ejemplo histórico inglés,<sup>20</sup> propondrá la mejor formulación teórica de esta importante institución liberal que sostiene al Estado constitucional.

### Algo sobre la teoría de Montesquieu

En su obra más importante, *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu propuso una clasificación de las formas de gobierno que retomaba los dos criterios clásicos que desde Aristóteles se habían venido imponiendo para ordenarlas: *quién gobierna* y *cómo gobierna*. Según la clasificación de Montesquieu las formas de gobierno posibles dependían del número de personas que detentaban la soberanía y del grado de legalidad con el que la ejercerían. De esta forma concluía que existen tres tipos de gobierno que dan lugar a cuatro formas distintas:

a) La primera forma de gobierno es la República que abarca dos especies distintas: la democracia y la aristocracia. a.1) En la democracia “todo el pueblo detenta el poder soberano”,<sup>21</sup> existe una igualdad social fundamental y se impone un principio: la virtud

<sup>18</sup>Esta separación está claramente contenida en el artículo 5º de la declaración de Virginia, en el artículo 24 de la Constitución francesa de 1793 y en el artículo 22 de la Constitución francesa de 1795.

<sup>19</sup>Como señala H. Heller, “con la ordenación fundamental basada en la división de poderes debía quedar asegurado que el poder del Estado no se ejerciera de modo abusivo y, asimismo, que ese poder se viera obligado por la propia mecánica de la organización a respetar la libertad y la igualdad de los ciudadanos”, *Teoría del Estado*, trad. de Luis Tobio, México, FCE, 1987, p. 293. Es más, se puede decir que “uno de los elementos centrales de toda la teoría política liberal está constituido por la reflexión sobre la insoslayable necesidad histórica de controlar, frenar y dividir el poder”, R. Blanco Valdés, *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Madrid, 1994, p. 23. Una explicación más amplia sobre el tema puede verse en D. Valadés, *El control del poder*, 2a. ed., México, III-UNAM, Porrúa, 2000.

<sup>20</sup>Desde noviembre de 1729 hasta la primavera de 1731 Montesquieu residió en Londres. Sobre la experiencia inglesa de Montesquieu se puede consultar: L. Landi, *L'Inghilterra e il pensiero politico di Montesquieu*, Padua, CEDAM, 1979.

<sup>21</sup>Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, L. II, 1, México, Porrúa, 1971.

política entendida como el “amor de la República”.<sup>22</sup> Montesquieu pensaba en un modelo antiguo de gobierno (concretamente en Roma y en Atenas) que solamente era posible en Estados pequeños. a.2) En el caso de la aristocracia “solamente una parte del pueblo detenta el poder soberano”.<sup>23</sup> y era deseable el mínimo de desigualdad social posible entre gobernados y gobernantes y el máximo de igualdad entre los primeros. También en este caso el principio característico era la “virtud” pero “moderada”. El ejemplo que inspiraba a Montesquieu eran las repúblicas italianas (Venecia y Génova) que se encontraban en plena decadencia y que sólo podían existir en territorios de modestas dimensiones.

b) La segunda forma de gobierno (aunque, dado que existen dos tipos distintos de repúblicas, en realidad, es la tercera) es el despotismo en el que uno solo gobierna “sin ley y sin regla, y arrastra todo con su voluntad y sus caprichos”.<sup>24</sup> La estructura de esta forma de gobierno es muy simple: frente al único detentador del poder se encuentran todos los individuos que son iguales entre ellos en una absoluta nulidad política. El principio que rige a esta forma de gobierno es predecible: el miedo. Montesquieu miraba hacia el continente asiático y hacia el mundo oriental en general y sostenía que se trataba de una forma de gobierno propia de los grandes imperios de enormes dimensiones.

c) La tercera (o, si consideramos la subdivisión de las repúblicas, la cuarta) forma de gobierno es la que más nos interesa. Se trata de la monarquía, es decir, del gobierno en el que “uno solo gobierna por medio de leyes fundamentales”.<sup>25</sup> Lo primero que debemos subrayar es que de todas las formas de gobierno ésta es la que tiene la estructura más completa. En este caso existen leyes fundamentales que limitan el poder del príncipe pero también existe una estructura política y social determinada. Las claves de esta estructura son los que Montesquieu llama “poderes intermedios” que se encuentran subordinados unos a otros y en situación de dependencia recíproca. Estos poderes, identificados con la nobleza, el clero y la ciudad (el pueblo), juegan un papel de mediación fundamental para la estabilidad del gobierno. De hecho, los “poderes intermedios” constituyen la estructura del gobierno monárquico. Y en ellos radica una clave para nuestro tema. Como advierte Norberto Bobbio: los “poderes intermedios” en la obra de Montesquieu “constituían un contra-poder capaz de impedir que el príncipe gobernara discrecionalmente; eran, de hecho, una garantía contra el gobierno despótico”.<sup>26</sup> Una especie de poderes sociales en contrapeso recíproco que, como veremos, estaban detrás de la división de poderes institucionales. Montesquieu pensaba en las monarquías europeas pero, sobre todo, en la monarquía francesa preabsolutista, como concuerdan los estudiosos de su obra. Se trata de una forma de gobierno adaptable a los estados de dimensiones intermedias entre las ciudades antiguas y los gobiernos orientales y su principio es el “honor” entendido como una virtud individual.<sup>27</sup>

Sobre la base de esta clasificación —y teniendo como punto de referencia histórico a la monarquía inglesa de ese entonces—, Montesquieu delineó su teoría de la se-

<sup>22</sup>En algunos apartados de *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu define la “virtud” también como “el amor a las leyes y a la patria” o bien, como “el amor de patria y de la igualdad”.

<sup>23</sup>Montesquieu, *op. cit.*, L. II, 1.

<sup>24</sup>*Idem.*

<sup>25</sup>*Ibidem*, L. II, 4.

<sup>26</sup>Norberto Bobbio, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 272.

<sup>27</sup>*Cfr.* Norberto Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Turín, Giappichelli Editori, 1976, p. 144.

paración de poderes institucionales que, como podemos deducir, sólo era compatible con la forma de gobierno monárquico. El núcleo de esta importante teoría se encuentra recogido en el capítulo sexto del libro XI de *Del espíritu de las leyes*. Dicho capítulo trata explícitamente de la “Constitución inglesa” que es, según explica Montesquieu, la única nación que “tiene como fin de su constitución, a la libertad política”.<sup>28</sup> La clave para lograr esta finalidad radica, precisamente, en la división de poderes porque:

cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad [...] Asimismo no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del poder Legislativo y Ejecutivo [...] Todo se habría perdido si el mismo hombre, o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares.<sup>29</sup>

Ésta es la naturaleza (o, mejor dicho, la estructura institucional particular) de la Constitución que tiene como fin a la libertad. La Constitución del “gobierno moderado por excelencia”.<sup>30</sup>

Recapitulando tenemos que la lógica de la separación de poderes teorizada por Montesquieu es fiel a las preocupaciones lockeanas: “es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites [...] Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder”.<sup>31</sup> Y esto sólo es posible formando un “gobierno moderado” para lo que es indispensable “combinar los poderes, regularlos, temperarlos [...]”; dar un contrapeso a cada uno de ellos para que pueda resistir al otro; se trata de una obra maestra de legislación que no sucede comúnmente y sólo inusualmente se le deja hacer a la prudencia”.<sup>32</sup>

Su contrario perfecto es el despotismo que es idéntico en todas partes y que, por su propia naturaleza, es un gobierno “no-moderado”. El viejo dilema clásico que está detrás de estas reflexiones es fácilmente identificable: por un lado, el “gobierno de las leyes” en el que los poderes del Estado se encuentran limitados y, por el otro, el despótico “gobierno de los hombres” que no conoce moderación. Los liberales, como Montesquieu, siempre lo han tenido claro: la libertad sólo florece en los terrenos del primero. Así las cosas la división de poderes tiene como finalidad específica la limitación de los poderes para garantizar la libertad.

Para Montesquieu, la libertad era el derecho de hacer “todo aquello que las leyes permiten”. Se trata de una libertad en la legalidad por la cual “nadie sea constreñido a hacer las cosas a las que las leyes no lo obligan y a no hacer aquello que las leyes

<sup>28</sup>Montesquieu, *op. cit.*, L. XI.

<sup>29</sup>*Idem.*

<sup>30</sup>Landi, *op. cit.*, pp. 452-453.

<sup>31</sup>Montesquieu, *op. cit.*, L. V.

<sup>32</sup>*Idem.*

le permiten”.<sup>33</sup> Con toda claridad, la enseñanza de Montesquieu es que la libertad defendida por el pensamiento liberal que desembocaría en la tradición constitucionalista, sólo florece en los gobiernos moderados en los que impera la ley y, sobre todo, existe una distribución de los poderes. De esta forma, el ideal clásico del “gobierno de las leyes” que había inspirado toda la tradición del pensamiento liberal quedará enriquecido con un mecanismo institucional finalizado específicamente a proteger las libertades fundamentales.

El Estado constitucional moderno recogerá ambas cosas: el ideal del gobierno limitado y el instrumento idóneo para ponerlo en práctica. De hecho, siguiendo las tesis de Montesquieu, los poderes quedarían mecánicamente limitados: el Poder Legislativo, que sería el Poder Supremo, sería incapaz de emitir leyes tiránicas porque el Poder Ejecutivo tendría poder de veto sobre la ley. Además, como hemos advertido al delinear la importancia de los poderes intermedios para la estructura del gobierno monárquico, los tres poderes institucionales representarían a los diferentes sectores sociales: el monarca encabezaría al Ejecutivo, los nobles y el pueblo integrarían las dos cámaras del Parlamento y los jueces serían “la boca que pronuncia la ley: seres inanimados que no pueden regular ni su fuerza ni su severidad”.<sup>34</sup> De esta forma, Montesquieu, en el siglo XVIII, trazó las coordenadas de un diseño estratégico para evitar la concentración del poder político<sup>35</sup> y garantizar la vigencia de lo que actualmente llamamos derechos fundamentales.<sup>36</sup>

En efecto, con el tiempo, las ideas de Montesquieu (y ciertamente también las de Locke) fueron adquiriendo una traducción institucional concreta en los Estados constitucionales modernos hasta que la división de poderes se convirtió en una exigencia “mínima” e “indispensable” para la existencia de una Constitución (entendida en sentido moderno). Esto, como hemos advertido, quedó expresamente establecido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y en las cartas constitucionales de los estados americanos. En este sentido se puede afirmar que las grandes revoluciones del siglo XVIII arrojaron los primeros documentos propiamente “constitucionales”.

Es decir, los primeros textos políticos y jurídicos en los que la protección de los derechos quedaba garantizada mediante el instrumento idóneo para lograrlo: la separación de los poderes del Estado. Ciertamente, las experiencias francesa y americana

<sup>33</sup>*Ibidem*, L. XI, 4.

<sup>34</sup>*Ibidem*, L. XI, 6.

<sup>35</sup>Pero esta apuesta del constitucionalismo no es fácil. Como ha sostenido Maurizio Fioravanti, el constitucionalismo busca “sostener y promover que es [...] posible lograr un poder que exprese soberanía pero que no por ello sea un poder indivisible e ilimitable” pero, como sabemos desde el pensamiento de Thomas Hobbes, esta posibilidad es todo menos evidente. *Cfr.* M. Fioravanti, *Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 92.

<sup>36</sup>Teniendo como punto de partida la teoría de la separación de poderes de Montesquieu, Michel Troper ha propuesto una concepción de la “constitución como máquina” (*Counterpowers constitutionalism*): la Constitución es una máquina institucional que permite limitar al poder. La idea fundamental es la del “poder que frena al poder” y que en el ámbito anglosajón se ha conocido como *check and balances*, frenos (o controles) y contrapesos. Sobre el argumento, *cfr.* M. Troper, “La máquina y la norma. Dos modelos de constitución”, en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 22, 1999, pp. 331-347; R. Guastini, “Separazione o divisione dei poteri?”, en *Teoria Politica*, XIV, 1998, pp. 30-31.

no son idénticas<sup>37</sup> (y tampoco se desarrollan en consonancia estricta con el paradigma inglés que tanto había impresionado a Montesquieu) pero, desde entonces, quedaría fuera de discusión la estrecha relación teórica e institucional que existe entre la separación de poderes (como un instrumento para su limitación) y la protección de las libertades. Con una fórmula sintética otro documento constitucional francés, la Constitución de 1848, en su artículo 19 lo reiteraría: “la separación de poderes es la primera condición de un gobierno libre”.

## Principios y significado de la separación de poderes

De la separación de los poderes es posible desprender dos principios característicos del Estado constitucional: el principio de legalidad y el principio de imparcialidad. Ambos son indispensables para garantizar la libertad. El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo.<sup>38</sup> El primer principio, el de legalidad, confirma la inevitable supremacía de la ley y el segundo, el principio de imparcialidad, garantiza su aplicación efectiva. Pero, como el lector ya habrá notado, el vocablo “poder” tiene un significado distinto en cada uno de los dos principios: en el principio de legalidad se refiere a las *funciones* del Estado; en el principio de imparcialidad a los *órganos* estatales que ejercen las diferentes funciones.

Sabemos que, históricamente, la doctrina de la separación de los poderes se ha vinculado con una clasificación específica de las *funciones* estatales. Según esta doctrina el Estado realiza tres funciones:

- a) Legislativa (producción de normas generales y abstractas),
- b) Jurisdiccional (verificación en concreto del cumplimiento o la violación de esas normas),
- c) Ejecutiva (función residual que incluye los actos que no se reducen a las otras dos funciones). Desde este punto de vista, la superioridad de la función legislativa (que fue sostenida, entre otros, por Locke, por Kant, por Montesquieu) es de carácter lógico: la función jurisdiccional y la ejecutiva presuponen lógicamente y cronológicamente a las normas que serán aplicadas. Por lo mismo las dos primeras funciones se encuentran subordinadas a la legislativa y podemos sintetizar el principio de legalidad de la siguiente manera: “todo acto jurisdiccional y administrativo (es decir ejecutivo) debe fundarse en una norma previa (general y abstracta) y, además, adecuarse a la misma”.<sup>39</sup> Podemos decir que la separación de las funciones estatales lleva implícita su jerarquía.

Pero también sabemos que tradicionalmente las tres funciones se han distribuido entre tres órganos diferentes (el Parlamento, los jueces y la administración pública).

<sup>37</sup>Al respecto, Miguel Carbonell, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, UNAM-CNDH, 2005, capítulos II y III.

<sup>38</sup>Cfr. M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 145.

<sup>39</sup>Cfr. Guastini, *op. cit.*, pp. 25-42.

El principio de imparcialidad implica la necesaria independencia del órgano jurisdiccional como garantía del control efectivo del cumplimiento de la ley. Los jueces son los custodios últimos de la legalidad: de la independencia del Poder Judicial depende la imparcialidad y de ésta los principios de igualdad jurídica y de certeza del derecho. Ya lo advertía McIlwain: “la única institución esencial para defender el derecho siempre ha sido y todavía es un Poder Judicial honesto, hábil, preparado e *independiente*”.<sup>40</sup>

En síntesis, tenemos que la función legislativa es la garantía del principio de legalidad, pero es el órgano jurisdiccional el guardián último de los derechos fundamentales. En este sentido ambos principios son complementarios: la separación de funciones y su lógica jerarquía sólo logra surtir todos sus efectos cuando los órganos del poder se encuentran divididos y el órgano judicial actúa de manera independiente. Desde otra perspectiva, la doctrina constitucional también nos advierte que la división (o separación) de poderes puede significar por lo menos tres cosas distintas:<sup>41</sup>

- a) Que las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno,
- b) Que un órgano no debe interferir con el desempeño de las funciones de los otros, y
- c) Que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro órgano. Como puede observarse, en un primer significado se trata de una verdadera y propia división de los poderes (entendidos éstos como los órganos del Estado) y en los otros dos significados de la separación de las funciones estatales.

El alcance general de los tres significados se descompone en los textos constitucionales en una multiplicidad de normas. Por ejemplo, para cumplir con el imperativo que indica que las mismas personas no pueden desempeñar cargos en más de uno de los (órganos de los) poderes públicos se establecen, normalmente en el plano constitucional, una serie de incompatibilidades para que el acceso a un cargo determinado comporte la renuncia —temporal o definitiva dependiendo de cada ordenamiento— a otro cargo que pertenezca a un poder distinto. Como ejemplo de esas incompatibilidades se encuentra la fracción V del artículo 55 de la Constitución mexicana que, al enunciar los requisitos para ser diputado federal, dispone que los candidatos no deben pertenecer ni al Poder Ejecutivo ni al Poder Judicial, tanto en el nivel federal como en el nivel local. Disposiciones semejantes se encuentran en los artículos 82 fracción VI (para poder ser presidente de la República) y 95 fracción VI (por lo que respecta a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Por lo que hace, en cambio, a la separación de las funciones (legislativa, ejecutiva y judicial), en principio, cuando un órgano tiene constitucionalmente asignada una función, se encuentra inhabilitado para delegarla o transmitirla y, además, está “obligado” a ejercer tal atribución, no pudiendo dejar de actuar o hacer caso omiso del mandato constitucional. Para garantizar que estas reglas se cumplan también existen normas constitu-

<sup>40</sup>C.H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (1947), trad. italiana, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bolonia, Il Mulino, 1990, p. 162.

<sup>41</sup>Wade and Phillips, *Constitutional Law*, 7a. ed., Londres, 1965, p. 23.

cionales especiales. Algunas de ellas toman la forma de lo que desde el punto de vista de la técnica constitucional se conoce con el nombre de “reserva”; ya sea “reserva de ley”, “reserva de jurisdicción” o “reserva de administración”. Incluso se puede hablar de una reserva de Constitución en el sentido de distinguir entre las funciones del poder constituyente —originario o derivado, eso no importa ahora— y los poderes constituidos.<sup>42</sup>

En todo caso, lo importante es destacar que si un órgano tiene que ejercer una facultad que le ha sido exclusivamente atribuida por el texto constitucional (por ejemplo una facultad de creación normativa) no puede hacerlo de un modo cualquiera, o de forma parcial e incompleta, o trasladar simplemente su responsabilidad a otro órgano del Estado, sino que tiene que ejercerla a plenitud. Por ejemplo, cuando el legislador está facultado para regular una materia que se encuentra afectada por reserva de ley, no sólo no puede delegar tal regulación en el Poder Ejecutivo, sino que debe regularla efectivamente, creando las normas que requiera la institución que le ha reservado materialmente el poder constituyente.<sup>43</sup> Lo mismo cabe señalar, por ejemplo, en el sentido de que el legislador no debe legislar para regular asuntos que corresponden materialmente a los órganos jurisdiccionales —ya sean ordinarios o de la jurisdicción constitucional—; en este caso lo que opera es la “reserva de jurisdicción”.<sup>44</sup>

Sin embargo, conviene advertir que, la no-interferencia entre poderes no solamente se diseña en el nivel constitucional a través de obligaciones negativas, sino que, por el contrario, también se construye a través de mecanismos de auxilio y coordinación entre los poderes públicos. Así, por citar un ejemplo, la fracción XII del artículo 89 de la Constitución mexicana dispone que es una obligación del presidente de la República, “Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones”. De esta manera podemos advertir que el principio de la división de los poderes en tres órganos claramente diferenciados no siempre supone una separación definitiva y tajante de las funciones estatales. En realidad, desde el punto de vista de las funciones que llevan a cabo los diferentes órganos, tenemos que el principio de la división de poderes tiende a ser más bien flexible permitiendo que dichos órganos de poder colaboren y, en algunos casos, realicen funciones de manera coordinada. Después de todo el objetivo principal de dividir el poder para limitarlo no puede implicar una separación radical que termine por inmovilizarlo. Desde esta perspectiva se puede afirmar que los principios de legalidad y de imparcialidad no deben estar reñidos con el principio de la eficacia gubernamental que tan necesaria resulta para la estabilidad de los estados constitucionales.

<sup>42</sup>El término “reserva de Constitución” fue introducido en España por Pedro Cruz Villalón en su trabajo “¿Reserva de Constitución? (Comentario al Fundamento Jurídico Cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 7/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, Madrid, 1983.

<sup>43</sup>La reserva de ley, ha dicho el Tribunal Constitucional español, no excluye la posibilidad de hacer remisiones al reglamento, pero “sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador” (STC 83/84, de 24 de julio, fundamento jurídico 4).

<sup>44</sup>“La separación de poderes no significa... solamente que los poderes no se interfieran entre sí, sino también que la relación entre el legislador y el juez se lleve de forma que la ley deje sitio al juez para ejercer sus tareas”, S. Muñoz Machado, *La reserva de jurisdicción*, Madrid, 1989, p. 21.

## Antecedentes y desarrollo del principio de división de poderes en las constituciones de México

El artículo 49 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos recoge, desde 1917, el principio de la división (o separación) de poderes. Con toda claridad el texto constitucional establece la división del “Supremo Poder de la Federación”, para su ejercicio, en tres órganos distintos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como sabemos el Poder Legislativo se compone por dos cámaras: una de 500 diputados y otra de 128 senadores (artículo 50); el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80) y el Poder Judicial recae en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales de Circuito (colegiados y unitarios) y en juzgados de Distrito (artículo 94).

Además, el propio artículo 49 prescribe expresamente que dos o más de estos poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación y, si bien subraya que particularmente el (Poder) Legislativo no podrá depositarse en algún individuo, establece dos excepciones al principio de la separación de las funciones: una excepción que consiste en la posibilidad de que facultades legislativas se depositen en el Ejecutivo con motivo de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional (suspensión de garantías) y otra que, en los términos del artículo 131 párrafo segundo de la propia Constitución, consiste en otorgar facultades al Poder Ejecutivo para que ejerza funciones legislativas en materia de tarifas y productos de importación y exportación. Precisamente, como veremos más adelante, el tema de las excepciones al principio general de la división de poderes ha sido la causa de las dos únicas reformas de que ha sido objeto esta disposición constitucional desde 1917: una del 12 de agosto de 1938 y otra del 28 de marzo de 1951.

Desde el punto de vista de la historia de las instituciones constitucionales mexicanas son múltiples los antecedentes del artículo 49 constitucional vigente en la actualidad por lo que nos limitamos a rescatar los más relevantes. Ya la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz en 1812, recogía el principio de la división de poderes (artículos 15 a 17) delegando la facultad legislativa en las Cortes del Rey, la función ejecutiva en el rey de España y la potestad judicial en los tribunales correspondientes. La llamada Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 retomaría este principio (que también había sido delineado por José María Morelos en el punto 5º de sus Sentimientos de la Nación) en sus artículos 11 y 12 precisando, en una clara referencia a la tradición del pensamiento liberal, que los tres poderes “no deben ejercerse por una sola persona, ni por una sola corporación”. Fórmulas similares, aunque no idénticas, son reproducidas, entre otros documentos, por el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822), por el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana (1823) y por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824). Es así como llegamos al texto de otro antecedente relevante como lo es el artículo 6º de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 que, recuperando el modelo institucional norteamericano, recogía el principio en los siguientes términos: “se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Durante los turbulentos años del siglo XIX esta fórmula lograría imponerse a pesar de algunos intentos por introducir innovaciones poco ortodoxas como la contenida en el artículo 4º de las Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1835 que, junto a los tres poderes tradicionales, contemplaba el establecimiento de un “árbitro suficiente para que ninguno de los tres (poderes) pueda traspasar los límites de sus atribuciones” y que dio origen a una excepción mucho más significativa: la creación del Supremo Poder Conservador establecido en la segunda Ley Constitucional de 1836. Dicho Supremo Poder Conservador quedaba integrado por cinco individuos y contaba con la poderosa facultad de anular los actos de los otros poderes a solicitud de alguno de ellos pero, como sabemos, no logró perdurar. De hecho, la Constitución del 5 de febrero de 1857 recuperó el principio de la división de poderes en su fórmula tradicional: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo” (artículo 50).

Es importante señalar que, para dar cuenta cabal de los mecanismos constitucionales orientados a dividir los órganos del Estado y a separar sus funciones con la finalidad de lograr un equilibrio recíproco, la sola reproducción del artículo que consagra el principio de la división de poderes resulta insuficiente. Esto es así porque el *control político* efectivo entre los poderes no depende de la mera enunciación de su división sino que deriva de la fórmula de integración de cada uno de ellos y, sobre todo, de las facultades específicas que la Constitución les confiere. Por ejemplo, para entender a plenitud el sistema de controles entre los poderes establecido por la Constitución de 1857 es relevante recordar, como lo hace Jesús Orozco Henríquez en su comentario al artículo 49 constitucional,<sup>45</sup> que dicho ordenamiento concentró el Poder Legislativo únicamente en una Cámara de Diputados, derogaba la figura del veto presidencial, fortaleció los controles del órgano legislativo sobre la administración pública mediante instrumentos como el refrendo ministerial o la obligación de los secretarios de informar al Congreso, restringió las facultades excepcionales del Ejecutivo para legislar únicamente al supuesto contemplado en el artículo 29, entre otras medidas que tendían a debilitar al presidente de la República. Asimismo, no es menos relevante recordar que fue entonces cuando se introdujo la figura del juicio de amparo lo que convirtió al Poder Judicial en un contrapeso real frente a los otros dos poderes del Estado.

En sentido contrario, a pesar de que el artículo 50 de la Constitución de 1857 se mantuvo intacto, para entender la tendencia hacia el reforzamiento del Poder Ejecutivo en los años siguientes y particularmente durante la dictadura de Díaz, es menester repasar las reformas que fueron alterando ese diseño constitucional primigenio. Lo que queremos subrayar es que la efectiva división de poderes y la existencia de contrapesos es el resultado de un conjunto de normas constitucionales y legales, y no únicamente de la disposición en la que se consagra dicho principio de manera genérica.

<sup>45</sup>Cfr. J. Orozco Henríquez, “Comentario al artículo 49”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo VI, México, Cámara de Diputados, 2003, p. 937.

En este tenor de ideas, desde el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza fechado el 1 de diciembre de 1916 quedó claro que la tendencia del nuevo texto constitucional inclinaría la balanza hacia el Poder Ejecutivo. En el discurso pronunciado por Carranza el 1 de diciembre de 1916, durante la primera sesión del Congreso Constituyente celebrado en Querétaro, hubo algunos párrafos dedicados a la división de poderes. Al señalar varias cuestiones de la Constitución de 1857 que, en su opinión no se habían cumplido, Carranza se refiere a la división de poderes en los siguientes términos:

Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado en virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos que se hiciese observación alguna.<sup>46</sup>

Más adelante en su discurso Carranza regresa al tema para señalar que:

La división de las ramas del poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera de que el uno se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República.<sup>47</sup>

El texto del artículo 49 que sería finalmente aprobado por el Constituyente de Querétaro no presentaba mayores variaciones en relación con su antecedente inmediato, pero dejaba abierta la puerta para algunas excepciones al principio general de la división de poderes:

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* (cursivas de los autores).

<sup>46</sup>El texto del discurso puede verse en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 747.

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 758.

Pero, además, de manera complementaria, se establecieron otras disposiciones para fortalecer al Poder Ejecutivo como su elección directa, la restricción de las causales del juicio de responsabilidad al presidente de la República, la disminución de las sesiones del Congreso de la Unión a un solo periodo, la reducción de la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias, etcétera.<sup>48</sup> De esta manera la Constitución mexicana entraba en sintonía con una tendencia común entre los países latinoamericanos, seguramente copiada —como tantas otras cosas— de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y de las ideas de Madison, Jay y Hamilton expuestas en *El Federalista*: la de relativizar el principio de la división de poderes debido al predominio del Poder Ejecutivo.<sup>49</sup> En la práctica política de nuestros Estados latinoamericanos el liderazgo presidencialista opaca, y a veces anula, a los otros poderes. Al respecto Marcos Kaplan apunta que:

Ello resulta de causas generales, pero también del uso directo de facultades constitucionales: la jefatura por el Ejecutivo de la administración y el ejército; la participación en la legislación (iniciativa, colegislación, ejecución, delegación); la intervención federal; las facultades extraordinarias para situaciones excepcionales; los mecanismos de interferencia en el Poder Judicial (designación, golpes de Estado).<sup>50</sup>

Durante la etapa posrevolucionaria y los largos años de predominio del partido hegemónico en el país no sólo se fue consolidando un claro predominio *jurídico* del Poder Ejecutivo sobre los otros dos Poderes de la Unión sino que, a la par, se fue afianzando un sólido predominio *político* que en muchos sentidos neutralizó el sentido original del principio de la separación de poderes. Esto se explica porque, desde los primeros años 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, que por sí mismas apuntaban hacia la consolidación de un presidencialismo fuerte, 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.

Esta situación, que tiene su origen en la época posrevolucionaria y adquirió forma con el presidente Lázaro Cárdenas se impuso durante gran parte del siglo XX, pero con las reformas políticas que iniciaron en los años setenta, han ido perdiendo fuerza. Ciertamente, en los inicios del siglo XXI, el presidente aún mantiene gran parte de las facultades legales de antaño pero ha perdido, poco a poco, la mayoría de las potestades metaconstitucionales que lo convertían en un personaje todopoderoso que anulaba el sentido de la división de poderes.

Diversos estudiosos han esbozado las características del presidencialismo mexicano y han expuesto las razones que, a su juicio, explicaban el predominio del presi-

<sup>48</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 938.

<sup>49</sup>Marcos Kaplan, *El Estado latinoamericano*, México, IJ-UNAM, 1996, p. 64.

<sup>50</sup>*Ibidem*, p. 65.

dente de la República dentro del sistema político nacional. 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.<sup>51</sup> En ese volumen, 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. Tomamos prestadas siete de las tesis que, según Carpizo, explicaban el presidencialismo mexicano<sup>52</sup> para mostrar el contexto político institucional en el que se desarrolló el principio de la división de poderes durante gran parte del siglo XX mexicano:

- a) El presidente era el jefe del partido predominante,
- b) La debilidad del Poder Legislativo que se explicaba, entre otras cosas, por la total sumisión política de sus integrantes al presidente,
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia que era controlada desde la presidencia,
- 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 tenía 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.

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 delegadas a otras instituciones del sistema político. Pero lo que nos interesa señalar es que las atribuciones fuera del marco normativo, aquellas que nulificaban el sentido de la división de poderes y, por ende, 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 que se han realizado al ámbito de otros poderes e instituciones estatales han contribuido a desarticular la red de poderes que controlaba el presidente.

La combinación entre la realidad política y los cambios institucionales que vivió el país en las últimas décadas del siglo XX dio lugar a una mecánica de transformación profunda que ha vuelto a dar vida al principio de la separación de poderes. Un par de datos son por demás elocuentes: gracias a las reformas electorales que iniciaron en 1977 y culminaron (al menos en su primera etapa) en 1996 la pluralidad política fue ganando espacios en los congresos de las entidades federativas y en el Congreso de la Unión y, de esta forma, ha ido cobrando fuerza un verdadero contrapeso entre el Ejecutivo y el Legislativo a todos los niveles,<sup>53</sup> con las reformas a la Constitución de di-

<sup>51</sup>J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1991. La primera edición de esta obra data de 1978.

<sup>52</sup>Todas las citas se encuentran en *ibidem*, p. 221.

<sup>53</sup>Para una recapitulación del cambio político mexicano, *cfr.* R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005.

ciembre de 1994 la independencia del Poder Judicial de la Federación se ha visto reforzada y la Suprema Corte de Justicia ha sido capaz de arbitrar las controversias entre los otros poderes y de declarar la (in)constitucionalidad de sus actos. Este último punto exige una breve reflexión: los mecanismos de control de constitucionalidad colocan al órgano que los ejerce<sup>54</sup> (en el caso mexicano el máximo órgano del Poder Judicial de la Federación) en una situación de predominio dentro del esquema constitucional de división de poderes, ya que se le otorga el poder de decir “la última palabra” cuando se trata de interpretar el texto constitucional.<sup>55</sup>

Por lo mismo, la incorporación de la justicia constitucional en las constituciones inevitablemente ha impactado en el principio de la división de poderes<sup>56</sup> y ha planteado problemas teóricos y prácticos para los sistemas democráticos que puede resumirse con una interrogante: ¿por qué los jueces de una corte constitucional deberían tener el poder de anular las decisiones de los legisladores que fueron elegidos democráticamente?<sup>57</sup> Pero lo cierto es que, como ya adelantábamos, en México, el principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional ha venido adquiriendo forma y eficacia gracias a las fórmulas de integración de los diferentes poderes (situación en la que la pluralidad política democrática ha sido por demás relevante) y a las facultades que la Constitución les confiere (y que, cada vez más, se encuentran en condiciones de ejercer). Los principios de legalidad y de imparcialidad, poco a poco y azarosamente, han comenzado a cobrar carta de identidad en territorio mexicano.

## Reformas al artículo 49 constitucional

Como ya se adelantó, el artículo en comento solamente ha sido objeto de dos modificaciones desde su aprobación en 1917. La primera de ellas tuvo lugar en 1938 por iniciativa del entonces presidente Lázaro Cárdenas. Su finalidad fue la de incluir en el texto constitucional un agregado que posteriormente fue removido y que rezaba lo siguiente:

<sup>54</sup>Sobre los diferentes modelos, europeo y americano, de jurisdicción constitucional *cfr.*, entre otros, Héctor Fix-Zamudio, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas, 1982, pp. 80 y ss. y 165 y ss.; y Mauro Cappelletti, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*, México, UNAM, 1966, ahora recogido en el libro del mismo autor, *La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987. La obra de Kelsen en donde se expone su teoría de la jurisdicción constitucional es “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, trad. de Rolando Tamayo, *Anuario Jurídico I*, México, UNAM, 1974; del mismo trabajo existe otra traducción al castellano, de Juan Ruiz Manero, recogida en H. Kelsen, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988; del mismo Kelsen puede verse, en referencia con el tema, “El control de la constitucionalidad de las leyes. Estudio comparado de las constituciones austriaca y norteamericana”, trad. de Domingo García Belaunde, *Dereitto*, vol. IV, núm. 1, Santiago de Compostela, 1995, pp. 215-231 y, en polémica con Carl Schmitt, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. y notas de Roberto J. Brie, estudio preliminar de Guillermo Gasió, Madrid, Tecnos, 1995. La propuesta de Schmitt en *La defensa de la Constitución*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, prólogo de Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1983.

<sup>55</sup>*Cfr.* P. Salazar, *La democracia constitucional. Una radiografía crítica*, México, México, FCE-III/UNAM, 2005.

<sup>56</sup>Véanse, por ejemplo, las observaciones de Hans-Peter, Schneider, “Jurisdicción constitucional y separación de poderes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, Madrid, 1982, pp. 35-61.

<sup>57</sup>Al respecto, Víctor Ferreres, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, CEPC, 1997.

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 se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.*

La finalidad de dicha reforma era, aunque parezca paradójico tratándose de una iniciativa propuesta por el presidente de la República, fortalecer al Poder Legislativo evitando que el titular del Ejecutivo (como era práctica reiterada) solicitara y obtuviera facultades extraordinarias para legislar sobre las más diversas materias. Después de un debate de poca relevancia el agregado se aprobó por ambas cámaras y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de agosto de 1938.

Con una orientación diversa, en diciembre de 1950 el entonces presidente de la República, Miguel Alemán Valdés, envió una iniciativa a la Cámara de Diputados para reformar el artículo 131 de la Constitución lo que también derivó en una modificación al artículo 49 que nos ocupa. La finalidad de la reforma al artículo 131 era la de permitir al titular del Ejecutivo ejercer facultades legislativas en materia arancelaria bajo el argumento de que el principio de la división de poderes en México debía entenderse de manera flexible y, en concreto, la materia de mérito exigía la adopción de decisiones que no podían quedar sujetas a los tiempos y a las lógicas legislativas. Conviene recuperar el texto de la reforma al segundo párrafo del artículo 131 que sería finalmente aprobado:

El Ejecutivo federal queda facultado para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión; crear y suprimir las propias cuotas, así como restringir y aun prohibir las exportaciones, exportaciones y tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Como consecuencia de esta reforma se ajustó el texto del artículo 49 para modificar la fórmula que había sido aprobada en los tiempos del presidente Cárdenas y que ahora quedaría de la siguiente manera: “En ningún otro caso, *salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar*”. Sobre esta segunda reforma es interesante señalar que, aunque la iniciativa presidencial fue aprobada sin modificaciones relevantes, algunos diputados de oposición, concretamente del Partido Acción Nacional, se manifestaron abiertamente en contra. Diputados como Gonzalo Chapela, Jaime Robles Martín del Campo y Juan José Hinojosa objetaron el sentido y el contenido de la iniciativa de reforma argumentando en contra del ajuste que implicaba al artículo 49 y no tanto al texto del artículo 131, lo que resulta particularmente interesante si consideramos que el fundamento de sus objeciones partía de una defensa al sentido de las modificaciones introducidas por el

presidente Cárdenas. En respuesta a tales puntos de vista algunos diputados priistas, concretamente Antonio Rocha, no dudaron en echar mano de la doctrina; particularmente de algunas afirmaciones de Felipe Tena Ramírez que, por su valor doctrinal y simbólico, conviene recuperar:

Nuestra Constitución consagra la división de los tres poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial [...] Así pues, aunque el primer párrafo del artículo 49 no hace sino expresar la división de los poderes federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento sino coordinación de poderes.

Más adelante, tal como consta en la intervención del diputado Rocha durante el debate que derivaría en la reforma, Tena Ramírez advertía:

Pensamos por todo ello, que la reforma de 38, en lugar de haber confirmado una situación que abiertamente rechaza nuestra realidad, debió abordar el problema desde el punto de vista de esa realidad, para acoger otros casos como los antes anotados, en que, aparte de los previstos por el artículo 29, el Congreso pudiera delegar facultades legislativas en el presidente de la República.

No deja de resultar interesante la aparición de algunas voces aisladas en el Congreso de la Unión que objetaban las iniciativas de reforma constitucional provenientes de la presidencia, así como el recurso a la doctrina constitucional (por más errada o acertada que fuese) para defender determinadas posiciones legislativas. Por su parte, el Senado de la República aprobó las reformas de los artículos 131 y 49 a la luz de un dictamen elaborado por las comisiones correspondientes que contiene algunos argumentos que conviene recuperar para dejarlos a juicio del lector. Según consta en dicho dictamen:

Todos los tratadistas están de acuerdo, y cualquier estudiante de derecho constitucional o de derecho administrativo sabe que no es posible trasplantar el principio (de la división de poderes), en toda su rigidez, de la teoría a la práctica, y que abundan los ejemplos de actos que, teniendo una naturaleza intrínseca determinada, siempre han sido atribuidos a un poder de diversa categoría (por lo que) no sería, pues, inusitado en nuestro derecho que se instituyera otro caso más, y ello demostraría, sin lugar a dudas, que cuando excepcionalmente se rompe la teoría ante el imperio de la realidad; que cuando, aun con la violación de un principio rigorista, se establecen excepciones, ni se rompe el equilibrio de los poderes, ni se derrumba nuestro régimen democrático, ni se destruyen sus instituciones [...] Y es lógico que así suceda porque esta clase de principios [...] no pueden ser estáticos porque la vida es dinámica. Si es necesario modificarlos, restringirlos y aun abolirlos, en nombre del bienestar general debemos hacerlo, sin que nos arredre la opinión contraria de quienes quieren conservarlo todo intangible. Es lo que han hecho todas las revoluciones: no detenerse ante las cosas ni ante las ideas consagradas; destruir de un golpe el tabú intocable cuando las necesidades colectivas así lo exigen.

Quizá lo único que conviene agregar es que al dictamen se dispensó de todos los trámites y se aprobó sin discusión por unanimidad el 23 de diciembre de 1950.

## La interpretación judicial de la división de poderes en México

La jurisprudencia del Poder Judicial mexicano sobre la división de poderes no es muy abundante, aunque ha ido creciendo durante la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* (a partir de 1995). De entre las varias tesis que se podrían citar, a continuación presentamos solamente algunas de las que nos han parecido más llamativas; en varias de ellas, luego de transcribir su texto hemos incorporado un breve comentario para ofrecer mayores elementos de comprensión para el lector. Las tesis en cuestión son las siguientes.<sup>58</sup>

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio*, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo 151-156. Tercera Parte. Séptima Época. Segunda Sala. Página 117.

*Comentario:* Esta tesis, aunque tiene el mérito de haber sido dictada en la Séptima Época, cuando el Poder Judicial federal no había alcanzado aún el grado de independencia que tiene en los primeros años del siglo XXI, parece sostener una visión un tanto “naturalista” de la división de poderes, al separar este concepto de lo que posi-

<sup>58</sup>Para un interesante y crítico análisis de dogmática jurisprudencial sobre este tema, *cfr.* V. Blanco, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México*, México, Fontamara.

tivamente establezca sobre el tema un texto constitucional. En otras palabras, es obvio sostener que un órgano puede ejercer las funciones que tenga asignadas por mandato constitucional, aun si “por naturaleza” corresponderían a otro órgano. Finalmente, si entendemos correctamente el principio de división de poderes, tal división queda fijada en los términos que disponga la Constitución, siempre y cuando se trate de una verdadera división y no de un simulacro de la misma. El mismo comentario puede hacerse respecto a las tres tesis que siguen.

**DIVISIÓN DE PODERES.** Aunque exista el principio de la división de poderes, por virtud del cual, en términos generales, a cada una de las tres grandes ramas de la autoridad pública se le atribuye una de las tres funciones del Estado (legislativa, administrativa y jurisdiccional), ese principio no se aplica en forma absoluta, sino que la misma Constitución Federal, si bien otorga al presidente de la República facultades en su mayor parte de índole administrativa, también le concede, dentro de ciertos límites, facultades relacionadas con la función legislativa y le da competencia para ejercitar, respecto de determinada materia, una actividad jurisdiccional. *Tesis aislada. Semanario Judicial de la Federación.* Tomo CXXII. Quinta Época. Sala Auxiliar. Página 367.

**DIVISIÓN DE PODERES.** El principio de división de poderes no es absoluto y tiene numerosas excepciones, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga, sino que, cada uno de ellos, en su carácter de poderes emanados de la voluntad popular, ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a los otros; así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre los particulares, y, al atribuírselas la Constitución, estableció nuevas excepciones al principio de la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables a los procedimientos administrativos agrario y obrero; consecuentemente, sus resoluciones tienen el carácter de irrevocables, pues de lo contrario, carecerían de la respetabilidad necesaria; y la más sana teoría del derecho administrativo, extiende tal carácter de irrevocabilidad, hasta las resoluciones administrativas no de carácter judicial, cuando por la revocación de ellas se afecten intereses de tercero. *Tesis aislada. Semanario Judicial de la Federación.* Tomo XIX. Quinta Época. Pleno. Página 97.

**DIVISIÓN DE PODERES.** La organización política, basada en la división de los poderes es, conforme a la Constitución vigente, la esencia de nuestro sistema de gobierno; pero tal división no es absoluta y el principio tiene numerosas excepciones, pues cada uno de esos poderes ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a cualesquiera de los otros; y así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre particulares, y al sustraer la Constitución, los asuntos que pueden ser resueltos por estas autoridades, de la jurisdicción de los tribunales, estableció nuevas excepciones a la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables, al procedimiento administrativo agrario y al procedimiento administrativo obrero, sin que pueda afirmarse, por ello, que en materia agraria se trate de un procedimiento contencioso administrativo, puesto que el carácter distintivo de éste, está en que se aplica a controversias entre particulares y el Estado. *Tesis aislada. Semanario Judicial de la Federación.* Tomo XVI. Quinta Época. Pleno. Página 937.

**DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA, CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN**

INDIVIDUO. Desde la expedición del Acta Constitutiva de la Federación, de treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro, en su artículo 9º se dispuso que “el Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo”, texto que prácticamente fue reproducido en el artículo 50 de la Constitución Política de 1857. Ahora bien, encontrándose vigente este último dispositivo, el presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la Unión, especialmente a fines del siglo XIX e inicios del XX, expidió diversos actos formalmente legislativos, destacando, entre otros, el Código de Comercio de quince de septiembre de mil ochocientos ochenta y nueve, respecto del cual se sustentó su constitucionalidad, por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que su expedición no implicaba la reunión de dos poderes en uno, ni que pasaran todas las facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, pues se trataba de un acto de colaboración entre ambos órganos. Posteriormente, en relación con el texto establecido originalmente en la Constitución Política de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, destaca que en la exposición de motivos del proyecto respectivo se reprochó que se hubiera otorgado sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido la función del Poder Legislativo, a delegar facultades, por lo que en el texto original del artículo 49 de la vigente Norma Fundamental, con el fin de terminar con esa situación, se agregó como única excepción a la prohibición consistente en que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, el caso en que el Ejecutivo de la Unión actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 29 de la Constitución Federal, de donde se advierte que con tal dispositivo se buscó evitar que el presidente de la República fuera facultado por el Congreso de la Unión para emitir actos formalmente legislativos, es decir, de la misma jerarquía de las leyes que corresponde emitir a aquél, mas no que la facultad de emitir disposiciones de observancia general se reservara al mencionado órgano legislativo. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIV. Agosto de 2001. Tesis: 2a. CXXIX/2001. Página 226.

*Comentario:* Esta tesis, aparte del interés que pueda tener por lo que hace a la narración de algunos antecedentes históricos importantes, es relevante por lo que sostiene en su parte final, es decir, la idea de que el sentido de la prohibición que se encuentra en la segunda frase del párrafo segundo del artículo 49 constitucional incluye solamente a las leyes, pero no a otras normas de carácter general (o, cuando menos, no a todas las normas que tengan esas características). Dicho de otra forma: el artículo 49 prohíbe al presidente expedir, salvo el caso de facultades extraordinarias con previa suspensión de garantías, leyes, pero no emitir otro tipo de normas que, sin tener el valor y el rango de las leyes, puedan compartir con ellas las características de generalidad y abstracción. El mismo comentario puede aplicarse a la tesis siguiente, la cual sostiene además que para la comprensión del principio de división de poderes no puede hacerse un ejercicio hermenéutico limitado a consideraciones gramaticales, sino que junto a ellas deben añadirse la interpretación sistemática, causal, teleológica e histórica; en sentido estricto, no solamente el artículo 49, sino toda la Constitución debe ser interpretada bajo esos cauces hermenéuticos, siempre que sean aplicables de forma razonable.

DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL. Conforme al texto vigente del citado precepto constitucional (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”. De la interpretación literal de este precepto se advierte que en el mismo se prohibió que las facultades del Poder Legislativo sean ejercidas por el titular del Ejecutivo de la Unión, salvo el caso en que éste sea dotado de facultades extraordinarias para legislar, ya sea con motivo de la suspensión de garantías, en términos de lo previsto en el citado artículo 29 o en virtud de la autorización que le dé el Congreso de la Unión para regular el comercio exterior, al tenor de lo dispuesto en el diverso 131, párrafo segundo, de la propia Norma Fundamental, sin que de su lectura sea factible concluir si con el término “Poder Legislativo” se hace referencia a las facultades que constitucionalmente se encomiendan al órgano respectivo o bien a la función consistente en emitir cualquier disposición de observancia general. En ese tenor resulta insuficiente para desentrañar el alcance de la prohibición en comento acudir a la interpretación literal del citado artículo 49, por lo que para ello resulta conveniente precisar cuál es la finalidad del principio de división de poderes así como acudir a la interpretación sistemática, causal, teleológica e histórica del dispositivo antes transcrito, máxime que el referido principio constituye una institución jurídica que se ha desarrollado desde tiempos remotos y ha adquirido matices diferentes según la época y el lugar. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIV. Agosto de 2001. Tesis: 2a. CXXVII/2001. Página 231.

GOBERNADOR INTERINO DEL ESTADO DE TABASCO. EL ARTÍCULO 47, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, REFORMADO POR DECRETO NÚMERO 450, EN CUANTO ESTABLECE EN SU TERCER SUPUESTO QUE EL CONGRESO DEL ESTADO HAGA LA DESIGNACIÓN RESPECTIVA EN UNA TERCERA SESIÓN CELEBRADA CON LOS DIPUTADOS QUE A ELLA ACUDAN, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, reformado por el Decreto “450”, publicado en el *Periódico Oficial* de la citada entidad el treinta de diciembre de dos mil, pueden presentarse los siguientes supuestos cuando se está en el caso de designar a un gobernador interino por parte de la Legislatura Estatal: *I*) Que en la primera sesión en la que estén presentes las dos terceras partes de diputados, se elija gobernador interino con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros presentes, *II*) Que si no se obtiene el quórum de asistencia o de votación señalado, se deberá convocar a una segunda sesión en la que se designará gobernador interino con el mismo quórum de asistencia y de votación, es decir, con la presencia de dos terceras partes del número total de diputados y el voto favorable de cuando menos, la mayoría absoluta de los mismos, y *III*) Que si en ninguna de las dos sesiones se obtienen los referidos quórum de asistencia y votación, se convocará a la tercera y última sesión que se celebrará con los diputados que acudan y en la que se hará el nombramiento de gobernador interino con el acuerdo que tome la mayoría simple de los diputados presentes. Ahora bien, si se toma en consideración que de acuer-

do con el texto de los artículos 49 y 116 de la Constitución Federal, en el sistema constitucional mexicano, en que impera el principio de división de poderes, la función legislativa está asignada, de manera esencial, al Poder Legislativo, el cual, por definición, es un órgano de carácter colegiado, encontrándose prohibido por la Carta Magna, tanto en el orden local como en el federal, que dicho poder se deposite en una sola persona, resulta inconcuso que el citado artículo 47 viola dichos preceptos constitucionales, pues no obstante que la situación regulada por el mencionado artículo de la Constitución local sea de extrema urgencia, ello no justifica que la Cámara de Diputados local se erija en Colegio Electoral para llevar a cabo la trascendental función de elegir gobernador interino, sin que para ese efecto se prevea un quórum de asistencia y de votación mínimos, dejando así abierta la posibilidad de que dicha sesión se celebre con la presencia de menos de la mitad de los diputados que conforman el referido cuerpo legislativo, hasta el extremo de que acuda un solo miembro de dicho órgano. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIII. Marzo de 2001. Tesis: P/J. 23/2001. Página 509.

*Comentario:* La tesis anterior es interesante por varias razones. La primera de ellas consiste en el hecho de que se trata de un criterio jurisprudencial que proyecta el principio de división de poderes a las entidades federativas; aunque podría parecer una cuestión obvia, consideramos importante defender y hacer explícita la idea de que las entidades federativas están tan obligadas a respetar la división de poderes como lo está la Federación. Se trata de un principio que se proyecta, con los matices que sean necesarios, hacia toda la estructura de los poderes públicos del Estado mexicano, pertenezcan al nivel de gobierno que pertenezcan. Por otro lado, también es interesante el criterio que estamos comentando porque le asigna un requisito sustantivo al principio de división de poderes; en el caso concreto, que la Constitución de un Estado prevea ciertos requisitos de quórum y votación mínima para el supuesto de que se deba nombrar a un gobernador interino porque de otra forma se podría permitir que, en un caso límite, un solo diputado que estuviera presente en la sesión pudiera ejercer el “Poder Legislativo” para hacer dicho nombramiento.

DIVISIÓN DE PODERES. RESULTA PROCEDENTE LA CONSULTA FORMULADA POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANTE EL PLENO DE LA MISMA, EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, SI EN ELLA SE PLANTEA LA POSIBLE VIOLACIÓN DE ESE PRINCIPIO Y, CON ELLO, LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. En los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevén los diversos medios procesales de control constitucional de naturaleza jurisdiccional, a saber, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, lo que se encuentra regulado específicamente por la Ley de Amparo, reglamentaria del primer dispositivo y por la ley reglamentaria del segundo. En dichas normas no se contempla ninguna vía para estudiar y resolver si un precepto atenta contra la autonomía del Poder Judicial de la Federación y, por tanto, vulnera el principio de división de poderes. De ahí debe inferirse que, si bien no existe consignado un medio procesal de control constitucional específico para salvaguardar el orden constitucional, en ese caso, sí se encuentra establecido tácitamente, pues lo contrario

conduciría a que actos y leyes de ese tipo permanecieran fuera del control constitucional, desconociéndose que la evolución de los referidos medios procesales para defender la supremacía constitucional, de manera fundamental a partir de la Constitución de 1917 y de sus diferentes reformas, ha perseguido que todos los actos de autoridad estén sujetos a control. Por consiguiente, si el presidente del Consejo de la Judicatura Federal plantea un problema de esa naturaleza en una consulta ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, conforme al sistema constitucional, es el órgano supremo para decidir en forma terminal todos los asuntos de importancia y trascendencia nacionales que entrañen problemas de constitucionalidad de normas generales y cuestiones de interpretación directa de un precepto constitucional, debe concluirse que dicha instancia resulta procedente. Asimismo si, conforme a la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte tiene dentro de sus atribuciones conocer de las controversias que se susciten dentro del mismo, entre otras hipótesis, con motivo de la interpretación y aplicación de lo dispuesto por los artículos 94, 97 y 100 de la Constitución, relativos a los principios básicos que la misma establece sobre el referido poder, cabe inferir que resulta procedente una consulta formulada por el presidente del Consejo de la Judicatura Federal que se refiera a esas cuestiones y que tienda a prevenir y evitar que surjan esas controversias. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XII, Septiembre de 2000, Tesis: P CLVII/2000, Página 23. Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

**Comentario:** La tesis recién transcrita tiene interés para el tema de la división de poderes al menos por dos diferentes cuestiones:

- a) Por el caso concreto que involucra y
- b) Por la forma en que dicho caso se llega a plantear ante la Suprema Corte.

Respecto al primer asunto cabe mencionar que se trata de una tesis derivada de una “consulta” que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura Federal, le hace a la propia Corte respecto de la posible inconstitucionalidad de una ley que en su criterio afecta la autonomía o la esfera de competencia de un órgano del Poder Judicial federal. El caso es llamativo, porque el presidente de la Corte “intuye” o “sospecha” de una posible inconstitucionalidad en detrimento de la autonomía e independencia del Poder Judicial y, por tanto, contraria a la división de poderes.

Con respecto al segundo aspecto, es decir, a la forma en que el asunto es planteado ante la Corte, también resulta una tesis muy llamativa. La tesis comienza reconociendo que no existe una previsión constitucional para plantear el asunto de que pretende conocer. Es decir, la facultad para dar curso a la “consulta” del presidente de la Corte no se puede hallar explícitamente en la Constitución, por lo que se debe deducir de una

especie de facultad implícita. Aunque a partir de la explicación que se da en la tesis y en las demás que emanan del mismo asunto (como las que se transcriben a continuación) se pretende defender la división de poderes, en realidad algún analista un poco crítico podría sostener exactamente lo contrario: que son tesis e interpretaciones que violan varios principios de la división de poderes. El primero y más obvio quizá sea el de que el Poder Judicial no puede “autoprogramar” los asuntos de los que va a conocer; esto es, a diferencia de los demás poderes, los jueces son pasivos respecto a los asuntos que les llegan, no pudiendo ejercer influencia para determinar su propia “agenda” y mucho menos en un asunto en el que ellos mismos puedan tener interés.

El principio procesal del “impulso de parte legitimada” parece muy dudoso de encontrar en este caso. Tampoco es fácil de comprender cómo considera la Corte que, con este criterio, puede observarse el principio de la “contradicción” que debe existir en todo proceso jurisdiccional, es decir, el principio de acuerdo con el cual en un proceso se enfrentan dos puntos de vista, cada uno de ellos soportado por los argumentos que las partes ofrecen y que el órgano juzgador debe evaluar para dictar su sentencia. Tampoco se observa en este caso el mandato constitucional referido a las “formalidades esenciales del procedimiento” (artículo 14 párrafo segundo), puesto que no hay emplazamiento ni alegatos de las partes (de hecho, no hay ni siquiera “partes” en el juicio). El mismo comentario puede ser aplicado a las tesis que siguen.

DIVISIÓN DE PODERES. EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES COMPETENTE PARA RESOLVER LA CONSULTA FORMULADA POR SU PRESIDENTE, CON EL CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, SI SE PRETENDE QUE UNA NORMA O UN ACTO VIOLA ESE PRINCIPIO Y QUE ELLO PODRÍA IMPLICAR LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte resulta competente, según lo dispuesto por los artículos 94, párrafo quinto, 105, a *contrario sensu*, de la Constitución, y 11, párrafo primero y fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para resolver una consulta que le formule ese alto funcionario, en su calidad de representante de dicho consejo, cuando proponga una cuestión que pudiera implicar la violación al principio de división de poderes y, especialmente, de vulneración de la autonomía del Poder Judicial de la Federación puesto que ese órgano colegiado tiene la obligación de velar en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación, y además, porque si el Pleno es competente para dirimir cualquier controversia que surja dentro del Poder Judicial de la Federación, por mayoría de razón lo es para dirimir una cuestión que podría suscitarla, lo que tiende a prevenir y evitar quien preside los órganos máximos, jurisdiccional y administrativo, formulando la consulta ante el primero. Varios 698/2000-PL. ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XII. Septiembre de 2000. Tesis: P. CLVI/2000, Página 23.

INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN. Tomando en consideración que el Poder Constituyente

estableció en el artículo 49 de la Constitución, el principio de división de poderes y el complementario de autonomía de los mismos, imprescindible para lograr el necesario equilibrio entre ellos, debe inferirse que la obligación de rendir informes de uno a otro poder debe estar consignada en la Constitución, como sucede expresamente respecto del deber que señala el artículo 69 al presidente de la República de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones del Congreso y de presentar informe por escrito en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país. También se previenen las obligaciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de informar en asuntos específicos, a los órganos correspondientes del Poder Judicial de la Federación en juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, lo que deriva implícitamente de los artículos 103, 105 y 107 de la propia Constitución. También, de la misma Carta Fundamental, se desprende que los tres Poderes de la Unión deben informar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en tanto que el artículo 79 de ese ordenamiento, en su fracción I, establece: “Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión”, y, en su penúltimo párrafo, previene que: “Los Poderes de la Unión [...] facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones”. Finalmente, de los artículos 73, 74 y 76 relativos a las facultades del Congreso de la Unión y de las exclusivas de las cámaras de Diputados y de Senadores, se infieren implícitamente obligaciones de informar a esos cuerpos legislativos respecto de cuestiones relacionadas con esas atribuciones que sólo podrían cumplirse debidamente mediante los informes requeridos, como ocurre con la aprobación de la cuenta pública (artículo 74, fracción IV), y las cuestiones relacionadas con empréstitos y deuda nacional (fracción VIII del artículo 73), o del presupuesto de egresos (fracción IV del artículo 74). Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XII. Septiembre de 2000. Tesis: P. CLIX/2000. Página 28. Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

INSTITUTO FEDERAL DE ESPECIALISTAS DE CONCURSOS MERCANTILES. DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 311, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DE CONCURSOS MERCANTILES, Y SU INTERPRETACIÓN CONGRUENTE CON EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN Y EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, DEBE RENDIR INFORMES SEMESTRALES ANTE LOS PLENOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. El artículo mencionado en primer lugar establece que el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles está obligado a rendir un informe semestral sobre el desempeño de sus funciones ante el Congreso de la Unión, debiendo interpretarse dicha disposición de conformidad con los principios de división de poderes y de autonomía del Poder Judicial de la Federación consagrados en el artículo 49 de la Constitución y el de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133; de acuerdo con ello el precepto de que se trata debe interpretarse en el sentido de que ese organismo, en su carácter de auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, órgano de administración y de vigilancia del Poder Judicial de la Federación, debe rendir ese informe ante los plenos de la Suprema Corte (órgano supremo jurisdiccional) y del referido Consejo, difundándose públicamente para conocimiento de los interesados,

entre ellos el Congreso de la Unión, al que podrá enviarse copia del mismo. Con ello se contribuye, además, a la efectividad del derecho a la información que debe ser garantizado por el Estado, en los términos del artículo 6º. Por otra parte, en la forma señalada se acata esencialmente el artículo especificado de la Ley de Concursos Mercantiles pues, finalmente el Congreso de la Unión podrá conocer el informe que se previene, independientemente de que el mismo corresponda al rendido ante el propio Poder Judicial de la Federación del que forma parte, respetándose así el orden constitucional, conforme al cual no se encuentra previsto expresa ni tácitamente que el Poder Judicial de la Federación o alguno de sus órganos deba informar al Congreso de la Unión, de manera aislada e independiente al Poder Judicial, lo que implicaría violar los principios de división de poderes y de legalidad, derivado éste de la supremacía de la Constitución, en virtud de que no existe en ésta, disposición alguna que constriña al Poder Judicial de la Federación o algún órgano perteneciente al mismo, así sea sólo de carácter auxiliar, como lo es el instituto mencionado según lo previsto por los artículos 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 313 de la Ley de Concursos Mercantiles, a rendir ante el Poder Legislativo algún informe relativo al desempeño de las funciones que le son propias, ni ello puede desprenderse de dichas funciones o de alguna de las atribuciones u obligaciones establecidas en la Ley Suprema respecto del Poder Judicial de la Federación, como tampoco existe disposición en la misma que autorice al Poder Legislativo a solicitar al Poder Judicial informes sobre el desempeño de sus funciones, ni tal solicitud puede derivar de las atribuciones que competen al Poder Legislativo o de alguna función que se le haya encomendado, además de que tampoco resulta necesaria para el ejercicio de estas atribuciones o funciones. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XII. Septiembre de 2000. Tesis: P. CLX/2000. Página 29.

*Comentario:* Esta tesis es consecuencia de las anteriores y resulta del mayor interés porque refleja la forma tan anómala en que la Corte resolvió y conoció el caso en cuestión. Lo interesante de esta última es que no solamente se reconoce una vía procesal inexistente y se declara sin facultades la inconstitucionalidad de un artículo de una ley, sino que además la Corte se permite, extralimitándose de forma inaudita, reescribir la ley para hacer una cosa que el legislador nunca pensó, a saber, que un informe del Instituto de Especialistas en Concursos Mercantiles no debe ser presentado ante el Congreso de la Unión sino ante el Pleno de la Corte y el del Consejo de la Judicatura Federal, lo que no es obstáculo para que también se le participe de dicho informe al Congreso, contribuyendo de esa manera a fortalecer el derecho a la información previsto en el artículo 6º constitucional.

PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN. Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no im-

plican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de “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 la de] 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”, deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios. Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XII. Septiembre de 2000. Tesis: P. CLVIII/2000. Página 33.

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO VINCULA EL RESULTADO DE SU DISCUSIÓN Y VOTACIÓN NI, POR ENDE, CONSTITUYE TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. El artículo 49 de la Constitución consagra el principio de división de poderes, conforme al cual las funciones de producción de normas legales, ejecución de actos políticos y administrativos y resolución de controversias, se atribuyen, respectivamente, a órganos de poder específicos y distintos entre sí, destacando que por lo que toca a la función legislativa, por regla general debe ejercerse por un órgano colegiado, admite como únicas excepciones de carácter extraordinario los casos de suspensión de garantías individuales y regulación del comercio exterior, las cuales pueden ser ejercidas por el

presidente de la República. Ahora bien, si la posibilidad de deliberar y aprobar normas constituye la esencia del ejercicio de las facultades legislativas, por cuanto a que en aquéllas se centra la creación, modificación y derogación de los preceptos jurídicos que forman los ordenamientos generales de observancia obligatoria, siendo que su iniciativa por los sujetos autorizados por el artículo 71 constitucional solamente tiene un carácter propositivo, sin vinculación alguna con el resultado del debate y votación que al efecto lleven a cabo los legisladores pertenecientes a las cámaras del Congreso de la Unión, resulta claro que el ejercicio de la facultad de iniciativa, de manera conjunta, por el presidente de la República y miembros de dicho Congreso, no constituye intromisión alguna en el ámbito de atribuciones legislativas del mencionado Congreso ni, en consecuencia, constituye violación al principio de división de poderes. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: X. Septiembre de 1999. Tesis: P. LXVII/99. Página 10.

**Comentario:** Esta tesis reitera la idea que ya se ha expuesto en páginas precedentes en el sentido de que la división de poderes comporta y permite que, en ocasiones, los órganos públicos actúen de forma conjunta, sin que por ello exista una violación constitucional. Tal es el caso, como lo reconoce la tesis transcrita, de cuando una iniciativa de reforma constitucional o legal se presenta conjuntamente por dos poderes diferentes. No hay en ello más que el ejercicio conjunto de las facultades que tiene constitucionalmente reconocidas cada uno de esos poderes.

DIVISIÓN DE PODERES. LA FUNCIÓN JUDICIAL ATRIBUIDA A AUTORIDADES EJECUTIVAS NO VIOLA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE APARCERÍA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). No se transgrede el artículo 49 de la Constitución federal con la expedición y aplicación del artículo 48 de la Ley de Aparcería del Estado de Nuevo León, en tanto previene competencia para resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la misma ley a la autoridad municipal que tenga jurisdicción sobre el predio objeto del contrato y que la autoriza para que se allegue elementos de prueba para normar su criterio y dictar resolución, y que también previene un recurso ante el gobernador del Estado en caso de inconformidad. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estatuye un sistema rígido de división de poderes, de tal manera que el judicial sólo pudiese realizar actos materialmente jurisdiccionales, el Ejecutivo sólo actos administrativos y el Legislativo exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales. En la misma Constitución federal se advierte que cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes; así, el Legislativo desempeña funciones administrativas, como por ejemplo conceder licencia al presidente de la República (artículos 73, fracción XXVI, 85 y 88) y funciones jurisdiccionales, cuando se erige en gran jurado para conocer de delitos oficiales cometidos por funcionarios de la Federación (artículo 111 de la Constitución federal). El Poder Judicial está facultado para realizar actos materialmente legislativos, como por ejemplo, cuando se le otorga a la Suprema Corte de Justicia, en Pleno, la facultad de expedir los reglamentos interiores de la misma Corte, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito; también le corresponden atribuciones materialmente administrativas, como nombrar Magistrados y Jueces de Distrito. Los órganos del Poder Ejecutivo tienen atribuciones legislativas, como la de expedir reglamentos (artículo 89,

fracción I constitucional). Prohíbe, pues, la Constitución, la unificación de dos o más poderes en uno, mas no que en un poder, por ejemplo, el Legislativo, desempeñe alguna función ejecutiva o jurisdiccional. La idea básica en el artículo 49 constitucional, es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más, pero no cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones, no podría desempeñar. Amparo en revisión 1541/67. Teodoro Ibarra Hernández y coagraviados. 6 de marzo de 1973. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas. Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: 51. Primera Parte. Página 18.

DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las legislaturas locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos, por ser constitucionalmente la fuente primordial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, pres-tándoles con ello su propia fuerza superior. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XVI. Diciembre de 2002. Tesis: 2a./J. 143/2002. Página 239.

*Comentario:* Esta tesis, que contiene una redacción quizá no del todo precisa, se refiere a las facultades normativas del Poder Ejecutivo. Reconoce, y ese es el tema principal que trata, que el Ejecutivo puede ser facultado por el Legislativo para emitir normas de carácter general; pero de pasada, casi sin querer, señala también que dichas facultades pueden ser ejercidas por el Ejecutivo incluso ante la falta de una autorización legislativa expresa, lo que permite preguntarnos si la Constitución autoriza la existencia de los que la doctrina llama “reglamentos autónomos”, es decir, aquellos que no tienen apoyo en un precepto constitucional ni legal, sino que son emitidos sin ningún referente normativo superior por el Poder Ejecutivo.

DIVISIÓN DE PODERES. EL ARTÍCULO 9º, FRACCIÓN V, DE LA LEY QUE CREA EL INSTITUTO AGUASCALENTENSE DE LAS MUJERES NO VIOLA AQUEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL AL ESTABLECER QUE UN DIPUTADO LOCAL FORMARÁ PARTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL ALUDIDO INSTITUTO. El artículo 116, primer párrafo, y el 49, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el poder público de los estados de la República se dividirá, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, agregando que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo; sin embargo, sin perjuicio de este principio básico, nuestro sistema constitucional admite que algunos actos que materialmente puedan corresponder a un poder sean realizados por otro, así como que para la creación o validez de un acto concurren armónicamente dos poderes, por lo que con base en tales excepciones, esta Suprema Corte considera que no toda participación de un poder sobre un órgano o acto de otro, conlleva una violación a los artículos constitucionales mencionados, sino sólo cuando irrumpe de manera preponderante o decisiva sobre las funciones que al otro corresponden. Por tanto, aun cuando la fracción V del artículo 9º de la Ley que crea el Instituto Aguascalentense de las Mujeres establece que un diputado local integrante de la Comisión de Equidad entre Hombres y Mujeres del H. Congreso del Estado formará parte de la Junta de Gobierno del aludido instituto, que es un organismo descentralizado ubicado dentro de la administración pública del Ejecutivo local, no se considera que tal disposición quebrante el principio de división de poderes que a nivel estatal prevé el artículo 14 de la Constitución del propio Estado, porque la Junta de Gobierno, además de ser presidida por el gobernador, se integra con nueve representantes de dependencias de la administración pública estatal, cuatro representantes de organizaciones no gubernamentales y el referido diputado, de donde se infiere que tanto la participación como el voto de éste no son decisivos en las resoluciones de la Junta, máxime si el quórum de funcionamiento es de ocho miembros, cuando menos. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIX. Marzo de 2004. Tesis: P./J. 22/2004. Página 1298.

### La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos

Una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido, pues en la Carta Fundamental no solamente se reconoce al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, sino

también a los llamados “órganos constitucionales autónomos”. Aunque dichos órganos quizá no son “poderes” en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto constitucional, una serie de atribuciones y funciones muy relevantes. En la actualidad el texto de la Constitución mexicana recoge cuatro órganos constitucionales autónomos: los tribunales agrarios (artículo 27), el Banco de México (artículo 28), el Instituto Federal Electoral (artículo 41) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102).

Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que, como ya vimos, postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Hoy en día se acepta que dentro de un Estado puede haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales. La realidad estatal contemporánea, con el tiempo, se ha vuelto compleja y problemática por lo que ha surgido la necesidad de ir perfeccionando las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos. En este contexto es en el que empiezan a crearse los órganos constitucionales autónomos. Siguiendo a Manuel García Pelayo podemos establecer que las características de estos órganos son las siguientes:

1. Configuración inmediata por la Constitución; esto significa que es el propio texto constitucional el que prevé su existencia y no se limita simplemente a mencionarlos, sino que determina su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su estatus institucional y sus competencias principales.
2. Una segunda característica de estos órganos es que resultan centrales para la configuración del modelo de Estado y, en este sentido, se vuelven necesarios e indefectibles ya que si desaparecieran se vería afectado el sistema constitucional en su conjunto.
3. Una tercera característica es que estos órganos participan en la dirección política del Estado; es decir, inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate.
4. Los órganos constitucionales autónomos se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales. Esto significa que no se pueden adscribir orgánicamente a ninguno de esos poderes: no forman parte de la administración pública (en ninguna de sus variables), ni del Poder Legislativo, ni tampoco del Judicial. Esta independencia orgánica se manifiesta no solamente a través de la ausencia de controles burocráticos externos, sino también gracias a la existencia de una cierta autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano constitucional; de otra forma la independencia orgánica podría verse fácilmente vulnerada a través de la asfixia en el suministro de los recursos económicos. La obligación para el legislador de otorgar los fondos necesarios para el desempeño de las funciones de los órganos constitucionales autónomos formaría parte de la “garantía institucional” que se menciona párrafos adelante y que la Constitución les asegura, pues no se trata solamente de tener un ámbito de competencias constitucionalmente determinado, sino también de que ese ámbito cuente con los medios suficientes para poder ser actuado en la realidad cotidiana del Estado.
5. Otra característica de estos órganos, derivada justamente de su no incorporación orgánica dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales que se acaba de señalar en el

punto anterior, es que tienen una “paridad de rango” con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos. Esto no significa, sin embargo, que las decisiones de los órganos constitucionales autónomos no sean controlables o revisables, por ejemplo por el Poder Judicial.

Para sintetizar lo anterior, se puede decir que los órganos constitucionales autónomos:

- a) Son creados de forma directa por el texto constitucional;
- b) Cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución e, incluso, no solamente no lo podrá afectar sino que tendrá que asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de la regulación concreta que por vía legislativa y presupuestaria se haga de los mandatos constitucionales);
- c) Llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos, y
- d) Si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones —a menos que se trate de órganos límite, como lo puede ser un tribunal constitucional— son revisables según lo que establezca la Constitución de cada país.

Los órganos constitucionales autónomos deben distinguirse de los llamados “órganos auxiliares” u “órganos de relevancia constitucional”. Estos últimos compartirían algunas, pero no todas, de las características de los primeros. Normalmente, la característica que les falta es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales. En este sentido, serían órganos auxiliares o de relevancia constitucional, por mencionar ejemplos que existen en el ordenamiento jurídico mexicano, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados (artículo 79 de la Constitución); el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional) y el Tribunal Electoral (artículo 99 de la Constitución), ambos integrados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En estos tres casos es la propia Constitución la que los crea y les asegura un ámbito competencial propio y definido, concediéndoles en algunos supuestos incluso facultades de órganos límite, es decir, de órganos que toman decisiones no revisables por ninguna otra instancia, pero manteniéndolos orgánicamente ubicados dentro de uno de los poderes tradicionales. En el derecho constitucional comparado existen muchas variedades de órganos auxiliares o de relevancia constitucional, tales como los tribunales de cuentas o los consejos económicos y sociales.

En general, en el derecho y en la práctica política comparados, se observa que los órganos constitucionales autónomos se crean, principalmente, por las siguientes consideraciones:

- a) En primer término pueden surgir por la necesidad de desarrollar funciones nuevas —normalmente más complejas— que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus

características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes; y

b) En segundo lugar los órganos constitucionales autónomos pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política. Este último supuesto, que puede resultar un tanto extraño para la teoría constitucional más ortodoxa, se acredita en México cuando se repasa el surgimiento del IFE, que se produce a raíz del enorme descrédito que, en el pasado, tenía el órgano encargado de organizar las elecciones y contar los votos. Ante ese escenario de incredulidad manifiesta el gobierno mexicano decide crear una institución nueva, de alguna forma desvinculada del resto de los poderes (aunque no del todo, pues la completa “ciudadanización” del IFE no se produce sino hasta finales de 1996) para atender la necesidad de contar con elecciones confiables, transparentes y apegadas a la legalidad.<sup>59</sup> Un caso parecido se produce con el surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, en el que conviven razones coyunturales junto a la necesidad de contar con un mecanismo no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

### Algunos retos contemporáneos del principio de división de poderes. La incidencia de los partidos políticos en la división de poderes

En las democracias constitucionales contemporáneas, el principio de división de poderes debe ser estudiado teniendo presente la enorme influencia que sobre el quehacer estatal ejercen los partidos políticos. Nos parece que una teoría constitucional que no sepa dar cuenta de forma adecuada del impacto que tienen los partidos sobre los órganos públicos será una teoría incompleta, poco atenta a la realidad del funcionamiento constitucional de los Estados de nuestros días. Hay que considerar que el fenómeno partidocrático ha sido calificado justamente como el “más característico y representativo del Estado moderno”<sup>60</sup> y que esto tiene múltiples explicaciones y efectos. Por un lado es un hecho que la democracia moderna no es posible sin partidos políticos y, desde esta perspectiva, el fenómeno de los partidos debe ponderarse positivamente. Pero no es menos cierto que con frecuencia (y de forma cada vez más notoria y extendida) los partidos políticos están dejando de cumplir las funciones de representación y canalización agregada de intereses para las que fueron creados convirtiéndose en agencias políticas con intereses propios que tienden a “colonizar” los poderes del Estado. Como explica García-Pelayo, existen dos razones fundamentales para explicar la expansión de la influencia de los partidos políticos sobre el funcionamiento del Estado constitucional:<sup>61</sup>

1. En primer lugar los partidos han cobrado importancia por la masificación de los derechos democráticos en un doble sentido; por un lado debido al crecimiento demográfico de la

<sup>59</sup>Sobre la creación del Instituto Federal Electoral y en general de las instituciones electorales mexicanas, *cf.* Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.* Sobre el otorgamiento de la plena autonomía del propio IFE, *cf.*, entre otros, R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

<sup>60</sup>Pedro de Vega, en la “Presentación” al libro *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, 1977, p. 18.

<sup>61</sup>Manuel García-Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 73-74.

población y por otro por la adopción del sufragio universal, otorgando el derecho de participación a todos los habitantes adultos de los países democráticos,

2. En segundo lugar porque las sociedades actuales son eminentemente organizacionales, es decir, el individuo actúa frente al poder público y en general en la vida del Estado, dentro de organizaciones diversas, una de las cuales son los partidos políticos.

Lo cierto es que, actualmente, la importancia de los partidos es tan grande que, en muchos sentidos, se ha borrado la división entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En muchos países, sobre todo si cuentan con sistemas parlamentarios, la verdadera división se produce entre mayorías y minorías político-partidistas, es decir, “entre los partidos que ganan las elecciones, pero pueden perderlas en el futuro, y los partidos que pierden las elecciones, pero en una próxima convocatoria pueden resultar vencedores”.<sup>62</sup> De esta forma, las mayorías parlamentarias lejos de fungir como un contrapeso hacia los poderes del gobierno se convierten en una entidad de colaboración dejando el “control político parlamentario” en manos de la minoría legislativa en turno.<sup>63</sup> Lo cierto es que se ha producido, por diversas causas, una pérdida sensible del protagonismo de los parlamentos. Lucas Verdú lo ha expuesto con rigor y sencillez al decir que:

En la generalidad de los países democráticos, los parlamentos han perdido protagonismo en favor de los partidos e incluso de los sindicatos; han visto disminuir su función mediadora entre la sociedad y las instituciones políticas; realizan con dificultades, o de modo incompleto, la función integradora de intereses; cumplen con lentitud e insatisfactoriamente sus misiones específicas y tradicionales (deliberación, legislación, fiscalización). Como consecuencia de todas estas deficiencias, la institución parlamentaria atraviesa una fase de desprestigio.<sup>64</sup>

Los parlamentos, cuyo papel ya se había resentido con el surgimiento del Estado social y la consecuente primacía del Poder Ejecutivo,<sup>65</sup> han notado ahora también la

<sup>62</sup>De Vega, *op. cit.*, p. 17. “Hablamos de división de poderes, con referencia a la contraposición entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y sabemos que ésta ha desaparecido, desde que los gobiernos se han convertido en comités de acción de las mayorías parlamentarias y, más aún, desde que aquéllos y éstas dependen de las secretarías de los partidos”, Francesco Trotta, *Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia: soluzioni costituzionali*, Milán, 1964, citado por De Vega, *op. cit.*, p. 18.

<sup>63</sup>Véase, por ejemplo, Gerhard Leibholz, “La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX”, en el libro del autor *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, pp. 61 y ss.

<sup>64</sup>Pablo Lucas Verdú, *Curso de derecho político*, vol. IV, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 612-613. Deben tomarse en cuenta, sin embargo, las observaciones de Carlos de Cabo sobre el falso dilema entre imposibilidad técnica de los parlamentos y traslación del poder político hacia el Ejecutivo. Esta aparente disyuntiva en realidad busca encubrir bajo un ropaje técnico unos motivos políticos perfectamente intencionados. *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, México, IJ-UNAM, 1997, p. 79; del mismo autor, “El Parlamento en el Estado del capitalismo avanzado”, *Anales de la Universidad de Alicante. Facultad de Derecho*, núm. 1, 1982, pp. 99-132.

<sup>65</sup>Pablo Lucas Verdú, “Problemas actuales de la institución parlamentaria”, *Revista de Política Comparada*, núm. 9, Madrid, 1982. Sobre el Estado social en México y en América Latina, véase Héctor Fix-Zamudio, “El Estado social de derecho y la Constitución mexicana”, en *La Constitución mexicana. Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, UNAM, 1985 y Humberto Quiroga Lavié, *Las constituciones latinoamericanas. Estudio introductorio*, México, UNAM, 1994, pp. 26 y ss., respectivamente.

“crisis del Estado social”,<sup>66</sup> resultado de la cual se ha producido una tendencia a la reducción del Estado y su intervencionismo económico, y se han limitado las formas de participación política de los ciudadanos que ahora se ven constreñidas únicamente a la participación electoral y al ámbito de las instituciones político-representativas.<sup>67</sup> Con acierto se ha dicho que:

...los parlamentos no sólo se convierten en instrumentos de ratificación de las decisiones básicas para actuar sobre la crisis que se toman fuera del mismo y a las que no obstante legitiman democráticamente, sino que cada vez más se les vacía de todo contenido socio-económico de mediación del conflicto, de manera que cuestiones determinantes ni siquiera pasan por el Parlamento.<sup>68</sup>

El efecto negativo de esta pérdida de protagonismo parlamentario y, concretamente del alineamiento de la mayoría de los legisladores con el gobierno, desde el punto de vista del principio de la separación de poderes, es evidente; aunque también es cierto que esta vinculación estrecha entre mayoría parlamentaria y gobierno (Poder Ejecutivo) suele valorarse positivamente desde la perspectiva de lo que la doctrina contemporánea ha denominado “gobernanza” (capacidad del gobierno para atender las demandas de la población). En los sistemas presidenciales, como es el caso de la gran mayoría de los sistemas latinoamericanos, en cambio, el presidente de la República no necesariamente (y no frecuentemente) cuenta con una mayoría de su partido en los órganos legislativos por lo que en estos casos el contrapeso entre ambos poderes suele ser más constante y frontal. Por lo mismo, en una aparente paradoja, el reclamo hacia los partidos no se funda en su tendencia a nulificar el principio de la separación de poderes sino en su poca disposición a la negociación en aras de una mayor gobernanza. Como quiera que sea el equilibrio entre la necesaria división de los poderes (con el predominio lógico y político del órgano legislativo)<sup>69</sup> y la capacidad de gobierno es un reto permanente de todos los sistemas democráticos constitucionales.<sup>70</sup> Ciertamente, México no tendría por qué ser la excepción.<sup>71</sup>

### El fenómeno de la descentralización: la división vertical de poderes

A lo largo de la mayor parte de las páginas precedentes hemos hecho referencia a lo que podríamos llamar la división de poderes “horizontal”, es decir, la división que opera sobre un mismo plano entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a los

<sup>66</sup>Carlos de Cabo, *La crisis del Estado social*, Barcelona, 1986, pp. 70-75.

<sup>67</sup>Carlos de Cabo, “Democracia y derecho en la crisis del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-119, Madrid, 1994, p. 69.

<sup>68</sup>*Idem.* Cfr., Ricardo Combellas, “Crisis y reformulación de los principios jurídico-políticos del Estado de Derecho en el Estado social”, en *Libro-Homenaje a Manuel García Pelayo*, tomo I, Caracas, 1980, p. 39.

<sup>69</sup>Héctor Fix-Zamudio, “La función actual del Poder Legislativo”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 21 y ss.

<sup>70</sup>Cfr., por ejemplo, Gurutz Jáuregui, *La democracia en la encrucijada*, 2a. ed., Barcelona, Anagrama, 1995, pp. 190 y ss.

<sup>71</sup>Cfr., J.J. Orozco Henríquez, “Las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México”, en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, pp. 277-293.

que hay que sumar a los órganos constitucionales autónomos. Pero lo cierto es que, junto a esa división, hay otra forma de dividir al poder “para garantizar la libertad” (como diría Montesquieu): se trata de la división “territorial del poder”, que en muchos Estados contemporáneos —incluyendo a México— se articula a través del federalismo o regionalismo. Si se observa con detenimiento se verá que el sistema federal supone, al interior de un Estado constitucional, una forma de división de poderes tanto o más efectiva que la división “horizontal”.

En este momento no es posible realizar un estudio detenido del sistema federal mexicano en su conjunto, por lo que nos limitaremos a esbozar algunas generalidades con el único objetivo de contribuir a sustentar nuestra tesis sobre la importancia de comprender la distribución vertical de los poderes. Como se sabe, el sistema federal fue adoptado por primera vez en México en la Constitución de 1824, que en su artículo 4º señalaba que “la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal”, y en el artículo siguiente mencionaba a las partes integrantes de la Federación. Durante el siglo XIX el federalismo mexicano sufrió, como casi todas las demás instituciones del país, varias crisis de anarquía.

Tanto el desorden fiscal que producía la duplicidad de impuestos y las trabas arancelarias entre las entidades federativas, como la presencia de cacicazgos locales, dieron lugar a importantes exigencias para revertir el modelo federal y convertir a México al centralismo. Incluso el tema fue una bandera esencial del partido liberal en su lucha contra los conservadores,<sup>72</sup> que lograron que el centralismo se llegara a reconocer en algunos documentos constitucionales del siglo pasado.<sup>73</sup> A pesar de todo, desde la Constitución de 1857 el federalismo se ha mantenido como uno de los postulados fundamentales del constitucionalismo mexicano.

Aunque, como es obvio, el modelo federal de la Constitución fue copiado de la Constitución norteamericana; en el caso de México, al revés de como sucedió en el país de origen de la institución, el federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial<sup>74</sup> —implantando el llamado federalismo “segregativo” o “descentralizador”. La articulación de la República mexicana como un Estado federal impone una ordenación peculiar de las fuentes del derecho en tanto otorga a los entes federados un espacio

<sup>72</sup>Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 34a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 110-111; Luis F. Aguilar Villanueva, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 109.

<sup>73</sup>Véase la síntesis histórica que realiza, por ejemplo, Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 421 y ss. Más recientemente, Alicia Hernández Chávez, “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en Hernández Chávez (coord.), *op. cit.*, pp. 15 y ss.

<sup>74</sup>Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, *op. cit.*, p. 112 y Jorge Carpizo, “Sistema federal mexicano”, en *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 469. La explicación de los dos tipos de procedimientos para llegar al federalismo, es decir, el que parte de la unidad para crear entidades descentralizadas y el que une realidades político-geográficas anteriormente dispersas, puede verse en Carl J. Friedrich, *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, Aguilar, 1975, pp. 386 y ss.

constitucionalmente garantizado, con mayor o menor amplitud según se verá, de “autonomía normativa”, diferenciado del perteneciente a la Federación.

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas. Es una variante más del exuberante pluralismo de las sociedades actuales,<sup>75</sup> territorialmente definido en el caso mexicano, que da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes del derecho.

La Constitución mexicana recoge la cláusula federal en sus artículos 73 y 124, aunque la forma federal del Estado se establece en el artículo 40. En el artículo 73 se establecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar, es decir, se delimitan las materias que son competencia de las autoridades federales. Esta delimitación no es muy precisa por cuanto la última fracción del artículo mencionado (la XXX) establece, igual que la Constitución norteamericana (artículo 1º sección VIII, párrafo 18), las facultades implícitas para legislar (*implied powers*), que permiten ampliar considerablemente la esfera federal, tal como de hecho ha sucedido en el modelo original estadounidense.

Por su parte, el artículo 124 constitucional dispone que todas las facultades que no están *expresamente* concedidas a los poderes federales se encuentran “reservadas” a los estados. En consecuencia, se establece a favor de estos últimos una competencia *residual*, teóricamente muy amplia. Tanto el artículo 73 como el 124 suponen normas atributivas de competencias —que confieren poderes o, más ampliamente, normas sobre la producción jurídica— pero deben complementarse con aquellas otras que, a pesar de no otorgar competencias de forma positiva, prohíben a la Federación o a los estados regular ciertas materias, constituyéndose en algunos casos en limitaciones materiales a las facultades legislativas enunciadas en los artículos mencionados. Así por ejemplo, el artículo 24 en su segundo párrafo establece que “el Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”.

En cuanto a las prohibiciones a los estados, éstas pueden ser absolutas o relativas. Son prohibiciones absolutas aquellas que la Constitución prevé que los estados jamás podrán realizar y que se enumeran en el artículo 117. Son prohibiciones relativas aquellas en las que la actuación de las entidades federativas está subordinada a la autorización del Congreso de la Unión, las cuales se encuentran previstas en el artículo 118. En este último caso, la autorización del Congreso —entiendo que a través de una ley marco o ley-base, si fuera el caso, o a través de un decreto si se tratara de una autorización de carácter singular y concreta— es condición necesaria para la existencia y parámetro de validez de las normas que, con posterioridad, dicten las entidades federativas.

La distribución constitucional de competencias entre la Federación (limitada por lo establecido en el artículo 73, tanto de forma explícita como implícita) y las entidades federativas (que mantienen una competencia abierta ya que su alcance no está prede-

<sup>75</sup>Cfr., en general, Marco G. Giugni, “Federalismo e movimenti sociali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 1, Bolonia, 1996, pp. 147-170 y Miquel Caminal Badia, “Nacionalismo, federalismo y democracia territorial”, *Claves de razón práctica*, núm. 73, Madrid, junio de 1997, pp. 10-16.

terminado por el artículo 124) debe completarse señalando que en los últimos años se han producido una serie de reformas constitucionales que en vez de seguir el modelo de distribución competencial del federalismo dual (es decir, el que se articula a través de dos esferas competenciales separadas, que marcan los límites de actuación de cada nivel de gobierno de forma más o menos precisa) se han acercado al modelo del federalismo cooperativo.

En este modelo, la Constitución asigna una determinada competencia no a uno u otro nivel de gobierno, sino a todos a la vez. En la Constitución mexicana se pueden citar como ejemplos de este tipo los casos de seguridad pública (artículo 73 fracción XXIII), educación (artículo 73 fracción XXV), asentamientos humanos (artículo 73 fracción XXIX inciso C) y protección al ambiente (artículo 73 fracción XXIX inciso G). El cuadro constitucional de distribución de competencias se completa con el régimen jurídico del municipio (definido en el artículo 115) y con el del Distrito Federal (establecido en el artículo 122).

### Otros poderes

Si por “poder” entendemos, como sugería Max Weber, la capacidad que tiene un sujeto (o un grupo de sujetos) para condicionar el comportamiento de otro sujeto (u otro grupo de sujetos) tenemos que el poder político (el que detenta el monopolio de la fuerza legítima) no es el único tipo de poder y que los “poderes” en los que se articula dicho poder político no son los únicos que deben encontrarse separados para salvaguardar las libertades individuales. Junto al poder político otra clase de poderes, como el poder económico (grupos de interés privado)<sup>76</sup> o el poder ideológico (que en la actualidad adquiere una nueva cara y una nueva dimensión gracias a los medios masivos de comunicación),<sup>77</sup> tienden a concentrarse y a fundirse recíprocamente poniendo en riesgo a los derechos fundamentales.

Aunque desde una perspectiva estrictamente jurídica no se les suele poner atención, creemos que una teoría constitucional que quiera ser comprehensiva debe reconocer que hoy en día la división de poderes como principio de articulación de la vida pública tiene que hacer cuentas con el surgimiento de lo que se pueden llamar “otros poderes” que siempre han estado presentes pero han adquirido un renovado protagonismo y una morfología sin precedentes en nuestro tiempo. Los ejemplos de esta preocupante tendencia se encuentran un poco en todas partes y adquieren un significado

<sup>76</sup>Sobre el neocorporativismo en la actualidad hay un sin fin de publicaciones. Una buena introducción panorámica puede verse en Philippe Schmitter y Gerard Lehmbruch, *Neocorporativismo*, México, 1992 y en Salvador Giner y M. Pérez Yruela, *La sociedad corporativa*, Madrid, 1979.

<sup>77</sup>Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, 1981, p. 219 y *passim*. También, con carácter general, Heller, *Teoría del Estado*, *op. cit.*, pp. 190 y ss.

especial en el contexto del mundo globalizado en el que los poderes estatales se ven, en todos los sentidos, rebasados por los poderes privados (legítimos e ilegítimos).<sup>78</sup>

En cualquier caso, es indudable que se asiste a una pérdida de “autonomía” de lo político —y por tanto de una parte importante de lo público— frente a lo privado. La confusión de intereses, privados y públicos, legítimos e ilegítimos, amenaza con romper el presupuesto mismo del Estado liberal/representativo, pues desfonda la distinción entre soberanía y propiedad y puede devolvernos de golpe al Estado patrimonial pre-moderno, para usar las palabras de Luigi Ferrajoli.<sup>79</sup> Desde el punto de vista del principio de la división de poderes, este nuevo fenómeno (al menos por lo que hace a su intensidad) debe afrontarse desde dos perspectivas distintas pero interconectadas:

- a) Por un lado, como ya se advertía, deben encontrarse fórmulas de contrapeso entre los diferentes tipos de poder para que las virtudes del *check and balances* sigan produciendo sus efectos;
- b) Los poderes del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ceder ante los desafíos que les imponen los “otros poderes” sino que, respetando su articulación basada en la división de órganos y la separación de funciones, deben responder a nombre del Estado Constitucional Democrático como garantes de los derechos fundamentales individuales.

El reto no es fácil pero, de lo contrario, tendremos que bajar las manos ante advertencias como la que, en 1906, lanzaba Georg Jellinek: “El legislador se enfrenta con poderes que se cree llamado a dominar pero (que) frecuentemente se alzan, plenamente advertidos, contra él atreviéndose incluso a sustituirle”.<sup>80</sup> La viabilidad de la democracia constitucional, sobre todo de los fines que le dan sustento y sentido, depende de que dicha sustitución no tenga lugar y de que los poderes (públicos y privados) divididos encuentren los límites legales e institucionales que permitan a las libertades respirar.

## Bibliografía

- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, IJ-UNAM, 2002.
- BECERRA, R., P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2005.
- , *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

<sup>78</sup>Para el caso mexicano, *cf.* Diego Valadés, “Algunas características del sistema político mexicano”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 15, mayo-junio de 1980, p. 17 y Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, 1995, p. 233. Para otros casos particularmente relevantes, como el experimento berlusconiano en Italia, *cf.* Luigi Ferrajoli, “El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en Perfecto Andrés Ibáñez (ed.), *Corrupción y Estado de derecho. El papel de la jurisdicción*, Madrid, 1996.

<sup>79</sup>*Ibidem*, pp. 18-19.

<sup>80</sup>*Reforma y mutación de la Constitución*, trad. de Christian Föster, estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú, Madrid, 1991, p. 6.

- BLANCO VALDÉS, Roberto L., “La configuración del concepto de constitución en las experiencias revolucionarias francesa y norteamericana”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, CNDH, 2002.
- , *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Madrid, 1994.
- , *La normatividad administrativa y los reglamentos en México*, México, Fontamara.
- BOBBIO, Norberto, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Turín, Giapichelli Editori, 1976.
- , *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.
- BOVERO, M., *Contro il governo dei peggiori*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- BÜLOW, Erico, “La legislación”, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, *Manual de derecho constitucional*, edición y traducción de Antonio López Pina, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- CABO, Carlos de, “Democracia y derecho en la crisis del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-119, Madrid, 1994.
- , *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, México, IJ-UNAM, 1997.
- , *La crisis del Estado social*, Barcelona, 1986.
- CAPPELLETTI, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*, México, UNAM, 1966, ahora recogido en el libro del autor, *La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987.
- CARBONELL, Miguel, “Órganos constitucionales autónomos”, en VV.AA., *Diccionario de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2005.
- , “Reserva de ley”, en VV.AA., *Diccionario de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2005.
- , *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 5a. ed., México, IJ-UNAM, Porrúa, 2004.
- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1991.
- y Miguel Carbonell, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi, “El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en Perfecto Andrés Ibáñez (edit.), *Corrupción y Estado de derecho. El papel de la jurisdicción*, Madrid, 1996.
- FIORAVANTI, M., *Costituzione*, Bolonia, Il Mulino, 1999.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El Estado social de Derecho y la Constitución mexicana”, en *La Constitución mexicana. Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa/UNAM, 1985.
- , “La función actual del poder legislativo”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994.
- , *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas, 1982.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.
- GUASTINI, R., “Separazione o divisione dei poteri?”, en *Teoria Politica*, XIV, 1998.
- KAPLAN, Marcos, *El Estado latinoamericano*, México, IJ-UNAM, 1996.
- KELSEN, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. y notas de Roberto J. Brie, estudio preliminar de Guillermo Gasió, Madrid, Tecnos, 1995.
- , *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. de Rolando Tamayo, México, UNAM, 2001.
- LANDI, L., *L'Inghilterra e il pensiero politico di Montesquieu*, Padua, CEDAM, 1979

- LEIBHOLZ, Gerhard, “La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX”, en el libro del autor *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, 1971.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, “Poderes del Estado y poderes sociales”, *Sistema*, núm. 118-119, Madrid, 1994.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, “Problemas actuales de la institución parlamentaria”, *Revista de Política Comparada*, núm. 9, Madrid, 1982.
- MCILWAIN, C.H., *Constitutionalism: Ancient and Modern*, 1947.
- MEYER, Lorenzo, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.
- MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1971.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. J., “Comentario al artículo 49”, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, tomo VI, 2003.
- , “Las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México”, en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994.
- , “Artículo 49”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 18a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2004.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La Democracia constitucional. Una radiografía crítica*, México, FCE-IIIJ/UNAM, 2005.
- SCHMITT, Carl, *La defensa de la Constitución*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, prólogo de Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1983.
- SCHNEIDER, Hans-Peter, “Jurisdicción constitucional y separación de poderes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, Madrid, 1982.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, “Constitución”, *Enciclopedia iberoamericana de filosofía. Filosofía política II. Teoría del Estado*, edición de Elías Díaz y Alfonso Ruiz Miguel, Madrid, Trotta-CSIC, 1996.
- TROPER, M. “La máquina y la norma. Dos modelos de constitución”, en *DOXA*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 22, 1999, pp. 331-347.
- VALADÉS, Diego, “Algunas características del sistema político mexicano”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 15, mayo-junio de 1980.
- , *El control del poder*, 2a. ed., México, IJ-UNAM/Porrúa, 2000.
- VILE, M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2a. ed., Indianápolis, Liberty Fund, 1998.

## Artículo 49

### Trayectoria constitucional

#### 49 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 12-VIII-1938

XXXVI LEGISLATURA (1-IX-1934/31-VIII-1937)

Presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, I-XII-1934/30-XI-1940

Se establecen limitaciones para que el Ejecutivo ejerza facultades extraordinarias para legislar fuera del caso de la suspensión de garantías.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 28-III-1951

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-VIII-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1952

Se amplían para el Ejecutivo las facultades extraordinarias para legislar, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 131.

## Artículo 50

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los primeros antecedentes históricos de la división bicameral del Poder Legislativo los encontramos en los textos posteriores a la independencia, particularmente en los producidos a partir de 1824. Esta composición hunde sus raíces históricas en la Edad Media inglesa, ya que fue en Inglaterra donde la división se contempla por primera vez, para luego pasar al sistema político estadounidense. En México, sin embargo, no fue sino hasta la década de 1810 cuando, con miras a la independencia, se empezó a perfilar la división de poderes tras el rompimiento con la monarquía española. Dichos textos, por ejemplo la Constitución de Apatzingán, contemplaron la instauración de un Congreso General o supremo que estaría formado por diputados elegidos por provincia (artículo 48).<sup>1</sup>

Pero no fue sino hasta los ordenamientos jurídicos elaborados en 1824, cuando la nación mexicana adoptó un gobierno republicano federal representativo, que empezó a precisarse la división Bicameral del Poder Legislativo. En el Acta Constitutiva de la Federación, por ejemplo, se señaló, en su artículo 10, que el Poder Legislativo de la Federación residiría en una Cámara de Diputados y en un Senado, los cuales compondrían el Congreso General.<sup>2</sup> Mismo apunte se hizo en el artículo siete de la Constitución de 1824, en el cual se estableció que el Poder Legislativo se depositaría en dicho Congreso General que, a su vez, estaría dividido

<sup>1</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>2</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

50

### Sumario Artículo 50

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	373
Texto constitucional vigente. . . . .	376
Comentario <b>Lorenzo Córdova Vianello</b> Premisa . . . . .	377
Organización del Poder Legislativo: monocameralismo o bicameralismo. . . . .	377
Antecedentes históricos del bicameralismo (Inglaterra y Estados Unidos). . . . .	380
Evolución del bicameralismo en México. . . . .	387
Bibliografía . . . . .	397
Trayectoria constitucional . . . . .	398

en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.<sup>3</sup> Once años más tarde, en 1835, se elaboraron las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, en ellas, además de ratificar lo señalado ya en la Constitución, hizo referencia a que los miembros de ambas cámaras serían elegidos popular y periódicamente (artículo 5º).<sup>4</sup>

Para 1836, la lucha entre facciones políticas llevó al poder a los grupos centralista, los cuales adoptaron esta forma de gobierno para la nación mexicana, a pesar de ello, los diversos ordenamientos elaborados durante los 10 años que duró este sistema de gobierno, conservaron el señalamiento de que el Poder Legislativo recaía en el Congreso General y que éste se dividía en dos cámaras. De manera que tanto los gobiernos federalistas como los centralistas conservaron esta división bicameral. Se conservó así, por ejemplo, en la tercera ley, artículo 1º, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836;<sup>5</sup> en el artículo 49 del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana<sup>6</sup> de 1842 y en el artículo 34 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana<sup>7</sup> del mismo año.

Por su parte, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, publicadas en 1843, añadieron que el Poder Legislativo se depositaba en “un Congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes”.<sup>8</sup> De gran interés es señalar el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 pues puntualizó las razones por las cuales el Congreso debería estar dividido en dos cámaras:

Popular y numerosa la una, representa la población y expresa el principio democrático en toda su energía. Más reducida y más lenta la otra, tiene un doble carácter muy difícil, pues que representa a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales, y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo [...] que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve la ciencia de gobierno, el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional.<sup>9</sup>

A pesar de que la división bicameral parecía bien asentada en México, durante la década de 1850 se dieron importantes debates en torno a la posibilidad de eliminarla, como *de facto* ocurrió en 1856-1857. En el proyecto de Constitución de 1856, por

<sup>3</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>4</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 497.

<sup>5</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>6</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>7</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

<sup>8</sup>*Bases Orgánicas de la República Mexicana*, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 498.

ejemplo, sólo se asentó que se depositaría el Poder Legislativo en una asamblea llamada “Congreso de la Unión”. En las discusiones llevadas a cabo sobre esto se había señalado que hasta ese momento la experiencia no había convencido:

de las grandes ventajas de una segunda Cámara [se señaló que, con frecuencia] a una discusión incompleta, frecuentemente ligera y precipitada en una de las dos asambleas, sigue en la otra una discusión, que ni es más profunda ni más luminosa. La ley no gana en esta doble prueba sino un poco más de incoherencia, en un texto recargado como a porfía, de enmiendas y correcciones desatinadas.<sup>10</sup>

Por esas razones se decidió dejar el Poder Legislativo en manos de una sola asamblea. Los alcances de esto no fueron menores, pues en 1857 en la constitución de ese año, la más importante Carta Magna del siglo XIX, se conservó esta decisión como parte del artículo 51.<sup>11</sup> Hubo que esperar hasta 1874 para que una reforma a dicho artículo contemplara nuevamente la división del Congreso General en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores que se habían contemplado ya en los ordenamientos anteriores a 1856.<sup>12</sup> Este punto ya no fue alterado desde entonces, Venustiano Carranza conservó dicha composición del Congreso en su Proyecto de Constitución de 1916 y se plasmó de la misma forma en el artículo 50 de la Constitución promulgada en 1917.

<sup>10</sup>*Ibidem*, pp. 498-501.

<sup>11</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>12</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 502.

## Artículo 50

Texto constitucional vigente

50

### CAPÍTULO II *Del Poder Legislativo*

*Artículo 50.* El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>Artículo original, *DOF*: 05-02-1917

## Artículo 50

Comentario por **Lorenzo Córdova Vianello**

### Premisa

50

El artículo 50 constitucional establece la organización del Poder Legislativo que recae en un Congreso General (denominado también por la propia norma fundamental como Congreso de la Unión) dividido en dos órganos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La estructura bicameral del Poder Legislativo en México encuentra dos razones fundamentales, una jurídica-representativa y otra política: por un lado, desde una perspectiva jurídica, responde al sistema federal instituido en el artículo 40 constitucional y que históricamente fue adoptado en nuestro país desde la Carta Fundamental de 1824 (salvo en el periodo comprendido entre 1836 y 1846 en el que tuvo vigencia el régimen centralista instituido por las constituciones conservadoras de 1836 y de 1843). En efecto, la estructura doble del Congreso permite representar simultáneamente a la Nación y a las entidades integrantes del pacto federal, siguiendo el modelo norteamericano que inspiró directamente a nuestras primeras constituciones.<sup>14</sup>

Por otra parte, desde una perspectiva política, dicha estructura bicameral ha respondido a una manera de limitar constitucionalmente al Poder Legislativo. Esto es así porque, una composición biinstancial permite una recíproca contención y moderación de la función legislativa que, si bien se vuelve más lenta, consiente atenuar los eventuales “excesos” de un órgano. Así lo demuestran las numerosas reacciones adversas que provocó la decisión del Constituyente de 1856-1858 de integrar al órgano legislativo con una sola instancia, misma que subsistiría hasta las reformas de 1874.

### Organización del Poder Legislativo: monocameralismo o bicameralismo

A partir del surgimiento del constitucionalismo moderno —uno de cuyos principios fundantes es la división del poder y la no coincidencia de dos o más poderes en un

<sup>14</sup>Sobre la influencia que tuvo la Constitución norteamericana sobre las primeras constituciones federales del México independiente, véase J. Carpizo, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en M. Kaplan (comp.), *Estado derecho y sociedad*, México, UNAM, 1981, p. 69; Mario de la Cueva, “La constitución de 1857”, en AA.VV., *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, tomo II, México, UNAM, 1957, pp. 1245-1246; J. Orozco Henríquez, “El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en AA.VV., *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, p. 6; y L. Córdova Vianello, “El sistema presidencial en México. Orígenes y razones”, en AA.VV., *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, p. 33.

mismo titular—, el Poder Legislativo ha recaído en órganos colegiados, más o menos representativos, genéricamente denominados parlamentos. Sin que existan reglas predefinidas, tradicionalmente se han configurado dos alternativas esenciales de organización de dichas instancias colegiadas encargadas de la producción de normas de carácter general: el monocameralismo y el bicameralismo, dependiendo del número de instancias o de cámaras a las que dicha función legislativa es encomendada.<sup>15</sup>

Por una parte, el monocameralismo se vio alimentado e impulsado por la idea de la soberanía popular acuñada por Rousseau y por la difusión y el éxito que la misma alcanzó a finales del siglo XVII y principios del XVIII, en particular durante la Revolución Francesa. La idea sugerida por el filósofo ginebrino de que la voluntad general constituye la expresión homogénea de las decisiones políticas del pueblo, y el hecho de que sea inconcebible que la misma pueda ser el resultado de un interés faccioso o de parte, vuelve innecesaria una representación del pueblo, es decir, del autor de esa voluntad clara e inequívoca, en más de una instancia. Dicho de otra forma, si el pueblo es representado por delegados que actúan en su nombre y a quienes les corresponde expresar el sentido de la voluntad general, resulta normal que éstos integren una sola instancia.

Por otra parte, la opción de una doble instancia legislativa resulta comprensible si se piensa en la lógica de limitación del poder que subyace al pensamiento liberal clásico, más si se piensa que los actos del Poder Legislativo tienen, por su propia naturaleza, efectos generales y, por ello, el que, en caso de abuso, generaría los daños más graves. Así, el bicameralismo resulta funcional a la idea de fraccionar las funciones legislativas para evitar los excesos de una eventual asamblea única.<sup>16</sup>

Siguiendo a Giuseppe de Vergottini<sup>17</sup> es posible identificar algunos argumentos a favor de uno o de otro modelo. En términos generales, los razonamientos a favor del monocameralismo son los siguientes:

Si el sujeto o ente político que va a ser representado es uno solo (el pueblo), resulta superflua y hasta ociosa y redundante una doble instancia representativa; implicaría duplicar innecesariamente una serie de voluntades que, por mucha diversidad política que exista en una sociedad, puede perfectamente reflejarse en una única asamblea;

Una única instancia legislativa permite una mayor claridad y una mayor definición de los actores políticos con los que el gobierno debe mantener relaciones y negociaciones, a diferencia de un sistema bicameral en donde los interlocutores se multiplican complicando la generación de acuerdos y de toma de decisiones;

<sup>15</sup>Giuseppe de Vergottini recuerda dos ejemplos históricos de parlamentos que se han estructurado en más de dos cámaras, rompiendo así la tendencia señalada de órganos legislativos uniinstanciales o biinstanciales: el caso de la Constitución francesa del año VIII (1799) que establecía cuatro órganos colegiados que se distribuían las competencias parlamentarias a partir de una cierta especialización, y el parlamento tricameral previsto por la Constitución sudafricana de 1983 que responde a una integración étnica (cfr. G. Vergottini de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-Secretariado Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, p. 401). Un análisis detallado de casos emblemáticos del monocameralismo y del bicameralismo lo realizan Héctor Fix Zamudio y S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 2001, pp. 635 y ss.

<sup>16</sup>Cfr. *idem*.

<sup>17</sup>Cfr. *ibidem*, pp. 401-402. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia también reconstruyen un catálogo de ventajas y desventajas de los dos modelos (véase Fix Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, pp. 639-640).

El procedimiento legislativo es mucho más ágil y sencillo en un sistema unicameral, y un Poder Legislativo concentrado en una sola cámara permite evitar los inconvenientes que son propios de los complicados procedimientos de solución que se presentan cuando no existe acuerdo entre las dos cámaras, reduciendo el riesgo de la parálisis y del estancamiento legislativo.

Por otra parte, los argumentos principales para sostener la organización bicameral del Poder Legislativo son fundamentalmente los siguientes:

En primer término, el sistema bicameral es claramente funcional para los Estados federales (o bien para aquellos que se estructuran a partir del reconocimiento de ciertas autonomías regionales) en la medida en la que una de las cámaras permite la representación popular en su conjunto, mientras que la segunda cámara permite una representación de las entidades federadas (o de las regiones autónomas, si es el caso) y su participación como entidades colectivas en la formación de las decisiones comunes a todas ellas.

En segundo lugar, se sostiene que la división del Poder Legislativo en dos cámaras cada una de las cuales tiene un peso idéntico, implica un debilitamiento de dicho poder, lo que permite una situación de mayor equilibrio con el Poder Ejecutivo que, de otra manera, estaría políticamente sojuzgado frente a un legislativo uniinstancial. La lógica de este argumento es la misma que subyace a la teoría clásica de la división de poderes que, en términos de Montesquieu, busca dividir al poder para que éste se limite a sí mismo, pero aplicada al interior del Poder Legislativo. Sin embargo, cabe señalar que, eventualmente, el debilitamiento del Poder Legislativo provocado por una composición bicameral puede traducirse también en un desequilibrio a favor del Poder Ejecutivo que tendría ante sí un legislativo disminuido. Sin que ello sea de ninguna manera un argumento en contra del bicameralismo, lo anterior nos lleva a concluir que es insuficiente pensar en los equilibrios políticos solamente a partir del diseño institucional sin tomar en cuenta otros elementos, precisamente políticos, que pueden resultar también determinantes, como el sistema de partidos, la presencia o no de líderes carismáticos, etcétera.

En tercer lugar, se ha sostenido que, dada la centralidad que cumple la función legislativa en la vida del Estado, resulta oportuno que el proceso legislativo se realice con la mayor prudencia, discusión y meditación posible, lo que se ve favorecido por un procedimiento que implica el sucesivo análisis y aprobación de las iniciativas en dos instancias diferentes. La lógica de este argumento es que un proceso que se desarrolla en dos cámaras previene caer en la precipitación legislativa.

Por último, el bicameralismo permite que, de manera paralela a la representación política, pueda darse voz también a intereses sectoriales o corporativos, como aquellos determinados por razones sociales, económicas o profesionales.

Un argumento adicional a favor del bicameralismo señala que la existencia de dos cámaras permite que, en caso de presentarse una confrontación entre el Poder Ejecutivo y alguna de las cámaras legislativas, la otra puede jugar un papel de mediación y, en última instancia de árbitro del conflicto. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en los modernos Estados constitucionales democráticos en los que existe un órgano de control de la constitucionalidad, ese papel de árbitro corresponde a dicho órgano.

Así ocurre en el caso de México con la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, a través de las controversias constitucionales, previstas por el artículo 105, fracción I de la Constitución, cumple la tarea de resolver los diferendos que se presentan entre los poderes del Estado.<sup>18</sup>

En todo caso, la opción por uno o por otro modelo no puede simplificarse y ser reducida de manera abstracta a alguna de las razones anteriores. El análisis de una decisión de enorme peso en el diseño institucional de un Estado como lo es el optar por un Poder Legislativo concentrado en un único órgano o depositado en dos instancias diferenciadas, si bien puede perseguir alguno(s) de los objetivos anteriores, no puede hacer a menos de las circunstancias históricas y de las necesidades políticas que cada sociedad enfrenta cuando tiene que asumir su propio diseño institucional. El estudio de los sistemas de organización del Parlamento impone en consecuencia, más allá de la existencia de modelos y de razones genéricas, un examen casuístico que tome en cuenta las causas particulares que explican cada caso.<sup>19</sup>

### Antecedentes históricos del bicameralismo (Inglaterra y Estados Unidos)

Históricamente podemos encontrar dos modelos originales de organización bicameral del Poder Legislativo: el modelo inglés y el modelo norteamericano.<sup>20</sup> Ambos responden a razones históricas y políticas diferentes. Por un lado el bicameralismo británico responde fundamentalmente, más que a una división del trabajo legislativo, a una necesidad de representación de clases sociales. Por otra parte el bicameralismo norteamericano resulta directamente del compromiso político alcanzado entre los 13 Estados independizados de Inglaterra, y que subyace a la organización federal estadounidense. Reconstruyamos brevemente las razones históricas y políticas que explican cada uno de esos dos casos.

Para entender cabalmente la organización del Parlamento británico es necesario reconstruir la evolución del mismo desde sus orígenes en la baja Edad Media. Esto es

<sup>18</sup>Por su parte, Felipe Tena Ramírez plantea tres argumentos centrales que representan ventajas del modelo bicameral: a) el debilitamiento del Poder Legislativo, con el consecuente fortalecimiento del Poder Ejecutivo, y con los beneficios que ello acarrea en aras del equilibrio entre poderes; b) la capacidad mediadora que una de las cámaras puede llegar a tener en caso de una controversia generada entre el Ejecutivo y la otra de las cámaras, y c) la garantía que en términos de una legislación no apresurada y más mesurada implica el procedimiento legislativo biinstancial (*cf.* F. Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa, 1975, p. 266. Estos argumentos de Tena Ramírez son recogidos por F. de Andrea, “Comentario al artículo 50”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, PGR-IJUNAM, 1994, p. 234; y por J. Madrazo, “Bicameral”, voz de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo I, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 529.

<sup>19</sup>Giuseppe de Vergottini ha señalado que en el último medio siglo se ha acentuado la tendencia de las constituciones a establecer parlamentos monocamerales: “La segunda cámara se suprimió en Nueva Zelanda en 1950; en Dinamarca con la Constitución de 1953 (artículo 28); en Suecia con la de 1975 (capítulo II, artículo 1); en Grecia con la Constitución de 1975 (artículos 26, 51 y ss.) y en Portugal con la de 1976 (artículo 150), previendo una sola asamblea” (Vergottini, *op. cit.*, p. 403).

<sup>20</sup>Una detallada y exhaustiva revisión de la historia del parlamento, la realiza A. Marongiu, “Parlamento (storia)”, en *Enciclopedia del diritto*, tomo XXXI, Milán, Giuffrè Editore, 1981, pp. 724-757. Particularmente interesante resulta la amplia bibliografía reseñada por el autor.

así porque el Parlamento británico es el único ejemplo en Europa en el que existe una línea de continuidad entre los orígenes medievales de esta institución y el desarrollo moderno de la misma.<sup>21</sup> Los inicios del parlamentarismo inglés pueden ser encontrados en los principios que inspiraron la Magna Carta de 1215 y según los cuales el poder real estaba limitado por derechos tradicionales, entre los que destacaba la prohibición del establecimiento de impuestos arbitrarios.<sup>22</sup> Desde entonces empezó a cobrar forma la idea de que los sujetos al pago de contribuciones al Estado debían de tener algún tipo de representación política que, a la larga se plasmaría en la máxima típicamente anglosajona de “no taxation without representation” (no al cobro de impuestos sin una representación).

No es el caso profundizar en las condiciones políticas que caracterizaban el sistema feudal en Inglaterra; para los efectos de este texto basta señalar que el complicado arreglo político que existió en Inglaterra, expresado en la forma que adquiriría el llamado derecho común (*common law*), implicaba la existencia de una serie de prerrogativas reconocidas recíprocamente entre el rey y los barones y que eran respetadas sobre la base de un consenso entre ambas partes. La mencionada Magna Carta no fue otra cosa sino una de las expresiones escritas (sin duda la más importante) de ese arreglo político y social que caracterizó a la Inglaterra feudal.<sup>23</sup>

No debe olvidarse que la organización política medieval estaba caracterizada por una estructura descentralizada y articulada que constituía “un verdadero mosaico de situaciones y ‘privilegios’ particulares”,<sup>24</sup> de hecho, la existencia de dicha estructura era funcional a la subsistencia de esos privilegios de la nobleza frente a las tendencias naturalmente centralizadoras del poder real y constituyó el presupuesto sobre el cual nacerían las instituciones parlamentarias.<sup>25</sup>

Esa complicada serie de equilibrios políticos establecidos entre los barones y el rey, misma que respondía directamente a la estructura feudal de la sociedad medieval

<sup>21</sup>En efecto, si bien la conformación de instituciones políticas medievales paralelas al poder real, genéricamente identificadas como parlamentos (aunque sus denominaciones varían: “estados generales”, “cortes”, “estamentos”, etcétera), fue propia de varios países europeos, sólo en Inglaterra encontramos una continuidad histórica y política con la evolución que posteriormente tuvo la institución parlamentaria en la edad moderna; en el resto de los casos, el tránsito del feudalismo al Estado moderno bajo la forma de las monarquías absolutas nacionales implicó una ruptura entre las nuevas formas que asumieron los parlamentos con los antecedentes medievales (véase al respecto, M. Cotta, “Parlamento”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (eds.), *Diccionario de política*, 11a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1998, pp. 1122 y ss.). El mismo Cotta distingue el caso de Inglaterra y de Francia señalando que “...en un caso, el parlamento de hoy está efectivamente vinculado por una serie continua de eslabones a las asambleas medievales, mientras que en el otro, al contrario, nace de una clara cesura histórica” (*idem*).

<sup>22</sup>Cfr. H.R.S. Crossman, *Biografía del Estado moderno*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 51-52.

<sup>23</sup>Walter Bagehot, uno de los estudiosos más autorizados de la historia constitucional de Inglaterra, sostiene al respecto: “Mezcla de reglamentos antiguos y originarios, la Magna Carta era una especie de pacto destinado a fijar lo que, en las costumbres, era dudoso, y se tenía el cuidado de proclamarlo de tiempo en tiempo... Esas Magnas Cartas eran de hecho, tratados entre diversos órdenes o diversas facciones, tratados que tenían por objeto confirmar antiguos derechos o derechos que se querían reconocer como antiguos, más bien que leyes en el sentido ordinario de la palabra” (W. Bagehot, *La Constitución inglesa*, México, UNAM, 2005, pp. 214-215). Sobre este punto resulta esclarecedora la tesis de M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bolonia, Il Mulino, 1994, pp. 138 y ss. Cfr. también Cotta, *op. cit.*, p. 1123; y Crossman, *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>24</sup>Cotta, *op. cit.*, p. 1122.

<sup>25</sup>*Ibidem*, p. 1123.

en Inglaterra, sin embargo, resultaba funcional para ambas partes: por un lado el rey se apoyaba en la nobleza para ejercer su poder, pero él mismo, por otra parte, debía respetar las leyes del país, lo cual redundaba en un claro beneficio de los señores feudales, puesto que dichas leyes recogían los consensos implícitos y explícitos entre ambas partes y con ello los límites de su actuación política.<sup>26</sup> En ese contexto, la creación de cuerpos colegiados en los que se representaran esos intereses de cara a las decisiones comunes que se iban adoptando, resultaba funcional al fin de recrear permanentemente los acuerdos sobre los que se construía el equilibrio político medieval entre el rey y la nobleza. De esta manera podemos sostener que el nacimiento de esas rudimentarias formas parlamentarias respondía a una doble exigencia:

De una parte actúa la necesidad del poder central regio de coagular el consenso del país asociando (y por lo tanto comprometiendo) en las decisiones políticas a los poderes periféricos (tanto feudales como ciudadanos), sin la colaboración de los cuales la ejecución de cualquier programa político se convierte en casi imposible... De la parte opuesta entra en juego la exigencia de que los poderes periféricos sienten de garantizar los propios privilegios y de ejercer un control verdadero sobre el empleo que el poder regio hace de sus contribuciones personales y financieras.<sup>27</sup>

El Parlamento medieval inglés nace, de esta manera, como un espacio de representación de los intereses de la nobleza y como un espacio de interlocución colectiva con el rey. Sin embargo, y a pesar de que los señores feudales constituían la parte políticamente activa de la población,<sup>28</sup> existían otros actores políticos que poco a poco fueron cobrando mayor relevancia. Con el paso de los años, en toda Europa fue concretándose la tendencia hacia la concentración del poder en manos del monarca. El surgimiento y la consolidación de las monarquías absolutas, primera expresión de los Estados nacionales modernos, pasó por la centralización del poder que, durante el medioevo había estado desconcentrado:

La centralización sólo podía beneficiar a las clases más bajas, mientras que a la nobleza territorial esa forma de gobierno sólo le podía parecer una amenaza peligrosa del poder real sobre sus privilegios y poder.<sup>29</sup>

El nacimiento de un poder real centralizado tenía que pasar, pues, por un reacomodo de las relaciones políticas sobre las cuales se había edificado el mundo feudal. Las intenciones absolutistas de los monarcas europeos —que poco a poco fueron intensificándose— encontraron en la emergente burguesía, clase social que demandaba para sí una mayor presencia y espacios representativos, a un importantísimo aliado para enfrentar las prerrogativas y los intereses de la nobleza feudal. En Inglaterra ese ree-

<sup>26</sup>Véase Dogliani, *op. cit.*, p. 143.

<sup>27</sup>Cotta, *op. cit.*, p. 1123.

<sup>28</sup>Dogliani, *op. cit.*, p. 143.

<sup>29</sup>Crossman, *op. cit.*, p. 23.

equilibrio de fuerzas políticas se tradujo, en el siglo XIV, en la creación de una nueva instancia parlamentaria que permitió la interlocución de esa nueva y creciente clase social. “El Parlamento británico se dividió en dos asambleas de acuerdo con una estratificación social: la Cámara de los Lores (*Lords*) o Cámara Alta (*Upper House*) asumió la representación de la aristocracia y la nobleza, y la Cámara de los Comunes o Cámara Baja asumió la de la burguesía”.<sup>30</sup> Fue bajo el reinado de Eduardo III, en 1341, cuando por primera vez se instaló, paralelamente a la tradicional cámara de representación de la nobleza, una cámara que daba voz a la “gente común” (*commons*) y que les permitía opinar respecto a la imposición de impuestos y eventualmente a acusar frente a la Cámara de los Lores a aquellos funcionarios que hubieran abusado de su autoridad. Para Walter Bagehot, el origen del Parlamento en Inglaterra responde a la convocatoria que el rey hacía a los personajes más importantes del reino para conocer su opinión y para enterarse de sus sentimientos.

Poco a poco las principales asambleas que el soberano de Inglaterra convocaba así, tomaron la forma precisa y definida de Lores y Comunes, según las vemos hoy. Pero su carácter real era muy diferente de lo que es ahora. El Parlamento de la Edad Media era, si se me permite llamarlo así, un cuerpo *expresivo*. Su función consistía en decir al rey lo que el pueblo quería que hiciese, en guiarle en una cierta medida por la adición de inteligencias nuevas [...] Por medio del parlamento, el rey sabía o por lo menos tenía ocasión de saber lo que el pueblo aceptaría y lo que no aceptaría.<sup>31</sup>

El carácter eminentemente consultivo de ambas cámaras prevaleció a lo largo de los dos siglos subsecuentes sin ningún cambio trascendental (salvo, tal vez, la igualación de facultades que la Cámara de los Comunes obtuvo frente a la de los Lores durante el reino de Enrique V, en el siglo XV). En ese periodo el absolutismo real se consolidaba y mantenía al Parlamento en una posición de subordinación dentro del proceso de toma de decisiones del Estado.

Esta situación subsistiría hasta el siglo XVII cuando la boyante burguesía comenzó a exigir mayor peso y facultades para el Parlamento y específicamente para la Cámara que representaba directamente sus intereses. Estas demandas contrastaron con las aspiraciones de continuar y acentuar el tono absolutista del reino con las que asume en 1603 la corona Jacobo I (el primero de los reyes Estuardo): “En un momento en que el Parlamento se encontraba ya preparado para ejercer una mayor influencia en política —sostiene Crossman—, el rey de Inglaterra proclamaba su derecho divino, y de

<sup>30</sup>Madrazo, *op. cit.*, p. 528. Crossman expresa de manera muy clara este proceso ocurrido en la primera mitad del siglo XIV: “...el crecimiento de las ciudades, muchas de las cuales nacieron con privilegios reales que las liberaron de servicios feudales, significaba que la importancia de los grandes barones disminuía en proporción. Gradualmente fue elevándose la clase media, compuesta de terratenientes, comerciantes y artesanos, que estaban satisfechos de que la ley y la administración estuviesen en manos del poder central (...) Este desarrollo de una clase de pequeños propietarios y comerciantes, distinta de los grandes barones y los prelados, se refleja en la división del Parlamento en sus respectivas cámaras de los Lores y los Comunes, y la creciente riqueza de los últimos les iba otorgando mayor influencia con los reyes, quienes siempre se encontraban necesitados de dinero para sus guerras” (Crossman, *op. cit.*, p. 52).

<sup>31</sup>Bagehot, *op. cit.*, p. 212.

modo implícito se veía obligado a encontrar apoyo precisamente en aquellos elementos reaccionarios que los Tudor habían tratado de suprimir”.<sup>32</sup>

Las dos revoluciones inglesas (la primera que se inició en 1642 y culminó con la decapitación de Carlos I en 1649, y la “Revolución Gloriosa” de 1688) significaron un claro y profundo reacomodo político en donde el Parlamento, cuya Cámara Baja había liderado ambas gestas contra el rey (la nobleza, particularmente durante la primera revolución, había apoyado al monarca), pasó a jugar un papel cada vez más relevante hasta convertirse, con el paso del tiempo, en el verdadero centro del poder político en Inglaterra. Si hasta el siglo XVII el monarca se había erigido como el decisor último en Inglaterra, a partir de entonces, el Parlamento acumularía gradualmente más atribuciones y capacidad de conducción de los destinos del Estado en perjuicio del poder del rey.<sup>33</sup> Esta tendencia continuaría hasta que en 1911, con la aprobación de la *Parliament Act* de ese año, se confirmaría definitivamente la primacía legislativa de la Cámara de los Comunes frente a la Cámara de los Lores que pasaría a jugar un papel menor en los equilibrios políticos del Estado.

Con el tiempo y vista la centralidad que acabó teniendo la Cámara de los Comunes como el verdadero centro político del diseño constitucional inglés, dicha instancia perdió el carácter de clase que la había acompañado desde su nacimiento. Sin embargo, la tradición y ese complicado arreglo político e institucional que los ingleses asumen como su Constitución provocó que la Cámara de los Lores subsistiera aunque con atribuciones francamente disminuidas. En los hechos continúa teniendo esa representación de clase aunque, políticamente, ya no tenga ni el peso ni la centralidad que la caracterizaron en el pasado.

Pasemos a analizar brevemente el modelo norteamericano. Lo primero que debe advertirse es que no existe una línea de continuidad entre el bicameralismo británico y el norteamericano. Este último responde a razones y persigue objetivos radicalmente diferentes. Nadie puede negar que las instituciones inglesas fueron un referente obligado para los constituyentes de Filadelfia,<sup>34</sup> y es probable que la organización dual del Parlamento de la metrópoli haya sugerido a los norteamericanos la posibilidad de establecer un congreso con dos cámaras; sin embargo, como veremos, la manera de llegar a proponer este modelo de organización del Poder Legislativo responde a causas y motivos completamente distintos: un caso, como hemos analizado, perseguía originalmente una representación de clases sociales; el otro, surge de una transacción de intereses entre Estados igualmente soberanos pero disímboles en cuanto a su población y desarrollo.<sup>35</sup>

<sup>32</sup>Crossman, *op. cit.*, p. 58.

<sup>33</sup>Si bien *La Constitución inglesa* de Walter Bagehot analiza la evolución del Parlamento británico hasta la mitad del siglo XIX (la obra se publicó en 1867), resulta ilustrativa de la génesis que hasta ese momento vivió dicha institución. Para la reconstrucción de esa evolución desde la época de la primera revolución hasta el período mencionado, véase Bagehot, *op. cit.*, pp. 215 y ss.

<sup>34</sup>Una referencia obligada para el análisis de las discusiones en la Asamblea Constituyente norteamericana es M. Farrand (ed.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, 3 tomos, New Haven y Londres, Yale University Press, 1966.

<sup>35</sup>*Cfr.* De Andrea, *op. cit.*, p. 234.

Uno de los problemas fundamentales que enfrentó la Asamblea Constituyente de Filadelfia de 1787 fue encontrar el diseño institucional que permitiera un gobierno común fuerte y que fuera plenamente respaldado por los 13 estados que habían surgido una década atrás de la guerra de independencia frente a Inglaterra. El rotundo fracaso de la Confederación<sup>36</sup> surgida en 1781 (dos años antes de que el Tratado de París firmado entre Francia e Inglaterra reconociera la independencia de las otrora colonias de Norteamérica) incapaz de hacer frente a la amenaza británica que buscaba reconquistar los territorios perdidos y de establecer normas generales que regularan el comercio, imponía a los constituyentes norteamericanos a pensar en un gobierno común que fuera representativo de la diversidad política de los Estados, que por esa razón la población de cada uno de ellos sintiera como propio y que, en consecuencia, contara con el apoyo incondicional de todos.<sup>37</sup>

La tarea no fue fácil por la pluralidad de intereses políticos y económicos que inspiraban a los representantes de cada Estado.<sup>38</sup> De hecho se ha llegado a sostener que la Constitución de 1787 representa un acuerdo institucional fincado en la protección de determinados privilegios económicos.<sup>39</sup> El resultado, vale la pena anticiparlo, fue un cuidadoso equilibrio de poderes en los que se combinaban cargos de elección popular directa e indirecta, representación popular y de los estados, controles recíprocos entre los poderes, entre otras características que materializaban la idea del gobierno limitado. En efecto:

la Suprema Corte, el presidente, el Senado y la Cámara de Representantes, fueron ideados y contruidos como cuatro poderes federales que funcionarían de contrapesos. Los tres primeros frenaban el cuarto poder democrático, al tiempo que el primero y en cierto sentido el tercero, el Senado, frenaban los poderes ejecutivos del presidente. Además, los cuatro debían asegurar, por medio de su actividad federal, que las legislaturas estatales no destruyesen democráticamente los derechos del hombre.<sup>40</sup>

Pero más allá del complejo pero bien logrado sistema de controles y contrapesos (*checks and balances*) en el que la Cámara Alta, el Senado, cumple una función estratégica, las razones primeras del bicameralismo en Estados Unidos responden a una transacción política lograda en la Convención Constituyente de Filadelfia para lograr sumar a todos los estados en torno al proyecto federal. Analizar los detalles de ese arreglo,

<sup>36</sup>Para el objeto del presente texto hay que hacer notar que el Poder Legislativo que había sido establecido por los artículos de la Confederación había sido otorgado a una asamblea con una sola cámara (*cf.* J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, tomo I, Boston, Little, Brown and Company, 1858, p. 381).

<sup>37</sup>“La historia de la Convención federal —escriben Morison y Commager refiriéndose al objetivo que buscaban los constituyentes estadounidenses— no es sino la historia de los esfuerzos para encontrar una nueva balanza de equilibrio entre la libertad y el orden y una nueva distribución de poderes entre los Estados y la nación” (S.E. Morison y H.S. Commager, *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1951, p. 272).

<sup>38</sup>Para una revisión del carácter de clase y de las profundas diferencias que los intereses económicos planteaban entre los diversos Estados, véase Morison y Commager, *op. cit.*, pp. 164 y ss.

<sup>39</sup>Uno de los ejemplos más claros lo representa Ch. A. Beard, *Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos*, 2 tomos, Buenos Aires, Arayú, 1953.

<sup>40</sup>Crossman, *op. cit.*, p. 101.

aunque sea de forma genérica, ilustra con claridad las causas, en términos de representación política, que llevaron a elegir un modelo biinstancial para el Poder Legislativo.

Originariamente la Convención de Filadelfia había sido facultada para revisar los artículos de la Confederación y proponer las enmiendas que consideraran pertinentes. Sin embargo, desde los primeros días de trabajo de la asamblea, se presentó una propuesta elaborada por el grupo de los “nacionalistas”, o de “partidarios de los Estados grandes” —como se les llamó también—, en la que se planteaba un diseño constitucional de la Unión completamente nuevo, propuesta que sirvió como base de la discusión posterior. En dicho documento presentado por el gobernador de Virginia, Edmund Randolph, mismo que fue conocido como Plan Virginia<sup>41</sup> (o Plan de los Estados grandes, o también *Randolph Resolutions*), se proponía la creación de un órgano legislativo nacional integrado por dos cámaras: una Cámara de Representantes y una de Senado. La propuesta preveía que la primera de las cámaras estuviera integrada por representantes de los estados en un número proporcional al de la población de cada uno de ellos, lo que implicaba un peso mayor de los estados más poblados frente a los pequeños; mientras que los miembros de la segunda serían designados por la primera cámara, lo que en los hechos significaba reproducir, también en el Senado, la presencia desigual de los diferentes estados.<sup>42</sup>

Obviamente los estados pequeños se opusieron a ese modo de integrar la representación nacional del Poder Legislativo y presentaron poco después un contraproyecto. El nuevo proyecto, conocido como Plan de New Jersey<sup>43</sup> (o Plan de los estados pequeños), planteaba la constitución de un cuerpo legislativo unicameral con representación igualitaria para todos los estados. Tampoco este plan prosperó pues contó con el rechazo de los estados más poblados.

La solución a la confrontación provocada por propuestas encontradas vino de una comisión, integrada por un miembro de cada estado, que se abocó a ponderar los planes mencionados y a plantear alguna solución que fuera aceptable para todos. La salida se presentó a través de un documento conocido como Transacción de Connecticut, o Gran Transacción,<sup>44</sup> que recogía los postulados esenciales del Plan Virginia y del Plan de New Jersey. La solución vino a través de la propuesta de crear un Poder Legislativo integrado por dos cámaras: la primera, la de representantes estaría integrada a partir de la representación proporcional de la población de cada estado (con lo que los estados grandes contarían con más parlamentarios que los pequeños), tal como lo sugería el Plan Virginia. La segunda cámara, el Senado, se compondría por una representación igualitaria por cada estado (como lo habían pedido los estados pequeños en el Plan de New Jersey), cuyos miembros serían designados por sus respectivos congresos locales.

<sup>41</sup>Véase al respecto las notas de Max Farrand sobre el “Plan Virginia” (M. Farrand (ed.), *op. cit.*, tomo III, pp. 593-594).

<sup>42</sup>La desproporción entre los varios estados era importante: mientras que Virginia —el estado más habitado— contaba con una población de alrededor de 700,000 habitantes, Delaware tenía únicamente 27,000 pobladores; una diferencia de 26 a uno.

<sup>43</sup>Véase al respecto las notas de Max Farrand sobre el “Plan de New Jersey” (Farrand (ed.), *op. cit.*, tomo III, pp. 611-615).

<sup>44</sup>Véase al respecto las notas de Max Farrand sobre la “Transacción de Connecticut” (Farrand (ed.), *op. cit.*, tomo III, pp. 617-630).

Además se preveía que ambas instancias gozarían de la misma dignidad y peso por lo que hace al proceso legislativo que tendría así dos etapas sucesivas. Ésta resultó ser la fórmula ganadora que generó el consenso de unos y otros.<sup>45</sup>

De esta manera, lo que en los hechos se obtuvo fue que, por un lado, una de las cámaras se integrara por representantes del pueblo, mientras que, por otro lado, la Cámara Alta representaría paritariamente a los estados signatarios del pacto federal.<sup>46</sup> La solución Bicameral que dieron los constituyentes norteamericanos a la controversia suscitada en el seno de la Asamblea de Filadelfia entre los estados grandes y los pequeños no sólo resultaba funcional para el sistema federal, sino que lo potenciaba intensificando los lazos que vinculaban a todas las partes con la Unión. El Senado como segunda cámara en la que se permitía la representación paritaria de las entidades federadas (como “asamblea de pares”, diría Joseph Story)<sup>47</sup> acabó por convertirse en el modelo que seguirían todas las constituciones federales en el mundo y también varias de aquellas que reconocen autonomías regionales.<sup>48</sup>

Por otra parte, desde una perspectiva política el bicameralismo respondía al espíritu de limitación y control de poder tan presente entre los miembros de la Asamblea Constituyente pues, como hemos señalado, la estructura dual del Poder Legislativo permite moderar “el dominio de las fuertes pasiones, la impaciencia, la irritabilidad y la impetuosidad” de una legislación opresiva como la que puede resultar de una única asamblea.<sup>49</sup>

## Evolución del bicameralismo en México

De la revisión de las constituciones que tuvieron vigencia en México a partir de la Independencia cabe hacer dos observaciones preliminares: la primera es que todas

<sup>45</sup>Para la reconstrucción de las tareas de la Convención constituyente y de los proyectos presentados, véase Morison y Commager, *op. cit.*, pp. 275 y ss.

<sup>46</sup>Al respecto *El Federalista* (Alexander Hamilton o James Madison) señala: “La igualdad de representantes en el Senado constituye otro punto que, siendo el resultado evidente de una transacción entre las pretensiones opuestas de los estados pequeños y de los más grandes, no requiere mucha discusión. Si innegablemente es lo debido, en el caso de un pueblo fundido completamente en una sola nación, que cada distrito participe *proporcionalmente* en el gobierno y, en el caso de Estados independientes y soberanos, unidos entre sí por una simple liga, que las partes, pese a la desigualdad de su extensión, tengan una participación *igual* en las asambleas comunes, no parece carecer de razón el que una república compuesta, que participa a la vez del carácter federal y del nacional, el gobierno se funde en una combinación de los principios de la igualdad y la proporcionalidad de representación” (A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 262).

<sup>47</sup>Resulta particularmente interesante el juicio que este autor hace del Senado; véase al respecto Story, *op. cit.*, pp. 488-489.

<sup>48</sup>Así lo señala Giuseppe de Vergottini, al afirmar que en todas las constituciones federales vigentes se prevén parlamentos bicamarales, también en las constituciones que reconocen autonomías regionales (Italia, 1948; España, 1978) y excepcionalmente en las constituciones unitarias (Francia, 1958) (*cf.* Vergottini, *op. cit.*, p. 403).

<sup>49</sup>Story, *op. cit.*, p. 383. Al respecto véanse también las páginas subsiguientes. *El Federalista* señala al respecto: “...un Senado, como segunda rama de la asamblea legislativa, distinto de la primera y copartícipe del poder de ésta, ha de constituir en todos los casos un saludable freno sobre el gobierno. Refuerza la seguridad del pueblo, al requerir el acuerdo de dos distintas entidades para llevar a cabo cualquier estratagema de usurpación o perfidia, donde de otro modo la ambición o la corrupción de una sola hubiera sido suficiente” (Hamilton, Madison y Jay, *op. cit.*, p. 263).

ellas, con excepción de la de 1857 (hasta que fue reformada en 1874), establecen un Poder Legislativo depositado en dos cámaras. El segundo dato que vale la pena subrayar es que la estructura bicameral se dio tanto en las constituciones que establecían una composición federal del Estado mexicano, como en las dos constituciones centralistas de 1836 y 1843.

La Constitución de 1824 estableció por primera vez el sistema federal en México.<sup>50</sup> De igual manera, e inspirándose claramente en la Constitución norteamericana, estableció un Poder Legislativo bicameral en donde la Cámara de Diputados tenía por objeto la representación del pueblo al ser sus integrantes elegidos por los ciudadanos de los estados. Por otra parte, la Cámara de Senadores se componía de dos legisladores elegidos por las legislaturas de los estados y renovados por mitad cada dos años.<sup>51</sup>

En el diseño de la Constitución de 1824, el Senado vino a ocupar así el mismo papel que dicho órgano jugaba en la Constitución norteamericana, convirtiéndose en la instancia en donde los pueblos de cada uno de los estados que integraban la Federación tenían una representación paritaria y participaban con el mismo peso en el proceso de toma de las decisiones (normas) generales. Además, en consecuencia, el Senado encarnaba directamente la unidad de dichas entidades políticas bajo el manto del pacto federal.

La influencia determinante del esquema constitucional de los Estados Unidos en los constituyentes de 1824, en particular por lo que hace a la integración federal del Estado, al sistema presidencial y a la integración dual del Poder Legislativo, era obvia si se toma en cuenta que, de acuerdo con Mario de la Cueva:

Europa vivía las décadas de Metternich, que es tanto como decir absolutismo y nada tenía que enseñarnos. Los absolutismos español y virreinal no podían ser nuestro modelo, porque la guerra de independencia no solamente buscó la liberación de España, sino también la destrucción del absolutismo de Madrid y porque la caída de Iturbide estuvo dentro de la segunda línea de esa lucha. Los pueblos que en aquel entonces marchaban por el sendero de la libertad, eran Inglaterra y los Estados Unidos; pero la primera era una monarquía parlamentaria y únicamente pudo ser parcialmente imitada en Brasil que era un imperio. El centralismo era absolutismo, en tanto que el federalismo se presentó a los hombres de América como el camino de un pueblo que había alcanzado la prosperidad en libertad.<sup>52</sup>

El sistema federal fue interrumpido con la aprobación en 1836 de las Siete Leyes Constitucionales que, bajo la inspiración de corte conservador, establecieron un régimen centralista.<sup>53</sup> Sin embargo, muchas de las instituciones que habían sido consagradas en la Constitución de 1824 fueron mantenidas aunque adecuadas al nuevo diseño del Estado. Tal es el caso de la división de poderes, del sistema presidencial, de la com-

<sup>50</sup>Cfr. F. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 168 y ss.

<sup>51</sup>Cabe señalar que se trata de los mismos términos, con excepción de la duración en el encargo, que la Constitución de los Estados Unidos establece en su artículo 1º, Tercera Sección, para la integración del Senado y la designación de sus miembros.

<sup>52</sup>De la Cueva, *op. cit.*, p. 1241.

<sup>53</sup>Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 204 y ss.

posición biinstancial del Poder Legislativo. Sin embargo, la nota que marcaba la principal diferencia con el orden constitucional previo, además del régimen centralista fue la introducción del Supremo Poder Conservador, como un órgano encomendado de declarar la nulidad de los actos de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial que contravinieran los postulados de la Constitución o las leyes.<sup>54</sup>

Por lo que hace a la figura del Congreso General de la Nación, la Tercera de las Leyes Constitucionales determinó que se integraría por dos cámaras: una Cámara de Diputados cuyos integrantes serían elegidos con base en la población (lo que le otorgaba un carácter representativo del pueblo en su conjunto), y una Cámara de Senadores (integrada por 24 miembros) en cuya integración concurrían la Cámara de Diputados, el gobierno, la Suprema Corte de Justicia, las Juntas Departamentales (que eran órganos electivos designados en cada uno de los departamentos en que se dividía el país) y el Supremo Poder Conservador.

La designación de los senadores respondía a un complicado procedimiento de propuesta y de selección que, en síntesis, se reducía a lo siguiente: a) La Cámara de Diputados, el gobierno erigido en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, debían seleccionar cada uno, por separado y por mayoría de votos, a un número de individuos igual al de los senadores que debían elegirse (el artículo 9º de la Tercera Ley establecía que dicho órgano se renovarían por terceras partes cada dos años); b) Esas listas se remitían a las Juntas Departamentales y cada una de ellas elegía, de los nombres que les eran propuestos, a un número de individuos igual al del número de senadores que debían renovarse; c) Las nuevas listas, elaboradas por cada una de las Juntas Departamentales, se enviaban al Supremo Poder Conservador que tenía la encomienda de calificar las elecciones y declarar como senadores a aquellas personas que por orden hubieran recibido el mayor número de votos.

Se trataba, como puede observarse de un procedimiento abigarrado que, si bien incorporaba en la designación a los órganos territoriales que las propias Leyes Constitucionales establecían (las Juntas Departamentales), ello no significaba de manera alguna que los senadores electos tuvieran algún tipo de representación de las mismas. Las Siete Leyes Constitucionales tuvieron vigencia hasta la caída del gobierno de Bustamante en 1841, año en el que a través de las Bases de Tacubaya, fueron cesados los Poderes Supremos (con excepción del judicial).

En 1843 fueron expedidas las Bases Orgánicas de la República Mexicana, segunda constitución conservadora del país y la cual mantenía el sistema centralista o unitario de Estado.<sup>55</sup> Este texto constitucional siguió, en términos generales, los lineamientos de organización política establecidos por las Siete Leyes Constitucionales, con excepción de la figura del Supremo Poder Conservador. Por lo que hace al Poder Legislativo, el artículo 25 recogió la organización bicameral que las constituciones anteriores habían establecido, al dividir al Congreso en dos cámaras: una de Diputados y otra

<sup>54</sup>Sobre la figura del Supremo Poder Conservador, véase H. Fix Zamudio, “Breve introducción al juicio de amparo”, en Héctor Fix Zamudio, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, UNAM, 1993, pp. 25 y ss.; Héctor Fix Zamudio, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, en *op. cit.*, pp. 391 y ss.

<sup>55</sup>Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 405 y ss.

de Senadores. En relación con la elección de diputados, la Constitución de 1843 retomó el criterio de elección establecido por las Leyes Constitucionales de 1836, modificando únicamente el criterio poblacional que le servía de base (que se reduce de un diputado por cada 150 mil habitantes, o fracción de 80 mil, como lo preveía el anterior texto constitucional, a un diputado por cada 70 mil habitantes o fracción de 35 mil, con lo que se planteaba una Cámara Baja más numerosa que en el pasado).

Por su parte el Senado, sufrió una serie de profundas transformaciones que cambiarían su cara radicalmente: *a)* se estableció un número de integrantes significativamente mayor (63 senadores) que eran renovados por tercios cada dos años; *b)* la designación de dos tercios de sus miembros (42 senadores) correspondía a las Asambleas Departamentales (órganos que sustituían en términos muy distintos a las anteriores Juntas Departamentales); *c)* en la elección de la tercera parte restante concurrían la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. La elección de los senadores que era competencia de las Asambleas Departamentales (las dos terceras partes del total) aplicaba el siguiente procedimiento:

1. Cada una de las asambleas debía elegir a un número de individuos igual al de senadores que debían renovarse;
2. Los resultados de la elección de cada una de las Asambleas Departamentales debían remitirse al Senado (o a un consejo de representantes especialmente designados para realizar el cálculo de los votos en la primera ocasión que se aplicaba el procedimiento) que debía realizar los cómputos de los votos y declarar como senadores a quienes hubieran obtenido en orden descendente el mayor número de apoyos.

Por otra parte, el procedimiento de designación del tercio restante de integrantes del Senado, era el siguiente: *1.* De manera separada la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia propondrían un número de individuos igual al de curules que debían renovarse; *2.* Las listas de candidatos serían entregadas a la Cámara de Senadores o, durante sus recesos a la diputación permanente, quien debía declarar senadores a aquellos candidatos que hubieran reunido los sufragios de las tres autoridades postulantes. Sin embargo, este barroco proceso de integración era complicado aún más por la disposición constitucional de que, por un lado, la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia debían postular como senadores “precisamente sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica” (artículo 39). Por otro lado, por lo que hace a los candidatos a senadores que debían elegir las Asambleas Departamentales, éstas debían nombrar

precisamente cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes. La elección de los demás recaerá en personas que hayan ejercido algunos de los cargos siguientes: presidente o vice-presidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o Departamento por más de un año, senador al Congreso General,

diputado al mismo en dos legislaturas, y antiguo Consejero de gobierno, o que sea Obispo o General de división (artículo 40).

Como puede verse, las Bases Orgánicas de 1843 convertían a la Cámara de Senadores en un órgano de representación de intereses corporativos, con un carácter fuertemente aristocratizante. Ello desnaturalizó aún más una institución que originalmente había sido adoptada en virtud de su funcionalidad en un régimen federal y cuyo sentido cambió radicalmente con las constituciones centralistas. Además, convertía al Senado en el centro de las desconfianzas y de las sospechas para quienes anhelaban el establecimiento de un régimen liberal y democrático. No es casual, que en los años que siguieron ese órgano fuera objeto de críticas y de recelo.

La vigencia de las Bases de 1843 terminó cuando, en 1846, Mariano Salas, en virtud del golpe militar de la Ciudadela, pidió el regreso de Santa Anna (desterrado entonces en Cuba), y restableció temporalmente la vigencia de la Constitución de 1824 convocando a la vez a una Asamblea Constituyente.<sup>56</sup>

Los trabajos del nuevo Constituyente se desarrollaron en plena guerra con los Estados Unidos y con una buena parte del país ocupada por las fuerzas invasoras. Además, la estructura centralizada del poder había resultado contraproducente ya que, en lugar de agilizar la defensa la entorpecía notablemente. Ello imponía una apremiante necesidad de contar cuanto antes con una nueva Constitución.

El Congreso Constituyente de 1846-1847 contó con una clara mayoría de liberales, con lo que la vuelta al sistema federal estaba asegurada.<sup>57</sup> La premura provocada por la guerra, llevó a la mayoría de la Comisión de Constitución encargada de formular el proyecto que se sometería a la consideración del pleno (de la que formaba parte el presidente de la misma, Manuel Crescencio Rejón), a proponer la reintroducción lisa y llana de la Constitución de 1824. Sin embargo, el dictamen de la mayoría fue acompañado de un famoso voto particular formulado por Mariano Otero, en el que proponía que la Constitución de 1824 fuera reintroducida en su vigencia con una serie de reformas que, a su juicio eran indispensables para darle viabilidad política y para subsanar los problemas que la misma había demostrado tener durante el primer periodo de su vigencia.

La postura de Otero prevaleció en el pleno y, finalmente, la Constitución de 1824 adquirió nuevamente vigencia con las modificaciones sugeridas por el mismo Otero a través del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Las modificaciones más relevantes fueron las siguientes:

a) Se modificó la integración del Senado, mismo que pasaba a tener, además de los senadores electos por las legislaturas de los estados, un número igual de legisladores elegidos por el propio Senado, por la Suprema Corte y por la Cámara de Diputados,<sup>58</sup>

<sup>56</sup>Cfr. De la Cueva, M., *op. cit.*, p. 1260.

<sup>57</sup>Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 439 y ss.

<sup>58</sup>El artículo 8º del Acta Constitutiva y de Reformas estableció textualmente: "Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la

- b) Se suprimió la figura de la vicepresidencia, que había sido particularmente funesta en el pasado;
- c) Se estableció un sistema de control de constitucionalidad de leyes locales y federales encomendado, en el caso de las primeras, a las legislaturas locales por medio de la Suprema Corte y, en el caso de las segundas, al Congreso General, y
- d) Se introdujo el juicio de amparo como un mecanismo de protección de los derechos de los individuos frente a los abusos de autoridad considerados inconstitucionales.

Con la reintroducción del sistema federal, la composición bicameral del Poder Legislativo recobró el sentido que había tenido originalmente según el cual la Cámara de Diputados constituía el ámbito de representación del pueblo, mientras que el Senado, a pesar de la peculiar integración que le dieron las reformas aprobadas, por lo menos en su mitad, permitía la representación de los Estados Unidos en el pacto federal. La vigencia del Acta Constitutiva y de Reformas fue efímera. En 1853 Santa Anna volvió de su enésimo destierro, llamado por los conservadores, y luego de expedir las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, que servirían de sustento de su régimen dictatorial, enterró nuevamente la organización federal del Estado mexicano.

La Constitución de 1857<sup>59</sup> marca una etapa importantísima en este recorrido histórico. Esta Constitución estuvo fuertemente inspirada por el ideal democrático,<sup>60</sup> más que ninguna otra antes, y, consecuentemente, por un gran recelo hacia cualquier institución que tuviera algún tinte autoritario.<sup>61</sup> Con esa idea en mente, el Constituyente de 1856-1857 procuró evitar cualquier concentración de poder en torno al órgano Ejecutivo, cuyas experiencias más recientes habían sido la dictadura de Santa Anna y la presidencia autoritaria de Ignacio Comonfort. En ese contexto, las atribuciones del titular del Ejecutivo fueron reducidas al máximo, además de colocarlo bajo el control

---

Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieron estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombrará los que faltan de entre los otros postulados...”.

<sup>59</sup>Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 606 y ss.

<sup>60</sup>Para Arnaldo Córdova, “lo novedoso en el 57 era la idea democrática. Federalismo, división de poderes y soberanía popular, empero, cambiaron súbitamente de sentido y se preñaron de nuevos significados al influjo de la idea democrática; dejaron de ser, por decirlo así, viejas demandas, para convertirse en coadyuvantes de la organización constitucional democrática. Federalismo como soporte del Estado nacional democrático; división de poderes como estructura del nuevo Estado democrático; soberanía popular como fundamento último del régimen político democrático. El verdadero desiderátum del pueblo en armas era la democracia, el punto extremo opuesto a la dictadura que había asolado al país” (A. Córdova, “La Constitución liberal de 1857”, en *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, p. 32). Ese carácter democratizador del Constituyente se constata por el hecho de que el artículo del proyecto de Constitución que establecía el carácter representativo, democrático y federativo del Estado mexicano (que devendría en el artículo 40 de la Constitución), fue aprobado sin discusión alguna (véase al respecto F. Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, pp. 833-834).

<sup>61</sup>Emilio Rabasa apunta con claridad las razones del temor que aquejaba a los constituyentes de 1856-1857: “...los hombres que tenían injerencia en la vida pública y que fueron testigos de los acontecimientos que la formaron, habían llegado a ser suspicaces y asustadizos en todo lo que se refería al poder. La historia de los gobiernos de Santa Anna, con su último capítulo de dictadura cruel y sin freno, había dejado en todos los espíritus la obsesión de la tiranía y del abuso, de tal suerte que el Ejecutivo no era para ellos una entidad impersonal de gobierno, sino la representación enmascarada del dictador... en todos predominaba como elemento superior del criterio la desconfianza en el Poder Ejecutivo y la fe ciega en una representación nacional pura, sabia y patriota” (E. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1986, pp. 57-58).

permanente de los otros dos poderes, especialmente del Legislativo que con la supresión del Senado devino unicameral.<sup>62</sup>

El Senado que, como hemos visto, había tenido en las Constituciones centralistas —particularmente en las Bases Orgánicas de 1843— un carácter de representación con una base clasista o corporativa bastante definida, se convirtió rápidamente en el blanco de las críticas que lo acusaban de ser un órgano aristocrático y excluyente, resultando casi natural la propuesta de que fuera excluido del diseño institucional de los poderes del Estado. Emilio Rabasa, autor del clásico *La Constitución y la dictadura*, comentaba esta decisión con todo irónico:

Se trataba de hacer, como encargo de la revolución, una Constitución democrática para una república representativa popular federal... sufragio universal, puesto que todos los hombres, mal que pese a los instruidos o a los ricos, son iguales... supremacía del Congreso, pues que es la representación del pueblo, de la soberanía nacional, de lo que es supremo, y así sobre el Congreso, o al lado del Congreso, nada ni nadie. El Ejecutivo es el propietario de la acción y de la fuerza, que se emplean para el despotismo; pues hay que extinguir su fuerza y su acción y subordinarlo al poder superior del Legislativo, que no tiene más norma que la salud pública. Y si una Cámara de Representantes tiene los poderes de la nación, si lleva la voz de la nación y traduce con fidelidad la voluntad del pueblo, que con ella se gobierna por sí mismo, ¿para qué un Senado, residuo de instituciones aristocráticas, sino para embarazar la revelación del espíritu público y entorpecer la acción libre de la verdadera representación nacional? Se proscribió el Senado.<sup>63</sup>

No obstante, esta decisión, más allá de las razones políticas concretas que la determinaron, vino a romper una lógica natural que desde la Constitución norteamericana se había planteado como la regla intrínseca de los sistemas democráticos federales: que el carácter representativo del Poder Legislativo era doble, por un lado, expresado en un órgano integrado por legisladores que representaban los intereses de la nación cuyos integrantes directa o indirectamente los elegían (la Cámara de Representantes o de Diputados); por el otro, a través de otro órgano en donde estaban representados los intereses de los estados (o si se quiere del pueblo de los mismos) que se habían unido en un pacto federal (el Senado). La Constitución de 1857, por el contrario, hizo a un lado esa tendencia y a pesar de la estructura federal del Estado estableció un órgano legislativo único.

Sin embargo, se trató de una determinación que no estaba destinada a durar mucho tiempo. Los 10 años que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1857 fueron inciertos y convulsos: primero la dimisión de Comonfort como presidente, luego la Guerra de Reforma y finalmente la intervención francesa y el imperio de Maximiliano, provocaron que se viviera en una situación de emergencia y que la Constitución prácticamente no hubiera tenido una vigencia más que esporádica. No fue hasta 1867 cuando, reinstaurada la República, fueron convocadas nuevas elecciones en un con-

<sup>62</sup>Cfr. Córdova, *op. cit.*, p. 36.

<sup>63</sup>Rabasa, *op. cit.*, p. 65.

texto de normalidad política e institucional. Fue hasta entonces cuando Benito Juárez pudo ejercer el cargo sin necesidad de hacer uso de las facultades extraordinarias con las que había gobernado hasta ese momento; pero fue también entonces cuando tuvo que enfrentarse al hecho de tener frente a sí un Poder Legislativo fuerte y con amplias facultades de control y supervisión de la administración pública.

Por esa razón, como parte de la convocatoria para elegir a los poderes federales, expedida el 14 de agosto de 1967, Juárez decidió someter a la voluntad de los electores una autorización para que el nuevo Congreso pudiera modificar la Constitución en cinco puntos específicos sin tener que seguir el procedimiento agravado de reforma que la misma contemplaba. Las modificaciones para las cuales se pedía la autorización de los electores eran:

- a) El restablecimiento de un Congreso bicameral;
- b) Otorgar al presidente la facultad de poder plantear un veto suspensivo de las leyes;
- c) Establecer que los informes que debía rendir el Ejecutivo al Legislativo fueran presentados por escrito y no compareciendo personalmente;
- d) Impedir que la diputación permanente pudiera convocar de manera discrecional a sesiones extraordinarias del Congreso, y
- e) Determinar un mecanismo para designar a un sustituto en caso de falta absoluta del presidente y del presidente de la Suprema Corte de Justicia (quien suplía al jefe del Ejecutivo en caso de ausencia).

La intención de Juárez era clara: construir nuevos equilibrios institucionales entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo mediante el reforzamiento de este último. El mismo día en que se expidió la convocatoria a las elecciones, el ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada, giró a los gobernadores de los estados una circular en la que les hacía llegar la ley de convocatoria a las elecciones de los funcionarios federales y de los estados. En dicha circular, además de explicar los términos de la referida ley de convocatoria, hacía explícitas las razones que habían llevado al Ejecutivo a plantear a los ciudadanos la autorización para modificar la Constitución. Vale la pena citar directamente las palabras de Lerdo de Tejada que se explican claramente por sí solas:

Según están organizados en la Constitución, el Legislativo es *todo*, y el Ejecutivo carece de autoridad propia en frente del Legislativo. Esto puede oponer muy graves dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes [...] El gobierno cree necesario y urgente el *remedio*, y sin embargo, no censura que se formase así en su época esa parte de la Constitución. Para algunos, pudo ser esto un efecto de sentimientos políticos de circunstancias; mientras que para otros, pudo muy bien ser un pensamiento profundo, político y regenador [...] La historia de esos desengaños [refiriéndose sin mencionarla a la dictadura de Santa Anna], pudo inspirar a los constituyentes de 1857, la idea de crear y *establecer permanentemente, en lugar de un congreso, una convención* [...] A muy pronto sobrevino la revolución y cambió el curso de los sucesos. La guerra hizo que se emprendiera y se consumase pronta y radicalmente la reforma. Antes de hacerla, habría sido una

esperanza el establecimiento permanente de una convención. Después de hecha, pudiera ser más bien un peligro [...] La marcha normal de la administración exige, *que no sea todo el Poder Legislativo, y que ante él no carezca de todo poder propio el ejecutivo*. Para situaciones extraordinarias, la excusa de los inconvenientes es, la necesidad de toda energía en la acción; pero para tiempos normales, el despotismo de una convención puede ser tan malo, o más, que el despotismo de un dictador.<sup>64</sup>

Como puede verse, las razones aducidas por Lerdo de Tejada para convocar a un pronunciamiento directo del pueblo sobre los puntos que se sometían a su consideración respondían a la urgencia y necesidad que hacían inviable, a su juicio, a los medios ordinarios de reforma establecidos en la misma Constitución pues “serían lentos, tardíos e *inoportunos*, para resolver el conjunto de reformas que comprenden los cinco puntos mencionados, con el carácter que tienen de urgentes, para arreglar la marcha normal de los poderes públicos”.<sup>65</sup> Vale la pena recordar que el mecanismo previsto por la propia Constitución para su modificación (artículo 127), que buscaba exentar el gobierno de Juárez, exigía que las adiciones o reformas fueran aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados,<sup>66</sup> lo que entrañaba, en sí, una complejidad significativamente mayor frente a la legislación ordinaria.

El intento de Juárez por modificar la Constitución en los puntos mencionados, fue infructuoso. No sería sino hasta 1974 cuando, justamente bajo la presidencia de Lerdo de Tejada, podría reformarse la Carta Fundamental de 1857 y reintroducir así el Senado. En efecto, ese año se publica la Ley de Adiciones y Reformas a la Constitución<sup>67</sup> que recoge entre otras adiciones, tres de los cinco puntos que habían sido planteados por Juárez: un Congreso conformado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores; la facultad de veto suspensivo de las leyes atribuida al presidente, y restricciones a la Comisión Permanente para convocar a periodos extraordinarios del Congreso.

De acuerdo con el nuevo artículo 58, el Senado se integraría con dos senadores por cada Estado y dos del Distrito Federal que serían elegidos de manera indirecta por los ciudadanos de cada entidad federativa. Con ello el Senado recuperó el sentido originario que había tenido en la Constitución de 1824 —y que, como hemos visto, se había inspirado directamente en el modelo constitucional norteamericano— y que desde entonces, se había visto alterado en las cartas constitucionales sucesivas (incluida el Acta de 1847). La Constitución de 1917 retomó prácticamente en sus términos la organización bicameral que había establecido la Norma Fundamental de 1857 con las

<sup>64</sup>M. Dublán y J.M. Lozano (eds.), *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, tomo X, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Chávez, á cargo de M. Lara (hijo), 1878, pp. 51-52. Lo cursivo es mío.

<sup>65</sup>*Ibidem*, p. 55. Lo cursivo es mío.

<sup>66</sup>Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 627.

<sup>67</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 698.

reformas y adiciones de 1874. El artículo 50 estableció dicha organización biinstancial y, hasta hoy, es uno de los pocos preceptos constitucionales que no han sufrido reformas.

La lógica representativa que subyace a la organización del Congreso en dos órganos fue la misma que la que había inspirado casi un siglo atrás la Constitución de 1824: una Cámara de Diputados que se integra por representantes de la Nación en su conjunto (de acuerdo con el artículo 51), y una Cámara de Senadores compuesta por dos miembros por cada estado y por el Distrito Federal (artículo 56 en su redacción original), lo que la convierte, en los hechos, en un órgano en donde existe una representación de las entidades federativas, o de sus respectivos pueblos.

En los años de vigencia de la Constitución de 1917, los preceptos que instituyen la composición y el modo de integración de las cámaras del Congreso de la Unión han sufrido diversas modificaciones tendientes a adecuarlas a las necesidades políticas que han ido surgiendo, en particular las exigencias de democratización del sistema político que se presentaron a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado. Se trató de una serie de reformas que tuvieron por objeto adecuar el sistema representativo a la creciente pluralidad de la sociedad mexicana abriendo los canales y los mecanismos de acceso a las instancias del Estado integradas mediante elección popular. Hasta 1996 ninguna de esas modificaciones había alterado el sentido de la lógica representativa del sistema bicameral antes mencionada.

Sin embargo, la reforma electoral de 1996 cambió el procedimiento de integración de la Cámara de Senadores en aras de abrir esa instancia a la pluralidad política y de permitir que dicho órgano legislativo reflejara la diversidad ideológica que para entonces caracterizaba al país. A partir de ese año el artículo 56 dispone que el Senado se integra por 128 legisladores (el número había pasado de 64 como estaba originalmente previsto, al doble desde 1993) de los cuales en cada estado y en el Distrito Federal serán elegidos dos por el principio de mayoría relativa y uno más se asignará a la primera minoría, mediante el sistema de fórmulas ordenadas en orden de prelación. Los 32 senadores restantes se elegirán mediante el sistema de representación proporcional en una única circunscripción plurinominal nacional.

Estos 32 senadores elegidos con el sistema proporcional permitieron inyectarle al Senado una representación más plural y equilibrada pues hasta entonces el sistema electoral utilizado para su integración había generado una clara sobrerrepresentación del partido mayoritario; sin embargo, el hecho de que una cuarta parte de los integrantes de ese órgano no fueran elegidos en las entidades federativas sino a nivel nacional, provocó la necesidad de redefinir a la Cámara de Senadores como una instancia representativa de los estados (o de sus respectivos pueblos) unidos bajo el pacto federal. A lo sumo podría decirse que sólo los tres senadores que son elegidos en cada entidad mediante los principios de mayoría relativa y de primera minoría, cumplen esa función. Se trató, en suma, de una reforma que alteró los esquemas tradicionales de representación bicameral en un Estado federal para permitir una mayor representatividad y pluralidad política a la Cámara Alta.

## Bibliografía

- BAGEHOT, W., *La Constitución inglesa*, México, UNAM, 2005.
- BEARD, Ch. A., *Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Arayú, 1953.
- CARPISO, J., “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en M. Kaplan (comp.), *Estado, derecho y sociedad*, México, UNAM, 1981.
- CÓRDOVA, A., *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989.
- CÓRDOVA VIANELLO, L., “El sistema presidencial en México. Orígenes y razones”, en AA.VV., *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.
- COTTA, M., “Parlamento”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (eds.), *Diccionario de política*, 11a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1998.
- CROSSMAN, H.R.S., *Biografía del Estado moderno*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- DE ANDREA, F., “Comentario al artículo 50”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, PGR-IIIJ-UNAM, 1994.
- DE LA CUEVA, M., “La Constitución de 1857”, en AA.VV., *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, tomo II, México, UNAM, 1957.
- DOGLIANI, M., *Introduzione al diritto costituzionale*, Bolonia, Il Mulino, 1994.
- DUBLÁN, M. y J.M. Lozano (eds.), *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1878.
- FARRAND, M. (ed.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1966.
- FIX ZAMUDIO, H., *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México UNAM, 1993.
- y S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 2001.
- HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- MADRAZO, J., “Bicameral”, voz de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo I, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004.
- MARONGIU, A., “Parlamento (storia)”, en *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè Editore, tomo XXXI, Milán, 1981.
- MORISON, S.E. y H.S. Commager, *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J., “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en AA.VV., *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988.
- RABASA, E., *La constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.
- STORY, J., *Commentaries on the Constitution of the United States*, Boston, Little, Brown and Company, 1858.
- TENA RAMÍREZ, F., *Derecho constitucional mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa, 1975.
- , *Leyes fundamentales de México. 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991.
- VERGOTTINI, G. de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004.
- ZARCO, F., *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.

## Artículo 50

Trayectoria constitucional

50 Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

# Artículo 51

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 51 hace alusión a la composición de la Cámara de Diputados y a la elección de sus miembros. Este artículo tiene sus antecedentes en los textos que durante la guerra de independencia sirvieron como proyectos para elaborar la Constitución que habría de regir a la que, se esperaba, pronto sería una nación independiente. La elección de los representantes de la nación era un acto por demás importante en tanto sería la primera vez que se realizarían votaciones y que se elegiría a representantes propios. Referencia de esta representatividad fue, sin duda, la Constitución de Cádiz de 1812 en donde se contempló que las Cortes eran la reunión de “todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá”<sup>1</sup> (artículo 27), los cuales se elegirían cada dos años (artículo 108).

Un año más tarde, en México, José María Morelos elaboró los puntos conocidos como Sentimientos de la Nación; en el punto quinto se estipuló que la soberanía dimanaba del pueblo el cual sólo quería depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y “Judiciario”, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás que debían ser sujetos sabios y de probidad.<sup>2</sup> Dichos vocales, de acuerdo con el punto séptimo de dicho texto, deberían funcionar como tales por cuatro años, turnándose los más antiguos por los “nuevos lectos”. Como puede notarse, Morelos no llamó diputados a estos personajes sino vocales, nombre que también en 1812 había usado Ignacio López Rayón para referirse a los integrantes del Congreso

<sup>1</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>2</sup>José María Morelos, Sentimientos de la Nación, 1813, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>.

51

## Sumario Artículo 51

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	399
Texto constitucional vigente. . . . .	403
Comentario	
<b>Lorenzo Córdova Vianello</b> y <b>Jorge E. Sánchez Cordero</b> <b>Grossmann</b>	
Representación política y democracia . . . . .	404
Diputados como representación de la nación . . . . .	410
Mandato imperativo o mandato libre. Entre la “representación de intereses” y la “representación política” . . . . .	413
Duración de los diputados en el encargo . . . . .	416
Suplencia . . . . .	417
Bibliografía . . . . .	420
Trayectoria constitucional . . . . .	422

en sus Elementos Constitucionales. En aquella ocasión se señaló en su punto séptimo que dichos personajes serían cinco y durarían en funciones por cinco años. Serían electos de manera anual, de modo que cada año el más antiguo sería sustituido por uno de nueva elección, así cada cinco años quedarían renovados todos los vocales.<sup>3</sup>

Hasta aquí, en dichos documentos puede notarse que se resalta la importancia de la representación y de la elección, temas que durante el virreinato habían sido nulos. Todos estos puntos fueron recogidos por la Constitución de Apatzingán, de 1814, en ella se retomó, como en Cádiz, la noción de diputados. En su artículo quinto, dicho ordenamiento señaló que la soberanía residía originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos.<sup>4</sup> Sería la ley, de acuerdo con el artículo 6º, la que señalaría quiénes serían considerados ciudadanos.

Asimismo, su artículo 48 decretó que el Supremo Congreso quedaría compuesto por diputados elegidos uno por cada provincia, los cuales serían todos iguales en autoridad. El texto de Apatzingán retomó la cantidad de años que había señalado Cádiz como periodo de funciones de los diputados y estipuló dos años (artículo 56). Dichos diputados serían elegidos por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (artículo 61). En estos puntos, según podemos ver, se mostraba una clara idea de la nueva organización del sistema político mexicano que descansaba en gran medida en sus diversas provincias. Esta representatividad era fundamental para entender la forma en que la nueva nación ejercería su soberanía.

En el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 1823, por ejemplo, contempló como parte de su base primera que la nación ejercía sus derechos por medio de los “ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo”.<sup>5</sup> Por su parte, la base segunda señaló que dichos ciudadanos deberían elegir a los individuos del cuerpo legislativo o Congreso nacional del Senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos. Se dijo entonces que la elección no sería por ahora directa sino por medio de electores que serían nombrados según las leyes. Las bases para ello serían, en el caso del cuerpo legislativo, un individuo por cada 60 mil almas, mientras que para el senado se propondrían tres individuos por cada junta electoral de provincia.

Con estas precisiones, el Plan de Constitución se convirtió en uno de los primeros ordenamientos en clarificar todo el proceso de elección de los diputados. Cuando al año siguiente se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos bastó con asentar sobre el tema lo siguiente: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los

<sup>3</sup>Elementos constitucionales circulados por el Sr. Rayón, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

<sup>4</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>5</sup>Plan de la constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

Estados”.<sup>6</sup> Para entonces era claro que la Cámara de Diputados formaba parte del Congreso, lo mismo que la de Senadores y que eran elegidos “popular y periódicamente”, todo ello se contempló en el artículo 5º de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente en 1835.<sup>7</sup> En 1836, se promulgaron las Leyes Constitucionales las cuales se refirieron nuevamente, como lo había hecho la Constitución de Apatzingán, a lo referente a la forma de elección de los diputados. Esto es de gran interés pues muestra los cambios ocurridos en los aspectos de representatividad. Dichas leyes consideraron lo siguiente:

Artículo 2º. La base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tengan este número, elegirán sin embargo un diputado. Se elegirá un número de suplentes igual al de propietarios.

Artículo 3º. Esta Cámara (de diputados) se renovará por mitad cada dos años: el número total de Departamentos se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población; el primer bienio nombrará sus diputados una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente.<sup>8</sup>

Nuevos cambios se establecieron en el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842. En su artículo 27, dicho proyecto señaló como un derecho inherente al pueblo y un atributo inseparable de su soberanía la facultad de elegir a sus representantes. Dicho poder lo ejercerían por medio de los Colegios Electorales en épocas fijas y casos designados por la Constitución.<sup>9</sup> Con base en esto, el artículo 34 estableció que los diputados y senadores serían electos por dichos colegios electorales de los departamentos en proporción de un diputado por cada 80 mil habitantes, o por una fracción de 40 mil. Por último, en su artículo 36 se retomó el señalamiento de que las cámaras se renovarían cada dos años. Ese mismo año el Segundo Proyecto de Constitución del mismo año apuntó que cada departamento nombraría un diputado por cada 70 mil almas, o por una fracción de 35 mil, mientras que el número de los suplentes debería ser igual al de los propietarios (artículo 35). Algo de gran interés en este texto fue su especificación sobre quiénes podrían ser diputados:

Para ser diputado se requiere: ser natural o vecino con residencia por lo menos de cuatro años, del Departamento que lo elige, haber cumplido veinticinco años y tener una renta anual efectiva que no baje de mil doscientos pesos procedente de capital físico o moral. No pueden ser electos diputados, el presidente de la República, los secretarios del despa-

<sup>6</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, artículo 8º, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>7</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 528.

<sup>8</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>9</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

cho y oficiales de sus secretarías, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial, los muy reverendos arzobispos y obispos y los empleados generales de Hacienda. Los gobernadores de los Departamentos, sus secretarios, los gobernadores de mitras, provisos, vicarios generales; tampoco pueden serlo por los Departamentos a que se extiende su jurisdicción, encargo o ministerio, entendiéndose que todos los comprendidos en esta restricción pueden ser electos, pasados seis meses de haber cesado en sus funciones.<sup>10</sup>

Para la década de 1850 el asunto de la cámara de diputados, su elección y alternancia eran ya bastante claros, lo podemos notar en la simplificación de las especificaciones consideradas en los textos jurídicos de ese periodo. En el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1856, por ejemplo, sólo se señalaron dos aspectos cruciales: su artículo 54 señaló que el Congreso de la Unión se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos; mientras que el 56 puntualizó que por cada diputado propietario se elegiría un suplente.<sup>11</sup>

Así mismo se manejó el tema en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 que en sus artículos 52 y 54 ratificó lo dicho por el plan de constitución mencionado.<sup>12</sup> El segundo punto, sin embargo, el referente a los suplentes dejó de considerarse al realizarse la reforma al artículo 52 de esta última constitución en 1874, en ese momento el texto constitucional únicamente expuso: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos”.<sup>13</sup> Exactamente el mismo texto fue conservado en 1916 en el *Proyecto de Constitución* de Venustiano Carranza, y se utilizó como texto constitucional del artículo 51 de la Constitución de 1917.

<sup>10</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

<sup>11</sup>Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856\\_149/Proyecto\\_de\\_Constituci\\_n\\_Pol\\_tica\\_de\\_la\\_Rep\\_blica\\_245.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica_245.shtml).

<sup>12</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>13</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 532.

## Artículo 51

Texto constitucional vigente

### *Sección I*

#### *De la Elección e Instalación del Congreso*

51

*Artículo 51.* La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.<sup>14</sup>

<sup>14</sup>Artículo reformado, *DOF*: 29-04-1933 y 06-12-1977.

## Artículo 51

Comentario por **Lorenzo Córdova Vianello** y **Jorge E. Sánchez Cordero Grossmann**

51

### Representación política y democracia

El concepto de representación política<sup>15</sup> es una de las ideas que mayor relevancia han adquirido en el pensamiento político y jurídico moderno. De hecho puede ser considerado como uno de los principios clave en la lucha que el liberalismo político emprendió en contra de las monarquías absolutas o, si se quiere, de la batalla por el establecimiento del Estado constitucional en contra del Estado absoluto.<sup>16</sup> Efectivamente, los movimientos revolucionarios europeos, por distintas motivaciones y con diversos argumentos, contrapusieron la defensa y el fortalecimiento de los órganos en los que se expresaba la representación política (parlamentos en sentido genérico) al ejercicio del poder concentrado en las manos del monarca. Las revoluciones inglesas del siglo XVII (la primera iniciada en 1642 y que termina con la decapitación del rey Carlos I y con el ascenso al poder de Cromwell, y la “Glorious Revolution” de 1688) significaron un reordenamiento de los equilibrios políticos en los cuales el parlamento, órgano que reivindicó la representación política de la población y cuya cámara baja había encabezado los movimientos revolucionarios en contra del rey, pasó a convertirse poco a poco en el verdadero centro de las decisiones del Estado. Por su parte la Revolución Francesa también vio en la consolidación y apuntalamiento de la Asamblea nacional, órgano representativo que encarnaba la voluntad general, el instrumento más poderoso para provocar la erosión y el posterior derrumbe del gobierno absoluto.

Lo anterior podría hacer suponer que el concepto de representación política constituyó uno de los asideros del proceso de expansión del sistema democrático que se

<sup>15</sup>Debe distinguirse de manera preliminar el concepto de representación jurídica del de representación política, en virtud de que es del segundo del cual nos estamos ocupando en el presente análisis. El concepto jurídico de representación es el que encarna típicamente la figura del mandato en el derecho civil; es decir, el de una relación jurídica en la cual un individuo (el mandatario) actúa por nombre y cuenta de otro (el mandante) bajo un determinado y vinculante catálogo de instrucciones (el mandato) (Cfr. J. de J. López Monroy, “Mandato”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 6a. ed., 1993, pp. 2071-2072). Por otra parte el concepto político de representación (en términos generales) se refiere a la particular relación que media en una relación política, esto es, la que se da entre el (los) gobernante(s) y los gobernados (Cfr. Carbonell, M. y A. Rodríguez Lozano, “Representación política”, en M. Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 527).

<sup>16</sup>Maurizio Cotta es explícito al sostener que “en su nombre [de la representación política] se combate la batalla contra el absolutismo real y sobre ella se apuntalan las nuevas formas de gobierno político constitucional, liberal y democrático, que surgieron del descenso del antiguo régimen” (Cotta, M., “Representación política”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 5a. ed., Siglo XXI, 1988, p. 1384).

inició desde la segunda mitad del siglo XVIII y, por ello, lleva a interpretar qué representación política y democracia constituyen dos ideas que se involucran recíprocamente. Esto constituiría un error. Considerar a la representación política como una característica distintiva de los sistemas democráticos implica una doble equivocación: por un lado, no todos los sistemas representativos son democráticos y, por otro, no todas las democracias son representativas.

La primera de las afirmaciones anteriores, según la cual no todos los sistemas representativos son democráticos, cobra sentido si se piensa que el fenómeno de la representación política, es decir, la existencia de algunos individuos que actúan en nombre y por cuenta de otros, aparece como una institución típica de la organización política feudal del bajo medioevo.<sup>17</sup> De hecho el origen del parlamento —institución que, a la larga, se convertirá en el baluarte y la institución distintiva de los sistemas democráticos— encuentra sus raíces en las asambleas que representaban los intereses de la nobleza feudal y que servían como espacio de interlocución con el rey,<sup>18</sup> antes incluso de que nacieran y se consolidaran las monarquías absolutas.

Pero ni siquiera en los regímenes en los que se incorpora la designación de los representantes mediante un mecanismo electoral pueden ser considerados, por ese solo hecho, democráticos.<sup>19</sup> En el Estado liberal clásico los gobernantes eran elegidos por los ciudadanos y no por ello puede ser considerado como un Estado democrático, por la sencilla razón de que en él sólo una clase específica de ciudadanos (los propietarios) tenían derecho de voto y, en consecuencia, de ser representados; lo que significaba que sólo los intereses de una parte de la población (los que restrictivamente eran considerados ciudadanos) estarían reflejados a la hora de tomar las decisiones colectivas. Se

<sup>17</sup>Cfr. R. Becerra y J. Woldenberg, “Representación política”, en *Diccionario electoral*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL), 2003, tomo II, p. 1100.

<sup>18</sup>Cfr. Dogliani, M., *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bolonia, 1994, pp. 143 y ss. Cfr. también, Cotta, M., “Parlamento”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 5a. ed., Siglo XXI, 1988, p. 1123; y Crossman, R.H.S., *Biografía del Estado moderno*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 22-23.

<sup>19</sup>De hecho, la institución de las elecciones, hoy coloquialmente vinculada eminentemente a los Estados democráticos, originalmente no era un rasgo distintivo de esta forma de gobierno. En la antigüedad la elección era un mecanismo típico de los sistemas democráticos. Michelangelo Bovero es claro al sostener al respecto que: “...el acto *político* de elegir, o bien la institución de las elecciones, era considerado por los clásicos antiguos... no como típico de la democracia, sino de la aristocracia: tiene sentido elegir a alguien (una persona o un partido) sólo en la medida en que se le considera mejor que otros y, por lo tanto, más digno de ser elevado al poder. *Áristos* en griego significa ‘el mejor’ y *aristokratía* ‘el poder de los mejores’” (M. Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 60). Sin embargo, a pesar de la contradicción originaria que existía entre la forma de gobierno democrática y la figura de las elecciones en el mundo clásico, la moderna democracia representativa recoge dicha institución que, siguiendo al mismo Bovero, es compatible con la democracia siempre y cuando se reúnan dos condiciones: a) la primera condición es que el juego político no escape totalmente de las manos de los electores cuando éstos han cumplido su tarea de elegir a sus representantes, teniendo que mantener posteriormente un papel activo transformándose en una “opinión pública crítica”; b) la segunda condición es que las elecciones deben desarrollarse conforme a las reglas de un “juego correcto”, a saber, que el sufragio sea universal e igual, que el voto de cada elector debe contar —y ser contado— por uno y no debe valer menos que otro y que los impulsos dados por los electores en la fase inicial del juego democrático no deben perderse en las fases sucesivas (cfr. *ibidem*, pp. 60-61).

trataba de un régimen político representativo, sin lugar a dudas, pero no por ello democrático.<sup>20</sup>

Así, en un sentido genérico, para hablar de representación política basta que un individuo o un grupo de individuos estén legitimados para poder tomar decisiones colectivas vinculantes para todos los demás en su nombre, independientemente de la fuente de dicha legitimidad.

Para decirlo con Antonio de Cabo:

cabe... hablar de una representación de arriba abajo (de esta forma, el rey representa a la nación, sentido del que se sirvió Hobbes) o de abajo a arriba, como en el caso de un alcalde elegido por sus convecinos, según sean los representados los que encomiendan al representante su acción política o que la acción política de un determinado individuo se considere como vinculante para otros, que por esta misma vinculación pasan a estar representados.<sup>21</sup>

Por otra parte, el que la representación no sea necesariamente un elemento distintivo de los regímenes democráticos resulta evidente si observamos el hecho de que las formas democráticas de la antigüedad implicaban el ejercicio del poder político —es decir, el derecho-poder de tomar las decisiones colectivas— por parte de los ciudadanos reunidos en la asamblea sin que, por ello, se estuviera ante un fenómeno de representación política (es decir, que alguien tome las decisiones en lugar y por cuenta de otros individuos). De hecho todos los ejemplos de democracia directa excluyen, por definición, toda forma de representación política. Únicamente las llamadas democracias representativas, en donde los ciudadanos ya no deciden directamente sino que su función se limita a designar (mediante la elección) a quienes tomarán las decisiones colectivas en su lugar, hacen suya la institución de la representación política. En otras palabras:

...democracia directa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar ellos mismos el contenido de las decisiones colectivas...; democracia representativa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, elegir a sus representantes. *La institución fundamental que es común a todos los regímenes democráticos contemporáneos es la elección de representantes a través del sufragio universal.*<sup>22</sup>

La diferente manera en la que son tomadas las decisiones en los Estados democráticos —directa o indirectamente— ha servido a Norberto Bobbio para formular, desde un punto de vista descriptivo,<sup>23</sup> la distinción que media entre la “democracia de los

<sup>20</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 62 y 63.

<sup>21</sup>A. de Cabo de la Vega, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, pp. 56-57.

<sup>22</sup>*Ibidem*, p. 42. El cursivo es nuestro.

<sup>23</sup>De manera paralela a esa distinción basada en un plano descriptivo Bobbio señala también otra diferencia establecida desde un punto de vista *axiológico*. Según esta última, en la antigüedad la forma de gobierno democrática fue concebida

antiguos” y la “democracia de los modernos”. En efecto, para los antiguos la democracia asumía una forma directa (en cuanto se expresaba el poder del *demos*), mientras que en la modernidad se presenta bajo la forma de democracia representativa (en la medida en la que expresa el poder de los representantes del *demos*)<sup>24</sup> vista la imposibilidad, en los modernos Estados territoriales, de la reunión física de los ciudadanos.<sup>25</sup> De las breves reflexiones anteriores podemos concluir preliminarmente que:

- a) El fenómeno de la representación política no necesariamente implica la presencia de una forma de gobierno democrática en la medida en la que regímenes no democráticos pueden utilizar mecanismos representativos (y de hecho, según algunos autores —como es el caso de Carl Schmitt—, la representación política es una característica distintiva de todos los Estados);
- b) La representación política se conjuga con la democracia sólo cuando ésta asume su forma representativa, es decir, cuando el conjunto de ciudadanos no se reúne para decidir por sí mismo las cuestiones públicas, sino que designa a representantes que en su nombre tomarán esas decisiones.

Cabría entonces distinguir entre dos tipos de representación política: la primera, de carácter genérico, que puede presentarse en cualquier forma de gobierno en la que exista un individuo o un grupo de individuos que detentan la capacidad (el poder) de tomar las decisiones públicas que atañen —y vinculan— a todos los integrantes de la comunidad política. La segunda, más específica y que podríamos llamar, por ello “representación política democrática” que es aquella forma concreta de representación política que es característica de las formas democráticas representativas, en donde la capacidad de tomar las decisiones políticas que detentan los representantes se deriva de la elección que de ellos hacen originariamente los ciudadanos.<sup>26</sup>

---

de manera prevaleciente en un sentido negativo, mientras que para los modernos, ésta ha adquirido una connotación eminentemente positiva (Cfr. N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 327).

<sup>24</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 324 y 327. En este sentido, el mismo Bobbio recuerda que “Para los antiguos la imagen de la democracia era completamente diversa: hablando de democracia ellos pensaban en un plaza, o bien en una asamblea en la cual los ciudadanos se reúnan para tomar ellos mismos las decisiones que los involucraban. “Democracia” significaba aquello que la palabra designa literalmente: poder del *demos*, no como hoy, que significa poder de los representantes del *demos*” (*ibidem*, p. 324).

<sup>25</sup>El mismo Rousseau, quien construye el Estado del contrato social como una democracia en la que el pueblo reunido expresa la “voluntad general”, reconoce las dificultades que tiene dicha forma directa de democracia, entre otras, la que imponen los grandes Estados modernos (Cfr. J.J. Rousseau, *El contrato social*, México, UNAM, 1969, p. 87). Ese mismo argumento es utilizado por John Stuart Mill, no como un impedimento para la realización del gobierno democrático, sino, por el contrario, como el conducto por el cual la soberanía popular puede expresarse. En efecto, para este autor: “No hay dificultad en demostrar que el ideal de la mejor forma de gobierno es la que inviste de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano no sólo voz en el ejercicio del poder, sino, de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función...” y agrega más adelante que “...el único Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero... Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos el tipo ideal de un Gobierno perfecto es el Gobierno representativo” (J.S. Mill, *Del gobierno representativo*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1994, pp. 34-35 y 43).

<sup>26</sup>El primer significado de representación mencionado es justamente el que utiliza, por ejemplo, Carl Schmitt al afirmar que un pueblo, en cuanto tal, no puede hacerse presente físicamente, por lo que actúa siempre a través de individuos que lo

Cada uno de los tipos de representación mencionados, el que responde a un sentido genérico y el que tiene un significado más específico, coinciden con alguno de los dos significados más relevantes de la idea misma de representación. En un primer sentido, dicho concepto equivale a “volver sensible o comprensible algo abstracto mediante algo concreto, de manera que éste se convierta en símbolo de aquél”. En un segundo sentido representar “equivale a ponerse en el lugar de alguien y actuar en lugar de éste”.<sup>27</sup>

El primero de esos sentidos de la idea de representación tiene una connotación más general pues puede ser aplicada a cualquier forma de Estado y no sólo a aquella que, en el pensamiento político moderna, ha identificado como Estado democrático representativo. En efecto, esta idea se refiere al carácter que tienen los órganos encomendados de la toma de las decisiones colectivas por cuenta de todos los integrantes de la sociedad política. En este sentido, todo Estado puede ser representado por sus gobernantes, independientemente incluso de que éstos hayan sido elegidos o no. Se trata precisamente de un uso tradicional que responde a una concepción organicista de la sociedad y del Estado en donde ambos son concebidos como algo homogéneo que, precisamente en virtud de su uniformidad puede ser identificado simbólicamente por algo o alguien que lo representa. De esa idea se derivan las expresiones que identificaban a la figura del monarca como representante de su pueblo o de su Estado, y es que al ser éstos considerados como entidades homogéneas, su representación no necesita ser plural.

Un ejemplo emblemático de esta postura es el de Carl Schmitt. Para este autor, el Estado no es otra cosa más que la expresión del *status* político de un pueblo homogéneamente considerado y su Constitución es la expresión de esa unidad de un pueblo que adquiere conciencia de su existencia colectiva.<sup>28</sup> Es homogeneidad, sostiene ese autor, se expresa en dos principios que él denomina identidad y representación. Se trata, a su juicio, de dos figuras diferentes de la unidad política de un pueblo: por un lado, en su inmediata existencia, un pueblo es capaz de actuar políticamente como una totalidad indivisible; en este caso, la mera presencia del pueblo expresa su unidad política. Por el otro lado, la unidad del pueblo es obtenida propiamente a través de la mediación de aquellos que lo representan en las instituciones públicas, lo cual, en la lógica de Schmitt, ocurre mejor cuando dicha representación es precisamente unitaria y no plural.<sup>29</sup>

---

representan (Cfr. C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 271). El otro significado de representación, más específico y propio de los sistemas democráticos, es justamente el que sostiene, por otra parte, la tradición de pensamiento liberal que va de Kelsen a Bobbio (por ejemplo, Kelsen, H., *Essenza e valore della democrazia*, en *La democrazia*, 4a. ed., Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 66 y ss.).

<sup>27</sup>M. Bovero, *op. cit.*, p. 62. Ambos sentidos coinciden con los diversos significados de representación que Maurizio Cotta distingue en los siguientes términos: “a) significados que se refieren a una dimensión de *acción*, representar es actuar según determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que conciernen a otra persona; b) significados que remiten en cambio a una dimensión de *reproducción* de propiedades y peculiaridades existenciales, representar es poseer ciertas características que reflejan o evocan las de los sujetos u objetos representados” (M. Cotta, *op. cit.*, p. 1384).

<sup>28</sup>Cfr. C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, pp. 38 y 271.

<sup>29</sup>La existencia de una colectividad homogénea, capaz de actuar como un sujeto unitario, es una presunción a partir de la cual se construye todo el análisis que funda la teoría político-jurídica de Schmitt, y sin la cual no se puede hablar propiamente.

Por otra parte, el segundo sentido, que a diferencia del anterior coincide específicamente con la idea de “Estado democrático representativo”, hace referencia, en una connotación política y jurídica, a un tipo específico de forma de gobierno en la cual existe un órgano colegiado encargado de tomar las decisiones comunes que refleja las diversas orientaciones políticas de la sociedad. Dicho de otro modo, ese órgano, que tradicionalmente es llamado Parlamento, Congreso o Asamblea, está integrado por individuos que “...‘representan’ a los ciudadanos en el sentido de aquéllos son designados por éstos mediante elecciones para que deliberen en su nombre y en su lugar sobre las cuestiones colectivas”.<sup>30</sup>

Para comprender a cabalidad el papel que tiene la figura de la representación en el contexto de la democracia moderna, resulta útil reconstruir las fases en las que desarrolla la misma. En el proceso decisional ascendente de la democracia representativa, en una primera instancia encontramos a los ciudadanos, titulares del derecho-poder de elegir a ciertas personas que ocuparán los cargos públicos; estas personas, luego de ser elegidas, cumplen la tarea de “...representar a los ciudadanos, ante todo en el sentido elemental de ‘sustituirlos’ en las fases posteriores del juego democrático, es decir, de actuar en nombre y por cuenta de éstos”,<sup>31</sup> lo que significa que tendrán que deliberar y decidir en torno a los problemas públicos y las diversas propuestas para enfrentarlos.

Lo anterior significa que, en términos democráticos, la representación significa, ante todo, sustituir a los ciudadanos en las etapas del proceso de decisión colectiva posteriores a la elección de esos representantes. Pero además, que esos representantes reflejen efectivamente las diversas orientaciones presentes en el cuerpo de ciudadanos que son representados, en la medida en la que son éstos quienes serán sustituidos en el espacio en el que las decisiones colectivas son tomadas. Dicho en palabras de Norberto Bobbio, “una democracia es representativa en el doble sentido de contar con un órgano en el cual las decisiones colectivas son tomadas por representantes, y de reflejar a través de estos representantes a los diversos grupos de opinión o de intereses que se forman en la sociedad”.<sup>32</sup>

Como puede verse, no se trata de dos sentidos excluyentes de la idea de representación democrática, sino complementarios entre sí: por un lado, es una condición ne-

---

mente ni de pueblo ni de Estado como fenómenos políticos. Es en este contexto que los principios mencionados pueden y deben ser explicados. Schmitt los presenta de esta manera: “el pueblo puede alcanzar y obtener de dos maneras diversas la condición de unidad política. Éste puede ya en su inmediata existencia —en virtud de una fuerte y consciente homogeneidad, como consecuencia de estables confines naturales, o por cualquier otra razón— ser capaz de actuar políticamente. Además, éste es, en cuanto entidad realmente presente en su inmediata identidad consigo mismo, una unidad política. Este principio de la identidad del pueblo siempre presente consigo mismo como unidad política se basa en el hecho de que *no existe ningún Estado sin pueblo*, y un pueblo en cuanto entidad existente debe estar efectivamente presente siempre. El principio contrapuesto parte de la idea de que la unidad política del pueblo en cuanto tal no puede estar presente nunca en la identidad real y, por ello, debe ser siempre representada físicamente por hombres” (C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 271).

<sup>30</sup>M. Bovero, *op. cit.*, p. 62.

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 58.

<sup>32</sup>N. Bobbio, *op. cit.*, p. 415.

cesaria la existencia de representantes, es decir, de aquellos individuos que son designados por otros (los representados) para actuar en nombre y por cuenta suyos. Por el otro, para ser tal, la representación democrática requiere además que las diversas orientaciones políticas que tengan un mínimo de relevancia en la sociedad se vean reflejadas en el órgano representativo.<sup>33</sup> Ello quiere decir que un sistema democrático representativo requiere que el órgano en donde se toman las decisiones colectivas (Congreso, asamblea o parlamento) se integre por delgados (representantes) que efectivamente representen (en el sentido de que reflejen) las diversas posturas políticas existentes entre los ciudadanos (representados), y este último *status* (el de la titularidad de derechos políticos) no esté restringido a una clase específica de individuos, sino que se extienda a todos los integrantes de la comunidad mayores de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo.<sup>34</sup>

En otras palabras, “el acto de representar entra propiamente dentro del juego democrático solamente si al significado de “actuar en nombre y por cuenta de” se sobrepone uno de sus significados originarios...: el de “ser un espejo, reflejar, reproducir fielmente”. Los elegidos en un parlamento “representan” a los ciudadanos electores *en forma democrática...* en la medida en la que el parlamento en su conjunto y en sus varios componentes, refleja las diversas tendencias y orientaciones políticas existentes en el país, considerando éste de manera global, sin *exclusiones*, y en sus respectivas *proporciones*. Si hubiera exclusiones..., el reflejo no sería verdadero porque sería *parcial*; si no respetase las proporciones, no sería verdadero porque sería *deformador*”.<sup>35</sup>

### Diputados como representación de la nación

El artículo 51 expresamente señala que la Cámara de Diputados se compondrá por *representantes de la nación*. Esta afirmación abre una larga y fecunda discusión en torno al carácter de los representantes en los sistemas democráticos que ha girado en torno a dos posturas esenciales: por una parte, la que sostiene, como lo hace el precepto constitucional mencionado, que los representantes —en este caso los integrantes de la Cámara de Diputados— actúan por nombre y por cuenta de todos los integrantes del cuerpo político en su conjunto y no de alguna fracción o parte del mismo; y, por otra parte, la que sostiene, al contrario, que los representantes lo son de los intereses particulares de los ciudadanos del colegio electoral que los ha elegido.

<sup>33</sup>El mismo Bobbio señala que “en su significado originario ‘Estado representativo’ significa un Estado en el cual existe un órgano encargado de la toma de las decisiones colectivas compuesto por ‘representantes’, pero poco a poco asume también el otro significado de Estado en el cual existe un órgano decisorio que a través de sus integrantes representa a las diversas tendencias ideales y a los varios grupos de interés del país considerado globalmente” (*Ibidem*, p. 414).

<sup>34</sup>Esta característica coincide, en efecto, con la primera de las reglas que Bobbio denomina “universales procedimentales” y que son las condiciones esenciales de la forma de gobierno democrática. Según ella, “...todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben gozar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe gozar del derecho de expresar su propia opinión o de *escoger a quien la exprese por él*” (*Ibidem*, p. 381). El cursivo es nuestro.

<sup>35</sup>M. Bovero, *op. cit.*, p. 63.

Se trata de un debate que se ha presentado desde los orígenes de los sistemas democráticos modernos. Ya Emmanuel Sieyès había sostenido en su *¿Qué es el Tercer Estado?* que “...el cuerpo de representantes, a quien es confiado el poder legislativo o el ejercicio de la voluntad común, no existe más que con la manera de ser que la nación ha querido darle”,<sup>36</sup> para agregar más adelante que “El cuerpo representante ocupa siempre el lugar de la nación misma. Su influencia debe conservar la misma naturaleza, las mismas proporciones y las mismas reglas”.<sup>37</sup> Con ello este autor sienta las bases de la postura que ve en los representantes a agentes de los intereses comunes a todos los habitantes y sectores de la población y no de un grupo particular de éstos. Cabe resaltar que no se trata de una postura gratuita, sino de una consecuencia natural de la aplicación del principio mismo de la soberanía popular. Ya Rousseau, había previamente sentado las bases de esas reflexiones al considerar que las decisiones tomadas por el pueblo soberano constituían una voluntad única, la “voluntad general”, y que ésta se diferenciaba de las “voluntades particulares” y de la “voluntad de todos” en la medida en la que expresaba un interés común por encima de los intereses personales de cada uno de los ciudadanos.<sup>38</sup>

Como es sabido, la conjunción del principio de la soberanía popular con la idea de gobierno limitado propia del liberalismo político y del consecuente constitucionalismo moderno, fue obra del pensamiento constitucional norteamericano. Efectivamente, fueron los constituyentes estadounidenses quienes le dieron forma a una armónica convivencia y recíproca referencia a ambos principios. Para lograrlo, se distinguió entre el acto fundante del Estado y la vida ordinaria del mismo, es decir, entre el momento constituyente y la operación cotidiana de los órganos públicos como entidades constituidas. El primero de esos dos momentos, aquel en el que se instituye la Constitución y se funda el Estado, es en el que la soberanía popular se expresa plenamente; en él es el pueblo el que, en ejercicio de su plena soberanía, acuerda libremente los principios políticos que regirán su existencia y los plasma en un texto constitucional que regirá su vida futura; en él el pueblo determina las modalidades que tendrá el naciente Estado y las reglas que regirán su actuación. El Estado nace así limitado por voluntad del pueblo, voluntad que se plasma y que perdura en el texto de la Constitución.

Sin embargo, en el contexto de una democracia representativa, ante la imposibilidad física de la participación directa de los ciudadanos en la instancia en la que se toman las decisiones colectivas, no son éstos quienes ejercen por sí mismos los poderes del Estado, sino que su tarea se limita a designar a quienes en su representación compondrán los órganos facultados para formar la voluntad estatal.<sup>39</sup> El hecho de que la

<sup>36</sup>E. Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, 2a. ed., México, UNAM, 1983, p. 108.

<sup>37</sup>*Ibidem*, p. 118.

<sup>38</sup>Cfr. J.J. Rousseau, *op. cit.*, p. 38.

<sup>39</sup>Tanto los constituyentes norteamericanos como los franceses estaban convencidos de que el único gobierno democrático posible para un Estado nacional era la democracia representativa, que, como hemos analizado anteriormente, es aquella forma de gobierno democrático en la que el pueblo no toma directamente las decisiones colectivas que le atañen, sino que elige a representantes que están facultados para decidir por su cuenta. Ello puede ser constatado desde la primera declara-

titularidad de la soberanía reside en el pueblo no significa que éste la ejerza de manera directa. La Constitución, en la lógica del constitucionalismo moderno, establece y organiza los poderes del Estado de conformidad con la voluntad originaria del pueblo como titular de la soberanía.

Como hemos señalado, gracias al constitucionalismo norteamericano las ideas de la soberanía popular y de un gobierno limitado pudieron ser armonizadas, al restringir la expresión de la primera en el acto constituyente y al concebir a la Constitución misma como expresión de aquélla. Sin embargo, la idea de la soberanía popular, fundamento teórico de la democracia, no podía ser relegada al momento originario del Estado como un mero dogma —o incluso un mito— fundacional; su recreación constante en el ámbito de la vida cotidiana del propio Estado se hacía necesaria para no vaciar de contenido los principios de la democracia y convertirlos en ficción. Para ello, los ciudadanos (que en conjunto conforman el pueblo) deben concurrir reiteradamente a designar a quienes en su representación ejercerán el poder decisorio del Estado. Dicho en otras palabras, en los sistemas democráticos representativos la participación periódica de los ciudadanos en la designación de sus representantes que serán llamados a decidir por cuenta, constituye el refrendo, dentro del orden constituido, del principio de la soberanía popular sobre el que se funda el Estado democrático en su conjunto.

Sin embargo, la tesis de que los representantes actúan en nombre de la nación (o del pueblo) en su conjunto, a pesar de ser la postura predominante en el ámbito de la doctrina constitucional, no ha estado exenta de críticas que se centran esencialmente en considerar que la representación política como la expresión del pueblo y que la actuación de los representantes debe entenderse como querida por sus representados, constituye una ficción utilizada por la teoría democrática que en nada refleja la realidad de los hechos políticos. Uno de los sostenedores más notables de esta postura es Hans Kelsen, quien literalmente afirmaba que:

La fórmula según la cual el miembro del parlamento no es representante de sus electores, sino de todo el pueblo o, como algunos escritores dicen, de todo el Estado, por lo que no se encuentra ligado por instrucciones de sus electores, ni puede ser removido por ellos, es una *ficción política* [...] si los escritores políticos insisten en caracterizar al parlamento de la democracia moderna como órgano “representativo” a pesar de su independencia jurídica frente al cuerpo electoral... al hacer tal cosa no ofrecen una teoría científica, sino preconizan una ideología política.<sup>40</sup>

---

ción de derechos promulgada en los Estados Unidos tras su independencia, la del estado de Virginia de 1776 —misma que establece la fórmula que será retomada por prácticamente todas las declaraciones y constituciones norteamericanas posteriores— la cual instituyó en su Sección 2: “Que todo el poder está investido en el pueblo, y consecuentemente deriva de él; que los magistrados son sus mandatarios y servidores y en todo momento responsables ante él” (en F. Remolina Roqueñí (ed.), *Declaraciones de derechos sociales*, México, H. Cámara de Diputados-LVII Legislatura, 1998, p. 43). El mismo principio sería planteado por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa de 1789 que prácticamente en los mismos términos establece en su artículo 3º: “El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente” (*ibidem*, p. 47).

<sup>40</sup>H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988, pp. 345 y 346. En otro texto, Kelsen llega a hablar incluso de una “burda ficción” (*cf. Essenza e valore della democrazia*, en *La democrazia*, 4a. ed., Bolonia, Il Mulino,

## Mandato imperativo o mandato libre. Entre la “representación de intereses” y la “representación política”

Como señalamos previamente, el concepto de representación política democrática supone no sólo que exista un órgano en el cual las decisiones colectivas son tomadas por representantes, sino que además, a través de estos representantes se ven reflejadas las diversas orientaciones políticas o intereses existentes en la sociedad.

Lo anterior abre la puerta al problema de si los representantes deben actuar sujetos a una serie de instrucciones o de mandatos determinados por sus electores, o si bien son libres para decidir sin estar vinculados a la voluntad de sus representados; es decir, si en la relación de representación política existe un mandato imperativo al cual están sujetos los representados, o bien si el mandato que les han conferido quienes los han elegido es libre.

Este problema no puede desvincularse, a fin de cuentas, del carácter mismo de la representación, es decir, si el vínculo que se establece entre los electores y los elegidos supone una representación de intereses específicos, o bien de intereses generales. Esto es así, porque si se acepta que los representantes actúan velando por los intereses concretos de quienes los han elegido, entonces resulta natural sostener que aquellos están sujetos en su actuación a satisfacer o a proteger las expectativas de aquellos sujetos en particular que fueron sus electores y que, por lo tanto, acaten las instrucciones específicas que éstos les hayan indicado (es decir, estaríamos en presencia de un mandato de tipo imperativo). Si, por el contrario, se está de acuerdo en que los representantes no cumplen la función de reflejar ciertos intereses determinados, sino que se guían por intereses comunes, generales o colectivos, entonces pierde sentido el que su actuación deba estar sujeta a las determinaciones que sus electores les planteen (con lo que se sostendría la existencia de un mandato libre). En un caso estamos ante un tipo de representación que podríamos definir como representación de intereses concretos, mientras que en el otro estamos más ante una representación general o política.

Si se aceptara la hipótesis de que el representante es elegido para representar intereses particulares, resultaría necesario establecer un vínculo que vaya más allá de la mera designación de un individuo al que se le confiere un cargo público mediante el voto, parece resultar insuficiente que los representantes sean electos o nombrados por los representados. Ello parecería volver necesario que los funcionarios electos se encuentren jurídicamente obligados a ejecutar la voluntad de los representados y que el cumplimiento de esta obligación se encuentre normativamente garantizada.

Lo contrario ocurre cuando se presume que el representante es elegido para representar intereses generales que son comunes a todos de los ciudadanos. En este caso se presupone que el representante goza de la confianza de sus electores, por lo que una

---

1984, p. 71). En ese mismo sentido Kelsen había afirmado previamente que: “Se dice que el órgano es el representante del pueblo, que la función del órgano es la voluntad del pueblo, y así se da lugar a la ficción de que el pueblo se reserva la función que por naturaleza le corresponde, no obstante haberla traspasado a sus órganos” (*Teoría general del Estado*, Barcelona, Editorial Labor, 1934, p. 435).

vez electo ya no es responsable jurídicamente (que no políticamente) frente al cuerpo electoral, y en consecuencia, su cargo no es revocable.

Uno de los ejemplos más claros de quienes sostienen la primera postura lo presenta Hans Kelsen, quien es tajante al afirmar que: "...si no hay ninguna garantía jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos y éstos son jurídicamente independientes de los electores, no existe ninguna relación de representación o de mandato. El hecho de que un órgano de elección no tenga la probabilidad de ser reelecto o la circunstancia de que esta probabilidad se encuentre disminuida si su actividad no es considerada por sus electores como satisfactoria, constituye, es verdad, una especie de responsabilidad política; pero esta responsabilidad es enteramente distinta de la jurídica...".<sup>41</sup> Como hemos recordado anteriormente, para el jurista austriaco la representación constituye una burda ficción que tiene por objeto justificar democráticamente al parlamento al convertirlo en el órgano que "representa al pueblo" aunque en los hechos es independiente de éste;<sup>42</sup> de hecho, a su juicio, este fenómeno ha constituido una de las causas fundamentales de la crítica al parlamentarismo.<sup>43</sup> Para revertir esa situación, y propiciar un fortalecimiento de la institución parlamentaria, Kelsen sugiere establecer el principio de responsabilidad de los diputados frente a sus electores, el cual pasa por el establecimiento de un mandato imperativo, o, por lo menos por la revocación del mandato si dichos diputados abandonan el partido por el cual fueron elegidos.<sup>44</sup>

Sin embargo, la postura contraria, aquella según la cual los representantes persiguen el interés colectivo y no reflejan un interés concreto, ha sido prevaleciente en el pensamiento constitucional moderno. De hecho sus bases pueden ser encontradas en las luchas mismas a favor del parlamento en contra de la autoridad regia y se entrelazan con los orígenes del constitucionalismo. "La democracia representativa —sostiene Norberto Bobbio— nació... de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejor que los ciudadanos, demasiado cerrados en la contemplación de sus intereses particulares...".<sup>45</sup>

La primera referencia al tema, y que ha devenido un referente clásico, es el "Discurso a los electores de Bristol" que pronunció Edmund Burke en 1774 al ser elegido como un representante ante el Parlamento. Vale la pena transcribir aquí parte de sus significativas palabras:

el gobierno y la legislación son problemas de razón y de juicio y no de inclinación y ¿qué clase de razón es esa en la cual la determinación precede a la discusión, en la que un grupo de hombres delibera y otro decide y en la que quienes adoptan las conclusiones están acaso a trescientas millas de quienes oyen los argumentos? Dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que

<sup>41</sup>*Ibidem*, pp. 345-346.

<sup>42</sup>*Cfr. Essenza e valore della democrazia, op. cit.*, p. 69.

<sup>43</sup>*Ibidem*, p. 67.

<sup>44</sup>*Cfr. Ibidem*, p. 84.

<sup>45</sup>N. Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 36.

un representante siempre debe alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero instrucciones *imperativas, mandatos* que el diputado está obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada [...] El Parlamento no es un *congreso* de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea *deliberante* de una nación y con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando lo habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del *Parlamento*.<sup>46</sup>

Pero la postura de Burke no se desprende de su visión conservadora de la política —de la que es uno de los más brillantes y lúcidos exponentes—; también en la Francia revolucionaria se arraigó esa postura que, a la larga, como hemos comentado, devendría definitiva del pensamiento constitucional. En Francia las reflexiones sobre el tema realizadas por Emmanuel Sieyès resultarían determinantes y marcarían incluso la pauta que sería seguida posteriormente por las Constituciones de 1791. Para Sieyès “... en la decadencia misma de las costumbres públicas, cuando el egoísmo parece gobernar todas las almas, es preciso..., que la asamblea de la nación esté de tal manera constituida, que los intereses particulares queden aislados, y que el deseo de la mayoría esté siempre de acuerdo con el bien general”. En tal virtud, una asamblea nacional “...no ha sido constituida, en ningún caso, para ocuparse de los asuntos particulares de los ciudadanos, y no les considera más que como una masa bajo el punto de vista del interés común... La legislatura de un pueblo no puede estar encargada de proveer más que al interés general”.<sup>47</sup>

En aras de formalizar la desvinculación entre el mandato del representante de las voluntades de los representados, los constituyentes franceses introdujeron expresamente en la Constitución de 1791 la prohibición del mandato imperativo, estipulando en su artículo 7º que “Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de toda la nación, y no se les podrá imponer a ellos mandato alguno”.

A partir de ese momento, la idea de la representación regida por un mandato libre, y de su actuación desvinculada jurídicamente frente a sus electores se planteó como un principio esencial para el funcionamiento de las democracias modernas, las cuales, en virtud de este principio, se distinguen de los viejos estados estamentales en los que “...los estamentos, las corporaciones, los cuerpos colectivos transmitían al soberano mediante sus delegados sus exigencias particulares”.<sup>48</sup> En este sentido, la disolución del Estado estamental libera al individuo en su singularidad y autonomía: es el individuo en cuanto tal, no el miembro de la corporación, quien tiene el derecho de elegir

<sup>46</sup>E. Burke, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, pp. 312-313.

<sup>47</sup>E. Sieyès, *op. cit.*, pp. 132, 134 y 137.

<sup>48</sup>N. Bobbio, *op. cit.*, pp. 36-37.

a los representantes de la nación, los cuales son llamados por los individuos específicos para representar a la nación en su conjunto, por lo que deben realizar sus acciones y tomar sus decisiones sin algún mandato imperativo. Ya en diversas ocasiones ha sido establecido el claro nexo conceptual que existe entre la defensa de la *representación de los intereses* y la concepción organicista de la sociedad típica del Estado estamental —que encuentra sus raíces en el medioevo—, por un lado, y entre la defensa de la *representación política* y la concepción individualista —típica de la modernidad.<sup>49</sup>

Para en con palabras del mismo Bobbio, ...si por democracia moderna se entiende la democracia representativa, y si a la democracia representativa es inherente la desvinculación del representante de la nación del individuo representado y de sus intereses particulares, la democracia moderna presupone la atomización de la nación y su recomposición en un nivel más alto y restringido como lo es la asamblea parlamentaria.<sup>50</sup>

La representación política lleva a su máxima expresión la idea de que los representantes políticos o miembros de los órganos de representación popular, son representantes del interés general del conjunto de la sociedad. El representante o diputado no es un mandatario en sentido legal, no es el responsable particular de un sector social o de un distrito o circunscripción uninominal, es representante político del interés general de una nación, de un Estado.

### Duración de los diputados en el encargo

De conformidad con el artículo 51 constitucional, la duración de los diputados en su encargo es de tres años, debiendo ser electos en su totalidad al cabo de ese plazo.

En el texto constitucional aprobado en 1917 dicho precepto<sup>51</sup> contemplaba dos años de duración del encargo público-representativo de los diputados, mismo que correspondía a la mitad del periodo del presidente de la República (cuatro años), previsto por el original artículo 83. Siguiendo esta misma lógica, como consecuencia de la extensión del periodo presidencial a seis años con la reforma constitucional del 24 de enero de 1928, también el artículo 51 fue modificado unos años más tarde (en la que sería la primera de las dos reformas que ha sufrido desde su promulgación original). Esta modificación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933 y consistió, esencialmente, en aumentar el periodo de ejercicio de las diputaciones de dos a tres años,<sup>52</sup> volviendo a homologar la duración del cargo de los diputados a la mitad del tiempo del periodo presidencial.

<sup>49</sup>Cfr. *Teoria generale della politica*, op. cit., pp. 423-425.

<sup>50</sup>Cfr. *Liberalismo y Democracia*, op. cit., p. 38.

<sup>51</sup>El texto original del artículo 51 establecía que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos”.

<sup>52</sup>A partir de la reforma de 1933 al artículo 51, dicho precepto constitucional estableció que: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos”.

Cabe resaltar el hecho de que, con la reforma de 1933 se instauró además la figura de la no reelección inmediata de los miembros de ambas cámaras del Poder Legislativo al modificarse también el contenido del artículo 59.<sup>53</sup> Esta situación implicó un cambio en la lógica en la representación original, en tanto los constituyentes de 1917 no habían considerado necesario introducir originalmente una limitación análoga en las elecciones de senadores y de diputados a la prohibición absoluta de reelección presidencial estipulada por el artículo 83 constitucional. En ese sentido puede afirmarse que, al contemplar la posibilidad de seguir en el cargo de diputado para el periodo siguiente (en caso de ser reelecto), el texto original de la Constitución de 1917 estableció mecanismos electorales que permitían fortalecer el vínculo entre los diputados electos de mayoría relativa y sus electores (uno de los argumentos más importantes de los sostenedores de la reelección de legisladores). Sin embargo, en 2014 se reforma nuevamente el artículo 59 constitucional para permitir la reelección inmediata de los legisladores, hasta por cuatro periodos consecutivos, en el caso de los diputados y dos periodos consecutivos en el caso de los senadores, modificación que será aplicable a los legisladores electos a partir de 2018. Con ello se fortalecerá la rendición de cuentas necesaria en democracia, así como los estímulos para que los diputados y los senadores sostengan en su labor legislativa los programas políticos ofrecidos en sus campañas, así como la profesionalización de los integrantes del Congreso y la relación entre los electores y los representantes.<sup>54</sup>

## Suplencia

Con la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977, por medio de la cual se instauraron por vez primera las diputaciones por representación proporcional, el artículo 51 sufrió su segundo y último cambio. Mediante dichas modificaciones se adicionó al final de dicho precepto la institución de la suplencia que con anterioridad se encontraba contenida en el artículo 53 de la Constitución de 1917 como contenido exclusivo de este último.<sup>55</sup> Al respecto, cabe mencionar, que la suplencia se encuentra íntimamente relacionada con la idea originaria de que los diputados de una asamblea legislativa deben ser elegidos por porciones poblacionales similares entre sí, correspondien-

<sup>53</sup>A raíz de la misma reforma a la Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933, y por primera vez en la historia constitucional de México, se prohibió la reelección del Poder Legislativo mediante la modificación del artículo 59 en los siguientes términos: “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.

<sup>54</sup>Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

<sup>55</sup>El texto original del artículo 53 establecía: “Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”. Cabe señalar que con la incorporación de la representación proporcional, plasmada a partir de la reforma constitucional de 1977, entre otros, en el artículo 53, se trasladó la previsión de la figura de la suplencia (para el caso de diputados) a la parte final del artículo 51, rompiendo así con la simetría original que tenían los artículos 53 y 57.

tes a los distritos electorales mayoritarios, de tal suerte que de faltar los diputados propietarios a su cargo, los electores del distrito correspondiente dejarían de colaborar en la integración de la representación nacional. La suplencia era entendida como un mecanismo que aseguraba que la totalidad del electorado estuviera representado políticamente en la asamblea legislativa. Lo anterior en la medida en que hemos antes sostenido, la propia Constitución no reconoce ningún vínculo entre la representación y los distritos electorales, siendo que éstos existen únicamente por la necesidad técnica de establecer demarcaciones electorales que establezcan una proporcionalidad entre la población nacional y el número total de diputaciones.

Podemos adelantar que la finalidad substancial de la suplencia es aquélla de permitir la integración total de los órganos legislativos en el caso de falta definitiva de alguno o algunos de sus diputados o senadores propietarios.

Los diputados suplentes tienen la finalidad de sustituir al legislador que hubiera causado baja definitiva en el ejercicio del cargo hasta la conclusión del mismo. La propia Constitución prevé las causas por las cuales se considera que el legislador propietario deja de tener el derecho de ejercer la representación y, por lo tanto deba ser llamado su suplente para sustituirlo. Estos casos, además de las situaciones de fallecimiento o de incapacidad del legislador propietario, son los siguientes:

- a) Cuando alguna de las cámaras no pueda abrir sus sesiones por no estar reunida la mitad más uno de los miembros elegidos para las mismas y los ausentes no se presentaran en el término de los 30 días siguientes para aceptar su encargo, se llamará a los suplentes. En caso de que tampoco éstos concurren en un plazo igual, debe convocarse a nuevas elecciones (artículo 63);
- b) Cuando los legisladores propietarios faltan, sin causa justificada o sin previa licencia, se entiende que renuncian a concurrir hasta el siguiente periodo de sesiones, caso en el cual será sustituido por su suplente (artículo 63);
- c) Cuando alguno de los legisladores sea separado de su cargo como consecuencia de un juicio político seguido en su contra (artículo 110), o bien en tanto esté sujeto a proceso penal luego de que hubiera recaído en su contra una declaración de procedencia (artículo 111), será sustituido en su cargo por su suplente.

Como podemos observar de las hipótesis anteriores, la figura de la suplencia tiene la finalidad esencial de conseguir completar el quórum de cada una de las cámaras para que puedan sesionar.<sup>56</sup>

<sup>56</sup>El término latino quórum significa los que, y aplicado a una asamblea, designa a las personas necesarias para que funcione. Pues bien, si se exige como quórum la totalidad de los miembros de la asamblea, el principio democrático se encuentra perdido. Basta que un solo individuo decida no asistir para frustrar la voluntad de todos los demás. Éstos en realidad se encontrarían sometidos a la voluntad de una minoría. Entre más calificado sea el quórum exigido, tanto menor será el principio democrático (véanse al respecto las reflexiones que hace Hans Kelsen a propósito de los diversos tipos de mayoría, en H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, op. cit., pp. 340 y ss.). A manera de ejemplo, supóngase que para la constitución de una asamblea de 100 personas, se exige un quórum de 75 personas presentes. Esto significa que a los máximo 25 de ellas pueden dejar de asistir sin que se impida el funcionamiento de la asamblea. Pero si 26 personas deciden no asistir, las 74 restantes se encontrarían en la imposibilidad de sesionar válidamente. En este caso puede afirmarse que la minoría priva sobre la mayoría; el que tiene el poder, el verdadero poder no es la mayoría, sino la minoría. Supóngase ahora

En ese sentido, a pesar de que la finalidad de la suplencia esté orientada hacia el funcionamiento del órgano legislativo, resulta importante señalar que la suplencia tiene a su vez el objeto de no dejar vacante la representación que por imperativo constitucional tiene el diputado.

En suma, puede afirmarse que la función del suplente está encaminada a impedir que el cargo quede vacante ante la falta de su aceptación por el propietario, o su ausencia para ejercerlo, con independencia de la responsabilidad en que éste incurra por tales conductas, o bien, cuando el propietario no lo ejerza por causas ajenas a su voluntad (muerte, incapacidad, etcétera). Esto, porque dentro de la lógica constitucional se estipula que la cámara funcione con la totalidad de sus miembros, a efecto de que todo el pueblo o nación mexicana esté representado en la misma y, con ello, hacer efectivo el principio democrático que se funda en la premisa de que la soberanía reside originariamente en el pueblo y éste la ejerce por medio de los poderes de la unión, conforme con los artículos 39, 40 y 41 constitucionales.

Sólo en el supuesto de que no ejerza el cargo ni el propietario ni el suplente, se hace necesaria la celebración de elecciones extraordinarias para cubrir ese cargo.<sup>57</sup>

Así pues, la función del suplente es importante para el establecimiento de la diputación, de ahí que por cada cargo de diputado sea necesaria la elección de un suplente.

En ese sentido, tal imperativo encierra el principio de que una persona no podría ocupar, simultáneamente, dos diputaciones, ya fuera como propietario o como suplente, indistintamente:

a) Si tuviera dos o más diputaciones como propietario, habría impedimento para entrar al ejercicio de todas, porque entonces no se completaría el número de diputados exigido por la Constitución para la integración de la cámara, sería difícil que se ocupara de los asuntos que conciernen a cada diputación (incluyendo la representación política), y no estaría en condiciones de reunir ciertos requisitos necesarios para la instalación y funcionamiento de

---

que el quórum que se exige para sesionar válidamente es el de la mitad más uno de los miembros. Con ello 49 personas pueden faltar a la sesión o retirarse de la misma. (No debe olvidarse que el quórum se compone de dos tipos de actos: la presencia del número requerido de miembros de la asamblea, actos positivos, y la ausencia de los demás, actos negativos). Puede observarse que es imposible que una minoría impida funcionar en asamblea a una mayoría, pues para que esto suceda deben dejar de asistir la mitad de los miembros de la asamblea, en cuyo caso ya no se trata de una minoría pero tampoco de una mayoría. Es precisamente la mitad. En consecuencia el principio democrático exige como quórum, la mitad más uno de los miembros de la asamblea. Puede darse el caso en el que la asamblea pueda funcionar válidamente con 51 miembros reunidos y las decisiones puedan tomarse por mayoría absoluta, es decir, bastarían 26 votos favorables para que un proyecto se convirtiera en ley o resolución. En este sentido no debe olvidarse que el principio en el cual encuentra sustento todo el sistema democrático es el principio de la libertad política.

<sup>57</sup>Al respecto cabe mencionar que el segundo párrafo de la enmienda XVII del artículo I, sección 3, de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica ordenó que ante una vacante el gobernador del Estado afectado convocaría a elecciones para que los ciudadanos por medio del voto escogieran un nuevo senador; ello sin perjuicio de que el ejecutivo, facultado por la asamblea, pudiera extender nombramientos provisionales hasta la elección. Los efectos del debate entre admitir la suplencia o la elección de un nuevo representante al ocurrir la vacante pueden ser resumidos en que por un lado al aceptarse la suplencia se estaría agilizando el proceso de nombramiento, el cual es muy rápido, casi automático, aunque por el otro se esté acotando la libre y oportuna decisión ciudadana, más aún si consideramos que las simpatías ciudadanas pudieran haber cambiado desde la elección inmediata.

la cámara, donde se exige un quórum, de manera, pues, que el ejercicio de cada diputación es personalísimo.

b) Si tuviera el carácter de diputado suplente para dos o más diputaciones, tampoco estaría en condiciones de cumplir su función en ambas, en el supuesto de que los diputados propietarios respectivos incurrieran en alguno de los supuestos antes señalados para que el suplente ejerza el cargo; en ese supuesto, ocurriría lo mismo que se estableció en el apartado anterior.

c) Si fuera candidato propietario en una diputación y suplente para otra, en la que el propietario no se presentara a ejercer el cargo, tampoco podría entrar a ejercerlo, simultáneamente, al primer cargo, por las razones ya señaladas.

Lo anterior conduce a determinar que las diputaciones como propietario o como suplente, han de ser personalísimas, y no se permite que se ocupen de manera simultánea por una misma persona, independientemente de que se trate de un diputado propietario o suplente.

Con ese principio se protege la libertad del sufragio y la certeza que debe regir al proceso electoral. Y es que al presentarse ante la ciudadanía de determinada demarcación territorial, la propuesta política de un candidato que, a su vez, lo es respecto de otra demarcación, y esa ciudadanía decide favorecerlo al emitir la mayor parte de sus votos a favor suyo, y ante la posibilidad de que también resultara electo para el diverso cargo, no estaría en condiciones de cumplir ambas funciones que, incluso, pueden ser incompatibles entre sí y eso redundaría en perjuicio de los votantes que, en tal caso, no habrían conseguido que determinado ciudadano ejerciera la función para la cual lo eligieron, lo cual se traduciría en una falta de certeza para los votantes acerca de que las propuestas políticas que reciben, son viables o factibles de ser ejercidas en la función o cargo para la cual se ofrecen.

En concordancia con esto, se deriva el principio general de que tratándose del registro de candidatos a diputados federales, una misma persona no puede ser registrada como candidato para diversas diputaciones en el mismo proceso electoral, que tiene su base en el principio de que ninguna persona puede ocupar dos o más cargos de elección popular, de acuerdo con el sistema de división de poderes.

## Bibliografía

- BECERRA, R. y J. Woldenberg, “Representación política”, en *Diccionario electoral*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL), 2003, tomo II, pp. 1099-1111.
- BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- , *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- , *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.
- BOVERO, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Editorial Trotta, 2002.
- CARBONELL, M. y A. Rodríguez Lozano, “Representación política”, en M. Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 527-530.

- COTTA, M., "Parlamento", en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 5a. ed., Siglo XXI, 1988, pp. 1122-1134.
- , "Representación política", en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 5a. ed., Siglo XXI, 1988, pp. 1384-1390.
- CROSSMAN, R.H.S., *Biografía del Estado moderno*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- DE CABO DE LA VEGA, A., *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994.
- DOGLIANI, M., *Introduzione al diritto costituzionale*, Bolonia, Il Mulino, 1994.
- JELLINEK, J., *Teoría general del Estado*, México, 1958.
- KELSEN, H., *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988.
- , *Essenza e valore della democrazia*, en *La democrazia*, 4a. ed., Bolonia, Il Mulino, 1984.
- MILL, J.S., *Del gobierno representativo*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1994.
- ROUSSEAU, J.J., *El contrato social*, México, UNAM, 1969.
- SCHMITT, C., *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984.
- SIEYÈS, E., *¿Qué es el Tercer Estado?*, 2a. ed., México, UNAM, 1983.

## Artículo 51

### Trayectoria constitucional

#### 51 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, II-IV-1932/30-XI-1934

Se establece la renovación de los integrantes de la Cámara de Diputados cada tres años.

#### *Segunda 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 agrega que por cada diputado propietario se elegirá un suplente, duplicando el gasto legislativo e impositivo al ciudadano.

## Artículo 52

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 52 hace referencia a la elección de diputados con relación al número de habitantes. Como hemos señalado en los antecedentes del artículo 51, la representación ciudadana fue posible en México sólo después de la independencia nacional cuando se instauró un Congreso que hacía efectiva la división de poderes. No obstante algunos ordenamientos jurídicos elaborados durante la guerra de independencia señalaron ya la elección de diputados como parte de un derecho que adquiriría la nación al ejercer su soberanía. Este derecho ciudadano de tener representación en el Congreso tiene sus primeros antecedentes en los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón y en la Constitución de Cádiz.

El primero tuvo la intención de plasmar algunos puntos que se integrarían a la primera Constitución mexicana, el segundo fue un ordenamiento elaborado para dar forma al imperio español a inicios del siglo XIX, al convertirse en una monarquía parlamentaria. En el primero de dichos textos se señaló en su punto número siete que el Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias.<sup>1</sup> Este apuntamiento estaba relacionado con la forma de dividir el territorio desde el periodo virreinal. La Constitución de Cádiz, hizo un señalamiento similar, mientras que en su artículo 31 ordenó que por cada 70 mil almas de la población, habría un diputado de Cortes, en su artículo 32 señaló que, distribuida la población

<sup>1</sup>Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

52

### Sumario Artículo 52

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	423
Texto constitucional vigente. . . . .	427
Comentario <b>Lorenzo Córdova Vianello</b> Premisa . . . . .	428
Representación democrática. . . . .	429
Sistemas electorales . . . . .	433
Evolución histórica de la integración de la Cámara de Diputados en México. . . . .	437
Bibliografía . . . . .	443
Trayectoria constitucional . . . . .	445

por las diferentes provincias, si existiese en alguna más de 35 mil almas, se elegiría un diputado más, como si el número llegase a setenta mil.<sup>2</sup>

En la Constitución de Apatzingán, se hicieron varias consideraciones en torno al número de diputados que debían establecerse. Su artículo 48, empezó por señalar que el Supremo Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad.<sup>3</sup> Dichos diputados serían elegidos por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (artículo 61). Por su parte, el Congreso nombraría por escrutinio, y “a pluralidad absoluta de votos”, diputados interinos en aquellas provincias que se encontraran dominadas por algún enemigo (artículo 60). Como puede apreciarse, lo que se perfiló entonces fue la forma de elegir a dichos diputados y el apuntamiento de que éstos debían representar a un cierto número de habitantes.

En el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, se conservó lo señalado antes sobre que eran los ciudadanos los que debían elegir a los individuos del cuerpo legislativo o Congreso Nacional, del Senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos.<sup>4</sup> Asimismo estableció que el cuerpo legislativo se compondría por un individuo por cada 60 mil almas. No obstante, cuando en 1824 se elaboró la primera Constitución Política federal, se introdujeron algunos cambios. Su artículo 10, empezó por precisar que “la base general para el nombramiento de diputados será la población”.<sup>5</sup> Por su parte, el artículo 11 señaló que se elegiría un diputado por cada “ochenta mil almas”, no obstante, cuando algún estado no tuviera esa población de todas formas podría nombrar uno. Un apuntamiento interesante se hizo en su artículo 12 al considerar que un censo de toda la Federación que se formaría en cinco años y se renovaría cada 10, serviría para designar el número de diputados por cada estado.

Asimismo ordenó que todo territorio que tuviera más de 40 mil habitantes nombraría un diputado propietario y un suplente que tendría voz y voto en la formación de leyes y decretos (artículo 14), mientras que aquellos territorios que no tuvieran ese número de habitantes podrían nombrar también un diputado propietario y un suplente pero éstos sólo tendrían voz en las diversas materias. Otro antecedente importante en esta materia fueron las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.<sup>6</sup> En ellas el artículo segundo apuntó que la base para la elección de diputados era la población, en este caso señaló que se elegiría un diputado por cada 150 mil habitantes y por cada fracción de 80 mil. No obstante, consideró que los departamentos que no tuvieran esa cantidad de habitantes también podrían nombrar uno, además, se nombraría un número de suplentes igual al de propietarios. Cuatro años más tarde, al elaborarse el Proyecto de Reformas para dichas Leyes Constitucionales sólo se realizó

<sup>2</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>3</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>4</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

<sup>5</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>6</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

un cambio a la base poblacional para la elección de diputados, estableciendo que sería uno por cada 100 mil habitantes.<sup>7</sup>

Como puede notarse, todos los ordenamientos jurídicos reseñados habían dejado claro que los diputados formaban parte del Poder Legislativo y que éstos eran elegidos de manera popular y con base en el número de habitantes, sin embargo, lo que no estuvo claramente definido fue la base poblacional para la elección de dichos representantes. En la década de 1840, por ejemplo, se dieron nuevos matices. En el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, por ejemplo, su artículo 34, consideró que se nombraría uno por cada 80 mil habitantes,<sup>8</sup> es decir, 20 mil menos que la población considerada en las Leyes Constitucionales. No obstante, a fines de ese mismo año el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República estableció ahora que en cada departamento su número sería de uno por cada 70 mil habitantes.<sup>9</sup>

Apenas cinco años más tarde, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 consideró ahora que por cada 50 mil habitantes, o por cada fracción que pasara de 25 mil se elegiría un diputado al Congreso General.<sup>10</sup> Cuando diez años más tarde, en 1857, se promulgó la Constitución Política de la República Mexicana, la carta magna más importante del siglo XIX, el artículo 53 señaló que se nombraría un diputado por cada 40 mil habitantes o por una fracción que pasara de 20 mil. El territorio en que la población fuera menor de la que se fijaba en dicho artículo de todos modos podría nombrar un diputado.<sup>11</sup> Este texto constitucional permaneció vigente el resto del siglo hasta que en 1901 se llevó una reforma de dicho artículo 53 constitucional. En esa ocasión la reforma quedó asentada de la siguiente forma:

Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuere menor de la que se fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.<sup>12</sup>

En el mismo tono que veníamos enunciando vemos nuevamente los cambios introducidos en la población que serviría de base para elegir a los diputados, como hemos visto, mientras que la Constitución de 1857 señaló la base de 40 mil habitantes, la

<sup>7</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>8</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>9</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

<sup>10</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>11</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>12</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 567.

reforma de 1901 volvió a subir esta cifra ahora a 60 mil. Pero apenas cinco años más tarde, en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916, la cifra fue modificada nuevamente, ahora a 100 mil habitantes, como en 1836 lo habían estipulado las Leyes Constitucionales. A pesar de este cambio cuando al año siguiente se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cifra quedó en un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o por fracción que pasara de 20 mil, teniendo en cuenta el censo de cada estado y territorio, señalando, sin embargo, que cuando la población del estado o territorio fuese menor que la fijada se elegiría de todos modos un diputado propietario.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 52

Texto constitucional vigente

*Artículo 52.* La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (*sic*)<sup>14</sup> plurinominales.<sup>15</sup> 52

<sup>14</sup>DOF: 15-12-1986.

<sup>15</sup>Artículo reformado, DOF: 20-08-1928, 30-12-1942, 11-06-1951, 20-12-1960, 14-02-1972, 08-10-1974, 06-12-1977 y 15-12-1986.

## Artículo 52

Comentario por **Lorenzo Córdova Vianello**

52

### Premisa

Tradicionalmente la Cámara de Diputados ha sido concebida como el órgano legislativo que se integra por representantes del pueblo. Esta idea está recogida en el artículo 51 de la Constitución que a la letra señala que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años...” De manera paralela la doctrina constitucional habitualmente ha identificado a la Cámara de Senadores como una instancia en la que no se da una representación del conjunto del pueblo, sino de los estados (o, si se quiere, de los pueblos de los estados) que se han unido en el pacto federal. Esta idea de que cada una de las cámaras legislativas encarna la representación de “sujetos” diferentes (por un lado el pueblo identificado como nación y por otra parte las entidades federativas) encuentra su origen en la forma en la que los constituyentes norteamericanos pactaron la conformación de su poder legislativo en la Constitución de 1787 y en la influencia que el constitucionalismo norteamericano tuvo entre los países que posteriormente adoptaron la forma de gobierno federal, como es el caso específico de México en donde la experiencia constitucional de los Estados Unidos siempre fue un punto de referencia.

Como es sabido, en la asamblea constituyente de Filadelfia, los delegados de los estados más poblados propusieron que cada una de esas entidades tuviera un número de representantes en el órgano legislativo que fuera proporcional a sus habitantes (lo que fue conocido como el Plan Virginia o Randolph Resolutions), mientras que las delegaciones de los estados menos poblados demandaban una representación igualitaria y, por ello, independiente del número de habitantes que tuviera cada uno de ellos (propuesta que se hizo bajo el nombre de Plan de New Jersey). Finalmente prevaleció una fórmula que recogía los principios de ambas propuestas: se dividió al Poder Legislativo en dos cámaras, cada una de las cuales se integraría a partir de los diferentes planteamientos que se habían presentado: la Cámara de Representantes se conformaría por legisladores elegidos en cada Estado en un número proporcional a su población; mientras que el Senado se integraría por representantes de cada una de las entidades federadas en un número igual, sin importar su tamaño (este compromiso es conocido como Transacción de Connecticut).<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Para una clara reconstrucción del debate suscitado en la Convención Constituyente de Filadelfia, véase S.E. Morison y H.S. Commager, *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951, tomo I, p. 272

De esta manera, mediante la fórmula adoptada, la Cámara de Representantes pasó a encarnar la representación del pueblo estadounidense y, por ello, se buscó que cada uno de sus miembros representara a una porción igual de ciudadanos (bajo la idea de que todos y cada uno de los ciudadanos que integran al pueblo tiene un peso igual a los otros y, por lo tanto, el mismo derecho a ser representado de igual manera). Por otra parte, en el Senado se representaba a los pueblos específicos de cada una de las entidades que se habían unido bajo la Federación y que habían constituido la nación norteamericana. En tal medida, y bajo la idea de la igual dignidad de los pueblos, su representación sería paritaria, independientemente de sus dimensiones.

Como puede verse, si bien la conformación definitiva del Congreso estadounidense es el resultado de un pacto político concreto entre las delegaciones de los 13 estados que confluyeron para constituir la Federación, el resultado acabó siendo funcional con la idea democrática de la representación popular cuyas bases habían sido sentadas por el pensamiento constitucional francés.

En efecto, la idea de que la asamblea legislativa representa a la nación, se deriva del pensamiento constituyente francés revolucionario que encuentra en las tesis de Sieyès, para quien "...el cuerpo de representantes, a quien es confiado el Poder Legislativo o el ejercicio de la voluntad común, no existe más que con la manera de ser que la nación ha querido darle",<sup>17</sup> de donde se sigue que el órgano legislativo habiendo sido constituido por la nación para tomar por ella de las decisiones, la representa en su conjunto y no a ciertas fracciones o grupos de interés particulares. La Constitución de 1791 reprodujo fielmente esas tesis cuando estableció en su artículo 7º que: "Los representantes elegidos en los Departamentos no son representantes de un Departamento en particular, sino de la nación entera, y no podrá serles impuesto ningún tipo de mandato".<sup>18</sup>

La idea de la representación popular fue acogida en nuestras todas las constituciones del México independiente. En efecto, ya desde la Constitución de 1824 se estableció la idea de que la Cámara de Diputados se compondría por representantes de los ciudadanos de cada Estado de manera directamente vinculada a su número, en clara referencia al igual peso y dignidad política de cada individuo.<sup>19</sup>

## Representación democrática

Hablar de representación política necesariamente implica hacer una primera distinción conceptual entre dos significados esenciales que le son atribuidas a la idea de representación. En un primer sentido, representación equivale a "volver sensible o comprensible algo abstracto mediante algo concreto, de manera que éste se convierta en símbolo de

y ss.; así como también M. Farrand (ed.), *The records of the Federal Convention of 1787*, New Haven y London, Yale University Press, 1966, tomo III, pp. 593 y ss.

<sup>17</sup>E. Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, 1983, p. 108.

<sup>18</sup>En N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 420.

<sup>19</sup>Cfr. F. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 169.

aquél”.<sup>20</sup> Este sentido de la idea de representación tiene una connotación más general pues puede ser aplicada a cualquier forma de Estado y no sólo a aquella que, en la tradición democrática moderna, se ha definido como Estado representativo. Así entendida, esta idea se refiere al carácter que tienen los órganos encomendados de la toma de las decisiones colectivas por cuenta de todos los integrantes de la sociedad política.

De acuerdo con este primer uso del concepto de representación, todo estado puede ser representado por sus gobernantes, hayan sido éstos elegidos o no. Este es precisamente el uso tradicional que la figura del monarca absoluto que representa a su pueblo o a su estado. Ahora bien, este significado lleva implícita la idea de que aquello que será representado constituye una realidad esencialmente uniforme, un todo homogéneo que, precisamente por ello, puede ser identificado simbólicamente por algo o alguien que lo representa.<sup>21</sup>

Por otra parte, representar “equivale a ponerse en el lugar de alguien y actuar en lugar de éste”.<sup>22</sup> Este uso, que a diferencia del anterior coincide específicamente con la idea de “estado representativo”, hace referencia, en una connotación política y jurídica, a un tipo específico de forma de gobierno en la cual existe un órgano colegiado encargado de tomar las decisiones comunes que refleja las diversas orientaciones políticas de la sociedad; dicho de otro modo, ese órgano, que tradicionalmente es llamado parlamento, congreso o asamblea, está integrado por individuos que “... ‘representan’ a los ciudadanos en el sentido de aquéllos son designados por éstos mediante elecciones para que deliberen en su nombre y en su lugar sobre las cuestiones colectivas”.<sup>23</sup>

Sin embargo, no debe confundirse, sin más, a un Estado representativo con un Estado democrático. No todo Estado representativo es democrático, siendo ésta una subespecie específica del primero. Ya Bobbio ha subrayado que la distinción esencial

<sup>20</sup>M. Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 62.

<sup>21</sup>Es precisamente el concepto de representación así entendido el que es usado por Carl Schmitt en su Teoría de la Constitución. Para este autor, la representación que, junto con la idea de identidad, constituyen las premisas del Estado entendido en su “sentido auténtico” y no en el sentido “degenerado” que la ideología liberal pretende. La definición de los principios de identidad y de representación, tal como es planteada por Schmitt, presupone una concepción del Estado entendido como el *status* de la unidad política de un pueblo. La existencia de una colectividad homogénea, capaz de actuar como un sujeto unitario, es una presunción a partir de la cual se construye todo el análisis que funda la teoría político-jurídica de Schmitt, y sin la cual no se puede hablar propiamente ni de pueblo ni de estado como fenómenos políticos. Es en este contexto que los principios mencionados pueden y deben ser explicados. El jurista de Plettenberg los presenta de esta manera: “el pueblo puede alcanzar y obtener de dos maneras diversas la condición de unidad política. Éste puede ya en su inmediata existencia —en virtud de una fuerte y consciente homogeneidad, como consecuencia de estables confines naturales, o por cualquier otra razón— ser capaz de actuar políticamente. Además, éste es, en cuanto entidad realmente presente en su inmediata identidad consigo mismo, una unidad política. Este principio de la identidad del pueblo siempre presente consigo mismo como unidad política se basa en el hecho de que *no existe ningún Estado sin pueblo*, y un pueblo en cuanto entidad existente debe estar efectivamente presente siempre. El principio contrapuesto parte de la idea de que la unidad política del pueblo en cuanto tal no puede estar presente nunca en la identidad real y, por ello, debe ser siempre representada físicamente por hombres” (C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 271).

<sup>22</sup>M. Bovero, *op. cit.*, p. 62. Se trata de una definición coincidente con la que expresa Maurizio Cotta, quien señala que la representación se refiere “a una dimensión de *acción* —representar es actuar según determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que conciernen a otra persona—” (M. Cotta, “Representación política”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 11a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1998, tomo II, p. 1384).

<sup>23</sup>M. Bovero, *op. cit.*, p. 62.

entre la “democracia de los antiguos” y la “democracia de los modernos” reside en que en aquella el poder se ejercía directamente por los ciudadanos, mientras que en éstas dicho ejercicio se realiza de manera indirecta a través de representantes de los ciudadanos que confluyen en nombre y por cuenta de éstos en los órganos de decisión colectiva.<sup>24</sup> Sin embargo, no basta la figura de la representación para que estemos frente a una forma de gobierno democrática (aun cuando se trate del tipo de democracia típica “de los modernos”). Hay numerosos ejemplos de estados representativos, en la que los titulares del poder político de decidir son elegidos por los ciudadanos, que no por el hecho de ser tales y de incorporar la institución de las elecciones pueden ser considerados democráticos. El Estado liberal clásico es un ejemplo claro de ello: en él sólo una clase específica de ciudadanos (los propietarios) tenían derecho de voto y, en consecuencia, de ser representados; lo que significaba que sólo sus intereses estarían reflejados a la hora de tomar las decisiones que incumbían a todos. Se trataba de un régimen político representativo, sin lugar a dudas, pero no por ello democrático.<sup>25</sup>

Pero entonces, ¿cuándo un Estado representativo puede ser considerado democrático? o, dicho de otra forma, ¿cuándo estamos ante un Estado democrático representativo?

Siguiendo a Bobbio podemos identificar dos grandes sentidos de la idea de democracia representativa: “una democracia es representativa —sostiene el autor— en el doble sentido de contar con un órgano en el cual las decisiones colectivas son tomadas por representantes, y de reflejar a través de estos representantes a los diversos grupos de opinión o de intereses que se forman en la sociedad”.<sup>26</sup> Hay que señalar que no se trata de dos sentidos excluyentes de la idea de representación democrática, sino complementarios y, me atrevería a decir, indisolubles. En efecto, por una parte, para que estemos frente a un sistema democrático representativo, es una condición necesaria la existencia de representantes, es decir, de aquellos individuos que son designados por otros (precisamente los representados) para actuar en nombre y por cuenta suyos.<sup>27</sup> Sin embargo, no basta la presencia de representantes para hablar de una representación democrática, ya que ésta, para ser tal, requiere además que las diversas orientaciones políticas presentes en la sociedad se vean reflejadas en el órgano representativo.<sup>28</sup>

Para decirlo en otras palabras, un sistema democrático representativo es tal si el órgano en el que se toman las decisiones colectivas (parlamento) se integra por delgados (representantes) que efectivamente representen (reflejen) las diversas posturas políticas existentes entre sus electores (ciudadanos), y este *status* (el de ser titulares de derechos políticos) no esté restringido a una clase específica de individuos, sino que

<sup>24</sup>Cfr. N. Bobbio, *op. cit.*, pp. 323-325.

<sup>25</sup>Cfr. M. Bovero, *op. cit.*, pp.62-63.

<sup>26</sup>N. Bobbio, *op. cit.*, p. 415.

<sup>27</sup>Sin la figura de la representación, es decir, sin que existan representantes como intermediarios entre el cuerpo político —el conjunto de los ciudadanos— y la toma de las decisiones, estaríamos ante una democracia directa (en donde son los mismos ciudadanos los que directamente adoptan las decisiones).

<sup>28</sup>El mismo Bobbio señala que “en su significado originario ‘Estado representativo’ significa un Estado en el cual existe un órgano encargado de la toma de las decisiones colectivas compuesto por ‘representantes’, pero poco a poco asume también el otro significado de Estado en el cual existe un órgano decisorio que a través de sus integrantes representa a las diversas tendencias ideales y a los varios grupos de interés del país considerado globalmente” (N. Bobbio, *op. cit.*, p. 414).

se extienda a todos los integrantes de la comunidad mayores de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo.<sup>29</sup>

Por su parte, Michelangelo Bovero es claro al sostener que

El acto de representar entra propiamente dentro del juego democrático solamente si al significado de “actuar en nombre y por cuenta de” se sobrepone uno de sus significados originarios...: el de “ser un espejo, reflejar, reproducir fielmente”. Los elegidos en un parlamento “representan” a los ciudadanos electores *en forma democrática*... en la medida en la que el parlamento en su conjunto y en sus varios componentes, refleja las diversas tendencias y orientaciones políticas existentes en el país, considerando éste de manera global, sin *exclusiones*, y en sus respectivas *proporciones*. Si hubiera exclusiones..., el reflejo no sería verdadero porque sería *parcial*; si no respetase las proporciones, no sería verdadero porque sería *deformador*.<sup>30</sup>

Para comprender a cabalidad las implicaciones de las complementarias ideas de Bobbio y de Bovero apenas indicadas, vale la pena recordar la esencia de las reflexiones que Hans Kelsen hizo en torno a la idea de democracia. Ello en la medida en la que los dos autores italianos forman parte del mismo filón de pensamiento democrático al cual pertenece Kelsen y parten de algunos de los postulados esenciales de la teoría kelseniana de la democracia.

Para Kelsen democrático es aquel ordenamiento en el cual los destinatarios de las normas participan de alguna manera (directa o indirectamente) en la formación de dichas normas; o, dicho de otra manera, cuando los destinatarios de las decisiones colectivas participan de alguna manera en la toma de las mismas.<sup>31</sup>

Desde esa perspectiva, el valor democrático de un sistema democrático depende, en consecuencia, de la participación efectiva e igual de todos y cada uno de los miembros dotados de derechos políticos (ciudadanos) de una comunidad en el proceso de creación de las normas (o decisiones) que les son comunes a todos. En las sociedades democráticas modernas como lo son las llamadas democracias representativas, esa participación se circunscribe a la elección de representantes que, por nombre y cuenta de los electores, crean las normas que rigen a la colectividad.<sup>32</sup>

Ahora bien, para poder juzgar la calidad democrática de ese proceso de selección de representantes debemos recurrir a lo que Kelsen llamó la “esencia y el valor de la democracia”, es decir, los fundamentos conceptuales de la misma. Para Kelsen la diferencia entre la democracia y la autocracia se funda en el diverso valor que cada una de esas formas de gobierno le otorga a la idea de “libertad”, entendida ésta en su sentido político, esto es, en la capacidad de cada individuo para autodeterminarse

<sup>29</sup>Precisamente esa característica es la primera de las seis condiciones esenciales de una forma de gobierno democrática que Bobbio llama “universales procedimentales” (Cfr. *Ibidem*, p. 381).

<sup>30</sup>M. Bovero, *op. cit.*, p. 63.

<sup>31</sup>Cfr. H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988, pp. 337 y ss.

<sup>32</sup>Sobre la característica de la democracia moderna, particularmente en contraste con la “democracia de los antiguos”, véase, N. Bobbio, *op. cit.*, pp. 224 y ss.

políticamente o de ver su voluntad política efectivamente realizada.<sup>33</sup> En la autocracia la libertad política de los ciudadanos es prácticamente nula, ahí cuenta únicamente la voluntad del autócrata (rey, monarca, emperador, déspota, etcétera) quien, a fin de cuentas, es *el único* políticamente libre; su voluntad es ley; todos los demás miembros de la comunidad política ven a esa voluntad imponérseles como una decisión colectiva.<sup>34</sup>

En la democracia sucede lo contrario; la voluntad política de todos es tomada en cuenta como base de las decisiones comunes. Desde su perspectiva ideal, en la democracia, todas las voluntades cuentan igual y todas son consideradas a la hora de establecer las leyes; en esa medida este sistema político implica una autodeterminación colectiva en la que participan *efectivamente* todas y cada una de las voluntades, es decir, todas y cada una de las orientaciones políticas existentes en la sociedad. En esa medida, aquí todos son libres políticamente hablando, pues las leyes no son una imposición para nadie, sino el fruto de la suma de todas las voluntades. No hay una voluntad que se imponga a la de los demás; las decisiones colectivas son determinadas autónomamente por cada uno de los ciudadanos.<sup>35</sup>

Podríamos decir, siguiendo a Kelsen, que la autocracia es el régimen de la *imposición*, la democracia del *consenso*.<sup>36</sup> La tendencia al consenso, al compromiso, es la clave de un sistema democrático, un sistema en el que las leyes “no son plenamente conformes a los intereses de una parte, ni totalmente contrarias a los intereses de la otra”.<sup>37</sup>

## Sistemas electorales

Hablar de un sistema democrático representativo en el sentido antes referido, es decir, como una forma de gobierno en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por un órgano compuesto por representantes elegidos por los ciudadanos que, además, se integra de manera tal que refleja efectivamente todas las diversas orientaciones políticas de ese conjunto de ciudadanos, inevitablemente nos lleva a tener que abordar el tema de los sistemas electorales.

Esto es así porque siguiendo la secuencia del juego democrático, el que la representación sea un reflejo fiel del abanico de posiciones políticas existentes en la sociedad depende del sistema electoral que sea adoptado, es decir, del conjunto de reglas y

<sup>33</sup>Cfr. H. Kelsen, *op. cit.*, p. 337.

<sup>34</sup>*Idem*.

<sup>35</sup>Sobre esta idea, y en particular sobre el papel que juega la idea de autonomía como principio inspirador de la democracia entendida como autodeterminación, véase, *ibidem*, pp. 338-340 y H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, en *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1984, pp. 42 y ss.

<sup>36</sup>*Teoría general del derecho y del Estado*, cit., p. 340. Bobbio retoma esta idea al sostener que la concepción procedimental de la democracia es aquella “...que pone el acento en las así llamadas reglas del juego, el conjunto de reglas que deben servir para tomar las decisiones colectivas, las decisiones que interesan a toda la colectividad, *con el máximo de consenso y con el mínimo de violencia*” (N. Bobbio, *op. cit.*, p. 380, las cursivas son mías).

<sup>37</sup>*Ibidem*, p. 342.

procedimientos utilizados para transformar los votos de los ciudadanos en los escaños que componen el órgano representativo en el que se decide colectivamente.

Desde un punto de vista jurídica y políticamente preciso, por sistema electoral debe entenderse, pues, el mecanismo utilizado para transformar sufragios en cargos de representación o, de manera más sencilla, votos en curules. Dicho en otras palabras, el concepto de sistema electoral se refiere a aquellos procedimientos formales que permiten que, en un sistema político en donde las decisiones colectivas son tomadas por un individuo o por un grupo de individuos en nombre y por cuenta de otros (representantes, en sentido amplio), la voluntad de los electores se traduzca en la designación de uno o varios representantes de decidirán por todos.

Comúnmente, el hablar de sistemas electorales hace presuponer que se trata de un conjunto de procedimientos propios de los regímenes democráticos, lo cual representa una doble falacia: *a*) en primer lugar porque, la presencia de un sistema electoral, es decir de un mecanismo para transformar votos en escaños de representación, no implica en sí mismo que estemos ante una forma de gobierno democrática, pues hay numerosas formas de gobierno no democráticas que utilizan la institución de las elecciones para designar a quienes compete la toma de las decisiones vinculantes para todos. De hecho, la misma figura de las elecciones no nace como un mecanismo característico de las democracias sino más bien propio de las aristocracias; por definición, cuando se elige, se elige a “los mejores” (precisamente a los *áristoi*). A lo largo de la historia han existido numerosas formas de gobierno no democráticas que utilizan a las elecciones como mecanismo para designar a los gobernantes; *b*) en segundo lugar porque, el que una forma de gobierno sea democrática no necesariamente significa que en dicho sistema la toma de las decisiones colectivas esté precedida de la elección de representantes y que, por ello deba adoptarse un sistema electoral determinado. Las llamadas “democracias directas”, es decir, aquellas formas de gobierno en las que todos los ciudadanos participan directamente en la toma de las decisiones al formar parte de la *asamblea*, no recurren al expediente de las elecciones para designar a representantes. En efecto, de entre las formas de gobierno democráticas sólo las denominadas “democracias representativas” utilizan la figura de las elecciones para designar a quienes tomarán las decisiones colectivas en nombre y por cuenta de todos.

Por otra parte, así como los sistemas electorales no son mecanismos exclusivos de los regímenes democráticos, la existencia de un sistema electoral tampoco está vinculada con el reconocimiento universal del derecho de voto. En estricto sentido, basta que haya un cierto número de individuos (sin importar si es grande o pequeño) dotados del derecho al sufragio y que haya algún cargo cuyo titular deba ser designado mediante una elección, para que estemos ante la necesidad de utilizar un sistema electoral.

Sin embargo, es evidente que en las democracias representativas que, como hemos señalado siguiendo a Bobbio, adoptan como primera característica la universalidad del sufragio, la centralidad del sistema electoral es primordial, pues del mecanismo de conversión de los sufragios en espacios de representación popular que se adopte depende en gran medida el buen funcionamiento y la representatividad del propio sistema democrático.

A lo largo de tiempo se han conformado dos modelos básicos de sistemas electorales: el *sistema mayoritario* y el *sistema proporcional*. Según algunos estudiosos, a lo largo de la historia han llegado a plantearse más de 300 diferentes sistemas de elección, pero, en el fondo, la mayoría no son más que variantes de esos dos modelos fundamentales.<sup>38</sup>

En esencia, el sistema mayoritario consiste en asignar el cargo de representación sujeto a una elección a aquel candidato que haya obtenido la mayoría de las preferencias de los electores (mayoría que puede ser relativa, absoluta o calificada, según el caso). De esta manera, este sistema se rige por el principio según el cual “la mayoría elige al representante”, identificado en el ámbito anglosajón con la expresión: “the first past the post”. En el sistema mayoritario vige el principio de “toma todo” o “deja todo” (“the winner takes all” dicen coloquialmente los anglosajones), en efecto, los votos cuentan, a la hora de convertirlos en escaños, sólo si se ha votado por el candidato ganador, en el caso contrario, los votos emitidos a favor de los candidatos perdedores no son considerados para los efectos de la representación; en estricto sentido, sólo la voluntad de quienes se inclinaron por el ganador estará representada en los órganos de decisión colectiva, la voluntad de los demás queda, por decirlo de alguna manera, “en el limbo”.

Este mecanismo puede utilizarse para designar a un solo representante o a muchos representantes. En este segundo caso, es necesario dividir al cuerpo electoral (normalmente con base en criterios numéricos o territoriales) en tantas circunscripciones, distritos o colegios uninominales, como cargos de representación deban ser elegidos y en asignar la curul al candidato que más votos obtuvo en cada uno de esos distritos o colegios uninominales.

Por su parte, el sistema proporcional utiliza mecanismos que permiten integrar los órganos de representación política a partir de los porcentajes de votos obtenidos por cada uno de los partidos contendientes, intentando reproducir la proporción de sus preferencias electorales. De esta manera, el número de representantes que corresponde a cada una de las opciones políticas es determinado no por victorias específicas de un candidato en un distrito electoral, sino por el número total de votos que obtuvo cada una de ellas.

A diferencia del sistema de representación de mayoría, el proporcional nace recientemente, cuando la preocupación dejó de ser simplemente la mera elección de representantes, sino la de elegirlos dentro de un esquema de voto universal en una sociedad de masas sumamente plural. Así, la masificación de las sociedades modernas, por un lado, y la universalización del sufragio, por el otro, pueden ser consideradas como las razones históricas que inspiraron el surgimiento del sistema proporcional. Dicho sistema, planteado originalmente en el siglo XIX, es recogido por algunas de las primeras constituciones del siglo XX una vez que los sistemas de partidos se habían consolidado y la proliferación de distintos programas políticos hacía pensar necesariamente en una sociedad políticamente plural. Su objetivo fue el de proporcionar repre-

<sup>38</sup>Un extenso análisis sobre el tema de los sistemas electorales es realizado por D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998. Un análisis comparativo del tema puede encontrarse también en D. Nohlen, S. Picardo y D. Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

sentación a todos los sectores de la sociedad, pensando que un órgano de representantes debía ser no sólo expresión de la voluntad mayoritaria (o a lo mucho de las voluntades mayoritarias) sino del entero abanico de posiciones ideológicas de la comunidad. La idea que inspira este sistema electoral es, pues, la de hacer del órgano de representantes un espejo de la diversidad política del conglomerado social.

Una variante de los dos modelos antes mencionados son los llamados sistemas mixtos, en los que la representación nacional se conforma con base en un mecanismo electoral que retoma a los dos modelos, mayoritario y de representación. En estos casos una parte, variable según los casos, del órgano de representación se elige mediante el sistema mayoritario y otra, también variable, se refleja proporcionalmente la composición política de la sociedad. Los modelos mixtos recogen las ventajas proporcionadas por ambos sistemas electorales y matizan las desventajas que presenta cada uno de ellos. Dos ejemplos clásicos de este tipo de mecanismos electorales son el de la República Federal de Alemania, el de Italia a partir de 1993 y el de México con posterioridad a 1977.

Sin embargo, desde una perspectiva estrictamente conceptual, los sistemas electorales mixtos no pueden ser considerados como un modelo en cuanto tal, sino como una variante de los dos modelos puros antes mencionados: el sistema mayoritario y el sistema proporcional.

Un último punto relacionado con los sistemas electorales tiene que ser analizado antes de dar paso al estudio del sistema electoral utilizado en México para integrar a la Cámara de Diputados: el que tiene que ver con cuál de los dos modelos, el mayoritario o el proporcional, resulta más funcional con el concepto de representación democrática, o, dicho de otra forma, cuál de los dos sistemas electorales permite que el principio que, como hemos visto, inspira a la representación democrática, que la composición del Parlamento realmente represente, en el sentido de que efectivamente refleje, las diversas orientaciones políticas de la sociedad, que la representación no sea parcial ni deformadora.

Bovero es explícito en señalar que el sistema electoral mayoritario por colegios uninominales "...contiene en sí la posibilidad de dar pie a la formación de un parlamento menos "representativo" —esto es..., menos democrático— respecto de un parlamento elegido con sistema proporcional...".<sup>39</sup> Efectivamente, el sistema mayoritario, es un sistema en donde los votos sí bien cuentan igual al momento de ser emitidos (todos los electores tienen el igual derecho al voto, o como quiere la máxima democrática "a cada cabeza un voto"), no acaban teniendo el mismo peso al momento de ser transformados en curules, pues en este momento, cuentan, en el sentido de que son representados, solamente aquellos sufragios que fueron emitidos a favor del candidato ganador en el distrito electoral de que se trate. Los votos que fueron emitidos a favor del (o de los) candidato(s) perdedor(es) simplemente no son tomados en cuenta para integrar al órgano representativo, con lo cual se produce una inevitable (y en ocasiones grave) distorsión de la representación y, con ello, una merma del carácter democrático

<sup>39</sup>Cfr. M. Bovero, *op. cit.*, p. 65.

pues, en ocasiones, el sistema electoral mayoritario puede llegar incluso a invertir la relación de fuerzas en el Parlamento (su consistencia numérica) respecto de los sufragios emitidos.<sup>40</sup>

El sistema proporcional, por su propia naturaleza, por el contrario, busca precisamente que la representación refleje de la manera lo más cercana posible a la realidad, el sentido de los votos que los electores emitieron a favor de las diferentes alternativas políticas, atenuando en la medida de lo posible el efecto de distorsión de la representación.<sup>41</sup> Ahí en donde existe un fenómeno de sobrerrepresentación o de subrepresentación, disminuye inevitablemente la calidad democrática del sistema político en su conjunto en la misma proporción en la que dichos fenómenos se presentan.

### Evolución histórica de la integración de la Cámara de Diputados en México

Por lo que hace a la integración de la Cámara de Diputados a lo largo de la historia constitucional del México independiente podemos identificar dos grandes etapas: la primera que parte desde la Constitución de 1824 hasta antes de 1977 y la segunda que va de la reforma constitucional del 6 de diciembre de ese año en adelante.

La primera etapa se caracteriza, en términos generales, por una integración de la Cámara baja a partir de un criterio poblacional, conforme al cual el número de diputados se hacía depender de un cierto número de habitantes o bien de fracción de éstos determinados por el texto constitucional.<sup>42</sup> Cabe subrayar que, durante este periodo la

<sup>40</sup>Los resultados electorales en el Reino Unido (en donde la Cámara de los Comunes se integra mediante un sistema electoral mayoritario puro), correspondientes a las elecciones parlamentarias de 2005 demuestran cómo el *Labour Party* de Tony Blair, con el 42 por ciento de los sufragios obtuvo prácticamente el 66 por ciento de los escaños. Michelangelo Bovero, simplificando el ejemplo hipotético planteado por Hans Kelsen en la Teoría general del derecho y del Estado, plantea un caso abstracto que evidencia la grave distorsión que en términos democráticos puede producir un sistema electoral mayoritario: "...supongamos —afirma Bovero— que existen solamente 3 colegios electorales compuestos cada uno por 100 electores en los cuales se decide por mayoría simple, y que hay solamente 2 partidos (o grupos, o listas) compitiendo en los 3 colegios, cada uno con su propio candidato en cada colegio uninominal. Supongamos que en el colegio 1 el candidato del partido A obtenga 90 votos, y el del partido B obtenga 10 votos; en los colegios número 2 y número 3 supongamos que los candidatos del partido D obtengan, cada uno, 60 votos, y los candidatos del partido A reciban cada uno 40 votos. Con base en el sistema uninominal mayoritario, el partido B tendrá 2 representantes en el parlamento y el partido A uno solo: pero del cálculo total de los votos resulta que el partido A ha obtenido 170 sufragios y el partido B solamente 130. De lo anterior resulta que la composición de los grupos políticos en el parlamento no sólo no refleja fielmente las orientaciones políticas expresadas por los ciudadanos electores, sino que, incluso, las invierte, atribuyendo la *mayoría* de los representantes al partido que ha obtenido *menor* consenso electoral" (M. Bovero, *op. cit.*, p. 66).

<sup>41</sup>Un sistema electoral absolutamente representativo en donde esté excluida toda distorsión en la representación puede darse lógicamente sólo en dos hipótesis: o bien cuando se produce una votación unánime a favor de una alternativa electoral (el 100 por ciento de los sufragios se emitió a favor de un partido político y éste ocupa el 100 por ciento de los escaños), o bien cuando el cuerpo electoral (el conjunto de los electores) coincide con el órgano en el que se toman las decisiones, pero en este caso estaríamos ante una democracia directa y no ante un sistema político representativo (pues cada quien sería representante de sí mismo).

<sup>42</sup>Véase al respecto, H. Fix-Zamudio y S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 650.

elección de los diputados se hacía a través del sistema electoral mayoritario, en donde en cada distrito o colegio electoral se elegía mediante una mayoría relativa (aunque durante todo el siglo XIX la elección de diputados se realizó de manera indirecta; es decir, los electores no votaban directamente por sus diputados, sino que éstos eran designados indirectamente en un primer o, incluso, en un segundo grado). Por otra parte, en la etapa que inicia a partir de 1977, el número total de diputados está predefinido en la Constitución y se estableció un sistema electoral de tipo mixto según el cual una parte de los integrantes de la cámara se elegía mediante el sistema mayoritario en distritos electorales y el resto a través del sistema proporcional a partir de listas de candidatos determinadas por cada partido político.

En términos generales, cada una de las dos etapas responde a una intención distinta. La primera, a la lógica misma del sistema democrático representativo que busca que cada uno de los legisladores encarne la representación de un número similar de los integrantes del cuerpo político (llámese éste, pueblo o nación); de ahí que la fórmula utilizada por los artículos que en las diversas constituciones vigentes, desde la de 1824, hasta antes de la reforma de 1977, haya sido esencialmente —aunque con variaciones numéricas— la de establecer que se elegiría a un diputado por un número determinado de habitantes (o fracción de éstos). Por otra parte, la lógica que inspiró al contenido del artículo 52 a partir de 1977, fue la de buscar reflejar de mejor manera la pluralidad política que caracterizaba a la sociedad mexicana, intención que, con el paso de los años (y en buena medida como consecuencia de las reformas electorales sucesivas), se intensificaría notablemente.

El análisis de la primera de las dos etapas que hemos identificado puede realizarse distinguiendo las disposiciones que las diferentes constituciones del siglo XIX establecieron para integrar a la Cámara de Diputados, para después revisar las modificaciones que alteraron la composición de dicha cámara desde 1917 hasta antes de la reforma de 1977. Durante el siglo XIX podemos observar la siguiente evolución en el procedimiento de composición de la Cámara de Diputados:

La Constitución de 1824 establecía en su artículo 11 que “por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El Estado que no tuviere esta población nombrará sin embargo un diputado”.<sup>43</sup>

La Tercera Ley Constitucional de 1836, por su parte, aumentó considerablemente el criterio anterior, al instituir en su artículo segundo que “la base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tengan ese número, elegirán, sin embargo, un diputado...”.<sup>44</sup>

Por su parte las Bases Orgánicas de la Nación Mexicana de 1843 disminuyeron notoriamente la base poblacional al fijar, en su artículo 26 que la Cámara de Diputados “... se compondrá de diputados elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes: el Departamento que no los tenga elegirá siempre un

<sup>43</sup>En F. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 169.

<sup>44</sup>*Ibidem*, p. 212.

diputado”.<sup>45</sup> Y el artículo 27 fijaba a su vez que “también se nombrará un diputado por cada fracción de treinta y cinco mil habitantes...”.<sup>46</sup>

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, alteró, reduciéndolo, el factor poblacional de referencia que había sido fijado en la Constitución de 1824 cuya vigencia reintroducía. En efecto, el artículo 7º del Acta estableció que “por cada cincuenta mil almas, o por una fracción que pase de veinticinco mil, se elegirá a un diputado al Congreso General...”.<sup>47</sup>

La Constitución de 1857, misma que introdujo en una primera instancia un órgano legislativo uniinstancial compuesto únicamente por la Cámara de Diputados, redujo aún más el criterio poblacional al determinar en su artículo 53 que “se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado”.<sup>48</sup> Vale la pena subrayar que la profunda reforma sufrida por este texto constitucional en 1874 no modificó el criterio poblacional que había sido establecido originalmente.

Por otra parte, las modificaciones que ha sufrido la Constitución de 1917 en la que hemos considerado la primera etapa del procedimiento de integración de la Cámara de Diputados, es decir, hasta antes de la reforma electoral de 1977, han sido las siguientes:

*Texto original del artículo 52:* “Se elegirá un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario”.

*Reforma del 20 de agosto de 1928:* Se aumenta la base poblacional a partir de la cual se determinaba el número de diputados: un diputado por cada 100 mil habitantes o por una fracción que pase de 50 mil.

Además, se aumentó el número mínimo de diputados por Estado, al fijar que “en ningún caso la representación de un estado será menor de dos...” legisladores. En el caso de los territorios se sigue manteniendo la disposición de representación de, al menos, un diputado.

*Reforma del 30 de diciembre de 1942:* Nuevamente se incrementa el número de habitantes que servirían de base para elegir a cada diputado al establecerse que se elegiría un diputado por cada 150 mil habitantes o fracción que pase de 75 mil.

La base de representación mínima de los estados y territorios se mantiene igual, situación que se mantendrá hasta la reforma del 8 de octubre de 1974.

*Reforma del 11 de junio de 1951:* Aumenta de nueva cuenta el criterio del número de habitantes que representa cada diputado propietario: uno por cada 160 mil habitantes o fracción que pase de 80 mil.

<sup>45</sup>*Ibidem*, p. 410.

<sup>46</sup>*Idem*.

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 473.

<sup>48</sup>*Ibidem*, p. 615.

*Reforma del 20 de diciembre de 1960:* El número aumenta hasta un diputado propietario elegido por cada 200 mil habitantes o fracción que pase de 100 mil.

*Reforma del 14 de febrero de 1972:* Otra vez el número aumenta: un diputado propietario por cada 250 mil habitantes o fracción que pase de 125 mil.

*Reforma del 8 de octubre de 1974 al artículo 43:* Con esta reforma el artículo 43 constitucional se modifica al convertirse los hasta entonces territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en entidades federativas, con lo que el artículo 52 también se ve modificado al suprimirse la referencia que se hacía a los territorios en el sentido de que éstos contarían con al menos un diputado propietario en caso de no contar con los mínimos de población que el propio artículo establecía para elegir a un legislador.

Del breve repaso histórico que hemos hecho de la primera de las dos etapas que hemos identificado (que va desde la Constitución de 1824 y hasta que se mantiene el criterio de una base poblacional para establecer la cantidad de legisladores que integrarían la Cámara baja) puede observarse que la indeterminación del número de diputados trajo consigo dos consecuencias: la primera es la ya señalada falta de un número fijo y constante de representantes, ya que se imponía aplicar el factor poblacional establecido constitucionalmente a partir de los datos poblacionales oficiales para obtener la cifra total de diputados por elegir. La segunda es que, la modificación del factor poblacional referido, permitía alterar las dimensiones de la Cámara de Diputados y, en consecuencia, su representatividad. Esta segunda característica es evidente a lo largo de las constituciones del siglo XIX, ya que a partir de la Carta Fundamental de 1917, las modificaciones al artículo 52 constitucional antes señaladas (1928, 1942, 1951, 1960 y 1972 —la modificación de 1974, como anotamos, tuvo otro objeto), tuvieron por objeto adecuar la composición de la Cámara de Diputados al explosivo crecimiento demográfico del país.<sup>49</sup> En el siglo XIX, en cambio, podemos observar que las constituciones federales establecieron una base poblacional para elegir a cada diputado sensiblemente menor respecto de las constituciones conservadoras de 1836 y de 1843. En efecto, al establecer que se elegiría un diputado por cada 80 mil habitantes o fracción que pasara de 40 mil, la Constitución de 1824 hacía de la Cámara de Diputados un órgano más numeroso que el que resultaba de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que establecía un criterio numérico sensiblemente mayor: un diputado por cada 150 mil habitantes o fracción de 80 mil. En ese sentido, no resulta casual que la Constitución de 1857 fijara el número más bajo de los exigidos por las constituciones decimonónicas: un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción de 20 mil, con lo que permitía una Cámara particularmente numerosa, acorde con el espíritu democrático que permeó ese texto constitucional.

*La segunda etapa que hemos identificado es la que comienza con la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977:* Hasta 1977, como hemos mencionado, existió un predominio absoluto del mecanismo de elección por mayoría relativa, contrastado únicamente por el paliativo menor que significó la introducción de los “diputados de

<sup>49</sup>Cfr. H. Fix-Zamudio y S. Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 650.

partido” en 1963. Según dicho mecanismo, los partidos que obtuvieran el 2.5 por ciento de la votación nacional para diputados tendrían derecho a cinco curules y además, una diputación adicional por cada medio punto porcentual adicional que alcanzaran hasta un máximo de 20. Esta reforma representó sin duda un avance si se piensa que se rompió con la representación prácticamente monocolor que se había tenido en el pasado, pero de hecho su verdadera importancia fue la de iniciar a los partidos de oposición en la competencia electoral, por un lado, y a la vida y prácticas parlamentarias, por el otro.

La reforma electoral de 1977 tuvo como uno de sus pilares la transformación radical de la composición y del modo de integración de la Cámara de Diputados, pues por primera vez desde nuestra independencia se establecía un número fijo de 400 legisladores, 300 de los cuales serían elegidos mediante el sistema electoral de mayoría relativa y los 100 restantes mediante el sistema electoral de representación proporcional, con lo cual se introdujo un sistema electoral mixto para la Cámara Baja.

Los cambios constitucionales de 1977 representaron un verdadero quiebre en la vida política nacional. A partir de entonces se generó un vigoroso, aunque lento, proceso de cambio que vio reducirse el predominio casi total del partido hegemónico en los espacios de representación. La intención política de esa reforma fue expuesto de manera clara y simbólica por quien es reconocido como el autor intelectual de la misma, Jesús Reyes Heróles, primer secretario de Gobernación del sexenio de José López Portillo, quien en el famoso discurso del 1 de abril de 1977, pronunciado en ocasión del segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa, gobernador del estado de Guerrero (entidad en la que se habían desarrollado las guerrillas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez). Para Reyes Heróles, la reforma política debía permitir “...que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional *el complicado mosaico ideológico nacional* de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, *forman parte de la nación...*”.<sup>50</sup> La intención era clara: permitir que esas minorías a las que se refería Reyes Heróles pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política.

El mecanismo electoral para permitir esa mejor representación política de las minorías fue, sobra decirlo, la introducción de la cuota proporcional que, en los hechos estuvo reservada exclusivamente para los partidos de oposición. Ello fue así porque se estableció que aquel partido que hubiera obtenido 60 o más escaños de diputados por mayoría relativa no participaría del reparto de las cien diputaciones por la vía plurinominal.

En México el proceso de cambio político, desde el punto de vista electoral, se vio encarnado por la introducción y posterior ampliación de la representación proporcional. Fue la adopción de una cuota proporcional la que permitió vigorizar la vida política nacional y crear un sistema de partidos cada vez más competitivo. Utilizando una metáfora no nueva, fue el mecanismo que permitió a los partidos instalarse en la sala

<sup>50</sup>Reforma Política. *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, tomo I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII. Los cursivos son míos.

de máquinas del Estado y que les permitió desarrollarse y volverse cada vez más representativos y cada vez más competitivos.<sup>51</sup> Sin la introducción del sistema proporcional difícilmente los partidos de oposición hubieran podido adquirir el peso político, el reconocimiento entre la población y la capacidad para ganar, más adelante curules de mayoría relativa, antes reservadas, casi exclusivamente, para el partido hegemónico. La clave del cambio, la bola de nieve inicial que desató el proceso de transformación política en México, fue la introducción de un porcentaje de la Cámara de Diputados elegida mediante la fórmula proporcional.

No obstante, la reforma de 1977 implicaba posibles efectos de sobrerrepresentación de los partidos minoritarios (p.e., si todos estos partidos recibían el 15 por ciento de la votación nacional, tenían derecho a ocupar, en conjunto el 25 por ciento de la representación en la Cámara de Diputados) o bien de subrepresentación de los mismos (p.ej., si en el caso extremo contrario todos los partidos minoritarios obtenían el 40 por ciento de la votación nacional, pero ninguno de ellos ganaba un distrito uninominal, tendrían derecho, en conjunto, a ocupar sólo el 25 por ciento de las curules).

Con la reforma electoral de 1986 los alcances de la integración proporcional en la Cámara de Diputados crecieron significativamente al duplicarse el número de legisladores elegidos mediante este sistema (de 100 a 200), aumentado así el número total de diputados (de 400 que eran antes a 500). Otra novedad fue que, en los hechos, se abrieron las puertas al partido mayoritario para participar en la repartición plurinominal.

La reforma de ese año introdujo la llamada “cláusula de gobernabilidad” que, en el hecho, servía como correctivo de la subrepresentación al establecerse que si un partido rebasaba el 51 por ciento de la votación, pero el número de diputados uninominales conseguido quedaba por debajo de ese porcentaje, se le asignarían el suficiente número de curules proporcionales hasta empatar el porcentaje de su representación parlamentaria con el de la votación que hubiere recibido. En este caso se trató de un mecanismo de compensación que modificaba, con el uso de curules plurinominales las distorsiones que provocaba el sistema mayoritario.

La reforma de 1989-1990 introdujo una nueva modalidad de la “cláusula de gobernabilidad” al garantizar de manera artificial al partido con mayor votación la obtención de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Según este mecanismo, si ningún partido obtenía el 50 por ciento más uno de la representación parlamentaria, aquel que hubiera sido más votado recibiría, de manera adicional a los que les correspondían, el número de diputados plurinominales necesarios para alcanzar la mayoría absoluta. En este sentido, esta cláusula permitía una sobrerrepresentación artificial del partido mayoritario, trastocando los principios de una representación democrática.

Adicionalmente, la “cláusula de gobernabilidad” fue acompañada del mecanismo denominado “escala móvil” mediante la cual si el partido más votado rebasaba el 35 por ciento del total de los sufragios a nivel nacional, le serían asignadas dos diputaciones adicionales por cada punto porcentual arriba del ese porcentaje. Los mecanismos

<sup>51</sup>Cfr. R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 33 y ss.

anteriores produjeron así un profundo efecto distorsionador en la representación política del país.

La “cláusula de gobernabilidad” fue eliminada por la reforma de 1993, aunque la misma permitió un margen de sobrerrepresentación para el partido mayoritario, al establecer que éste no podría tener más del 60 por ciento del total de diputados (300) si no alcanzaba ese porcentaje de votación. Sólo si el partido mayoritario obtenía más del 60 por ciento de los sufragios podría llegar a un máximo de 315 curules. En este caso si bien se le puso un límite a la sobrerrepresentación, bien podría darse el caso de un partido que con el 35 por ciento de los votos (siendo ganador en la gran mayoría de los distritos uninominales) pudiera contar con el 60 por ciento de la representación nacional.

En la reforma de 1996 hubo una modificación al sistema de representación para integrar la Cámara de Diputados, esto es, se redujo el porcentaje del margen de sobrerrepresentación al 8 por ciento, aunque no fue anulado por completo. Actualmente, siguen prevaleciendo esas reglas esenciales. La última de las reformas electorales, la del año 2014 no tuvo impacto en dicho porcentaje. En ese sentido, el texto vigente del artículo 54, fracciones IV y V, de la Constitución, así como el artículo 17, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que ningún partido puede tener más de 300 diputados por ambos principios (el 60 por ciento del total), pero además, en ningún caso un partido puede contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de miembros de la Cámara que exceda en 8 por ciento el porcentaje de su votación nacional. De esta manera, para que un partido pueda contar con la mayoría absoluta de los asientos en la Cámara Baja debe obtener al menos el 43 por ciento de los sufragios válidos.

## Bibliografía

- BECERRA, R., P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- BOBBIO, N, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.
- BOVERO, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- BOVERO, Michelangelo, “Democracia y derechos fundamentales”, en *Isonomía*, México, núm. 16, abril de 2002.
- COTTA, M., “Representación política”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 11a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1998, tomo II, pp. 1384-1390.
- Diccionario Electoral*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL)-UNAM-TEPJF-IFE, 2003.
- DUVERGER, Maurice y Giovanni Sartori, *Los sistemas electorales*, San José de Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.
- FIX-ZAMUDIO, H. y S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.
- KELSEN, H., *Essenza e valore della democrazia*, en *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1984.
- , *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988.

- MORISON, S.E. y H.S. Commager, *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.
- NOHLEN, D., S. Picardo y D. Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- \_\_\_\_\_, *reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, tomo I, abril-agosto de 1977.
- SCHMITT, C., *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milán, 1984.
- SIEYÈS, E., *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, 1983.
- TENA RAMÍREZ, F., *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991.
- VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7, México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

## Artículo 52

### Trayectoria constitucional

#### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 20-VIII-1998

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se eleva el número de habitantes de la base poblacional de 100 a 50 mil. La representación de un estado no será menor de dos diputados, y la de un Territorio, de un diputado.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 30-XII-1942

XXXVIII LEGISLATURA (1-IX-1940/31-VIII-1943)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Para elegir a un diputado propietario la base poblacional será de 150 mil o fracción que exceda de 75 mil.

#### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 11-VI-1951

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-VIII-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1952

Para elegir a un diputado propietario la base poblacional será de 170 mil o fracción que exceda de 80 mil.

#### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 20-XII-1960

XLIV LEGISLATURA (1-IX-1958/31-VIII-1961)

Presidencia de Adolfo López Mateos, 1-XII-1958/30-XI-1964

Para elegir a un diputado propietario la base poblacional será de 200 mil o fracción que exceda de 100 mil.

### *Quinta reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 14-II-1972

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Para elegir a un diputado propietario la base poblacional será de 250 mil o fracción que exceda de 125 mil.

### *Sexta reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 8-X-1974

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Se suprime el concepto de “territorio” y la referencia a la representación que debe tener un territorio cuya población fuese menor a la fijada en este artículo.

### *Séptima 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 integra la Cámara por 300 diputados electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, y hasta 100 electos según el principio de representación proporcional mediante listas regionales en circunscripciones plurinominales, violando el principio republicano de representación por votación popular.

### *Octava reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 15-XII-1986

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Modifica el número de diputados reservados para el sistema de representación proporcional, aumentándolo de 100 a 200 diputados.

## Artículo 53

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Uno de los primeros antecedentes del artículo 53 lo encontramos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, de 1814. Como se había contemplado ya en los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón y en los Sentimientos de la Nación, elaborados por José María Morelos, en todas las provincias se elegirían diputados que serían los representantes de los ciudadanos de la nueva república luego de lograda su independencia. La Constitución de Apatzingán, además de señalar que el Supremo Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad (artículo 48), señaló en su artículo 61 que habría diputados propietarios y suplentes, todos ellos serían elegidos por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.<sup>1</sup>

La siguiente mención al tema abordado por el artículo 53 la encontramos en la Constitución de 1824, en ese momento se decretó que México adoptaría una forma de gobierno federal representativa y por esta razón la representatividad de los estados en el Congreso cobró mayor fuerza. Dicha Constitución en su artículo 13 estipuló que se elegiría en cada estado el número de diputados suplentes que correspondiera a razón de uno por cada tres propietarios, o por una fracción que llegara a dos. Los estados que tuvieran menos de tres propietarios también elegirían un suplente.<sup>2</sup> Asimismo, dicho ordenamiento hizo otras precisiones: por ejemplo, señaló en su artículo 14 que el territorio que tuviera

<sup>1</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>2</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

53

### Sumario Artículo 53

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	447
Texto constitucional vigente. . . . .	449
Comentario <b>Francisco Ibarra Palafox</b> y <b>José Antonio Peyro Arán</b> . . . . .	450
Derecho comparado . . . . .	466
Bibliografía . . . . .	469
Trayectoria constitucional . . . . .	470

más de 40 mil habitantes, nombraría un diputado propietario y un suplente que tendrían voz y voto en la formación de leyes y decretos. Por su parte, los territorios que no tuvieran la referida población nombrarían un diputado propietario y un suplente que sólo tendría voz en las materias tratadas (artículo 15). Algunos cambios se introdujeron en la materia por las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836,<sup>3</sup> en su artículo segundo, por ejemplo, se señaló que habría un número de suplentes (diputados) igual al de propietarios, recordemos que en 1824 los suplentes serían uno por cada tres propietarios.

Esta misma disposición se contempló tanto en el artículo 24 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836,<sup>4</sup> en el 34 del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842<sup>5</sup> y en el 56 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856.<sup>6</sup> De manera que este punto estaba ya bastante definido desde que así se consideró en 1836. A partir de entonces todos los ordenamientos jurídicos de la época señalaron lo mismo. En 1857 esto se ratificó por la Constitución Política de la República Mexicana,<sup>7</sup> la más importante del siglo XIX, que en su artículo 54 retomó el mismo texto de los ordenamientos anteriores: “Por cada diputado propietario se nombrará un suplente”. Esta misma disposición se consideraría muchos años después por Venustiano Carranza en su Proyecto de constitución de 1916<sup>8</sup> y un año más tarde se plasmaría íntegro en la Constitución de 1917.

<sup>3</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>4</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Nacion\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Nacion_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>5</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>6</sup>Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856\\_149/Proyecto\\_de\\_Constitucion\\_Politica\\_de\\_la\\_Republica\\_245.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constitucion_Politica_de_la_Republica_245.shtml).

<sup>7</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>8</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/ Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 596.

## Artículo 53

Texto constitucional vigente

*Artículo 53.* La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría.<sup>9</sup>

53

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>10</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 15-12-1986. Artículo reformado, *DOF*: 06-12-1977.

## Artículo 53

Comentario por **Francisco Ibarra Palafox** y  
**José Antonio Peyro Arán\***

53 En el centro de cualquier sistema electoral se encuentran las reglas relativas a la organización del voto, la magnitud de los distritos y su diseño, así como las fórmulas para la asignación de escaños. En este sentido, el artículo 53 constituye la base para el diseño de los distritos electorales en México, tanto uninominales, como plurinominales.

En lo relativo al diseño de los distritos electorales, es importante considerar que los votantes son asignados a recintos relacionados con subdivisiones geográficas específicas para realizar su registro, votar, evitar el voto doble (cuando es necesario) y finalmente realizar su conteo. Normalmente a estas subdivisiones se les llama distritos y pueden ser, a su vez, divididas en otras subdivisiones para efectos de facilitar el voto, como lo son las secciones en el caso de México.

El término *magnitud* del distrito denota un factor muy importante para el diseño de las instituciones electorales: el número de asientos de representación popular asignados por distrito. Éste puede variar de uno hasta cien, según el país en cuestión. Este término no se refiere a la extensión geográfica del distrito, sino al número de escaños que posee, y es preferible al de tamaño, pues refiere al número de votantes en un distrito tanto como a su extensión geográfica.<sup>11</sup>

La magnitud de la circunscripción, determina el efecto proporcional de un sistema electoral, es decir, mientras más pequeña es la circunscripción electoral, menor es el efecto de la representación proporcional, disminuyendo las posibilidades de los partidos pequeños. Según la magnitud, cabe distinguir dos tipos de circunscripciones: uninominal y plurinominal.

En las circunscripciones uninominales sólo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría (absoluta o relativa); en contraste, en las plurinominales también aplica el principio de representación proporcional. En México existen por mandato constitucional, distritos uninominales y plurinominales.

Se entiende por distrito electoral uninominal, aquella demarcación geográfica en que se divide el territorio y la población de México para efectos de elegir a un diputado por el principio de mayoría relativa. En nuestro país, de conformidad con el artículo 53 constitucional, existen 300 distritos uninominales donde se elige a un solo diputado, quien en la elección correspondiente obtenga el mayor número de votos.

\*Este comentario fue elaborado en julio de 2005.

<sup>11</sup>Rein Taagepera y Matthew Soberg Shugart, *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, EUA, Yale University Press, 1989, p. 13.

El diseño de los 300 distritos electorales uninominales es el resultado de dividir la población total del país entre ese mismo número de distritos; su distribución se realiza considerando el último censo general de población, y la demarcación de los distritos electorales uninominales debe procurar la igualdad en la distribución de la población, para asegurar que cada voto tenga un peso equivalente en la conformación de la representación política y cumplir, de esta manera, con la regla básica de las democracias contemporáneas de “un ciudadano un voto”.

Así, el precepto contenido en el artículo 53 constitucional implica dos criterios para la demarcación de esos 300 distritos electorales uninominales: primero, el del equilibrio demográfico (íntimamente ligado al de la igualdad del voto), por el cual la disposición constitucional, al dividir la población del país en 300 unidades, pretende que cada diputado electo por el principio de mayoría relativa represente a un número semejante de habitantes. Segundo, el criterio de representación mínima para cada una de las partes integrantes del Estado federal, al disponer que ninguna entidad federativa podrá tener menos de dos representantes electos por el principio de mayoría relativa.

Este artículo acoge tanto un criterio poblacional como uno geográfico, para la división territorial de los distritos electorales. Sin embargo, conforme al sistema normativo previsto en la propia Constitución, la citada disposición sólo tiene aplicación en el ámbito federal, es decir, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; no aplica para conformar las legislaturas de las entidades federativas, cuya reglamentación está prevista expresamente en el artículo 116, fracción II, de la Constitución federal, la cual para efectos de la división de los distritos electorales uninominales establece únicamente el criterio poblacional, según lo dispuso la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante jurisprudencia constituida en un juicio de acción de inconstitucionalidad en el año 2002 (véase Jurisprudencia citada abajo).

Una distribución ideal de la población entre los 300 distritos uninominales se podría obtener mediante la simple división del total de la población mexicana conforme al último censo (112'336,538 en 2010)<sup>12</sup> entre 300 y esto daría una media nacional por distrito de 374'455.12 habitantes, cifra que se constituye en el factor óptimo de distribución. Sin embargo, no todos los distritos pueden tener exactamente ese número de habitantes. En la realidad la presencia de accidentes geográficos, de límites político administrativos, de regiones económicas y factores multiculturales como la existencia de los pueblos originarios mexicanos o los fenómenos de migración interna y externa, provocan una distribución irregular de la población, concentrándose más en algunos puntos y dispersándose en muchos otros. Esto imposibilita conseguir el equilibrio poblacional perfecto y sólo se obtiene un margen estadístico de aproximación.

El artículo 53 constitucional, como toda norma jurídica general, necesita ser reglamentada para efecto de que en la práctica se dé cumplimiento a los principios en él contenidos. Actualmente, la reglamentación vigente se encuentra en la Ley General de

<sup>12</sup>Cifra actualizada al Censo de Población y Vivienda de 2010, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>.

Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual entró en vigor el 24 de mayo de 2014, y que en su artículo 214 contiene las disposiciones relativas a la distritación electoral como se indican a continuación:

1. La demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el Instituto Nacional Electoral (en adelante el INE) con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por su Consejo General.
2. El Consejo General del INE ordenará a la Junta General Ejecutiva los estudios conducentes y aprobará los criterios generales; la distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.
3. Según lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución, una vez establecida la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales, basada en el último censo general de población, el Consejo General, aprobará, en su caso, la distribución de los distritos electorales entre las entidades federativas, asegurando que la representación de un estado sea al menos de dos diputados de mayoría.
4. Para la elección de los 200 diputados elegidos por el principio de representación proporcional, el Consejo General del INE aprobará, en su caso, previo al inicio del proceso electoral, la conformación de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.

La conformación de los 300 distritos uninominales federales en que se divide al país, su respectiva cabecera distrital,<sup>13</sup> el ámbito territorial y las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales no ha sido actualizada, a pesar de que en el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el 2010 se reportó un incremento de cerca de 15 millones de personas al total de la población mexicana.

La distritación vigente entró en vigor el 15 de julio de 2004 mediante el acuerdo CG104/2004 para el caso de los 300 distritos uninominales y el 11 de febrero de 2005 mediante el acuerdo CG28/2005 para el caso de las cinco circunscripciones plurinominales, programadas para su uso en los Procesos Electorales Federales 2005-2006 y 2008-2009.

Esta distritación no sufrió cambios después de la celebración de censo general de 2010 debido a la cercanía del Proceso Electoral 2011-2012, razón por la cual el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), mediante Acuerdo CG268/2011 fechado el 14 de septiembre de 2011, determinó mantener los 300 distritos electorales federales uninominales, su respectiva cabecera distrital, el ámbito territorial y las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales para la realización de la Jornada Electoral Federal del 1 de julio de 2012, tal y como se integró para los años 2005-2006 y 2008-2009.

Una vez finalizado el Proceso Electoral, el 30 de agosto de 2012 el Consejo General del IFE ordenó a su Junta General Ejecutiva mediante el Acuerdo CG619/2012,

<sup>13</sup>Una cabecera distrital es la sede en donde se encuentran instalados la Junta Distrital Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital, todos del Instituto Federal Electoral, esto de conformidad con el Glosario de Términos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letterc>

realizar los estudios y formular los proyectos necesarios para la división del territorio de la República Mexicana en 300 distritos electorales uninominales federales, teniendo en cuenta el censo de 2010 y presentar una propuesta de especialistas que pudieran integrar el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación. La Junta General Ejecutiva del IFE ordenó a su vez a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, mediante el Acuerdo JGE112/2012, realizar los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República Mexicana en 300 distritos electorales uninominales federales.

Concluidos los trabajos preparativos y la formulación de los proyectos, la Junta General Ejecutiva del IFE, mediante Acuerdo JGE154/2013, aprobó el 24 de octubre de 2013 proponer al Consejo General la nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales. En esa misma fecha, la Junta General Ejecutiva del IFE, mediante Acuerdo JGE155/2013, aprobó proponer al Consejo General la determinación de las cabeceras distritales de los 300 distritos electorales federales en el país, con base en el tercer escenario de resultados del proceso de redistribución 2013; esta propuesta implicaba cambiar de cabecera distrital a 46 distritos, determinar cuál cabecera distrital debería prevalecer en otros 44 y dejar sin cambio 210 cabeceras distritales.

El 28 de octubre de 2013, mediante el Acuerdo CG312/2013, el Consejo General del IFE aprobó devolver a la Junta General Ejecutiva el Acuerdo relativo a la nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales federales. A su vez, el Consejo General del IFE, mediante el Acuerdo CG313/2013, aprobó devolver a la Junta General Ejecutiva el proyecto de determinación de las cabeceras distritales, con base en la nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales, a fin de que analizadas las consideraciones vertidas por el Consejo General.

El 28 de marzo de 2014, con base en los razonamientos jurídicos, administrativos, presupuestales, de recursos humanos y logísticos, así como con los elementos actuales de la Reforma Político-Electoral, el Consejo General del INE, mediante Acuerdo CG130/2014, determinó la imposibilidad de aprobar el proyecto de la nueva demarcación territorial de los distritos electorales federales uninominales hasta una vez concluido el Proceso Electoral Federal 2014-2015.

Esta decisión fue ratificada por el acuerdo del INE/CG182/2014 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se determinó mantener los 300 distritos electorales uninominales federales, su respectiva cabecera distrital, el ámbito territorial y las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales que se utilizarían para la jornada electoral federal del 7 de junio de 2015, tal y como fueron integradas para los procesos electorales federales 2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012, así como el número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional. Lo anterior, en virtud de que la Reforma Constitucional en materia Político-Electoral no incluyó modificación alguna a la base que define la división del país en distritos electorales, ni modificó el cálculo de la población para la demarcación territorial y la determinación de las cabeceras distritales, permaneciendo en sus términos el artículo 53 de la Constitución.

Otro impedimento fue la cercanía del Proceso Electoral Federal 2014-2015 realizado el primer domingo de junio de 2015, por la limitación prevista en el artículo 105, fracción II, cuarto párrafo de la Constitución relativa a que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes del inicio del Proceso Electoral en que vayan a aplicarse; esto impuso un plazo de imposible cumplimiento debido a las implicaciones relativas a aspectos administrativos, presupuestales, recursos humanos y logísticos, para su cumplimiento.

Como ya se indicó, el mencionado acuerdo CG104/2004 contiene diversas consideraciones y criterios de carácter técnico para la distritación vigente hasta la fecha y dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución. Al respecto, las consideraciones previstas son las siguientes:

1. Se considerarán criterios emanados de órdenes expresas del texto constitucional el respeto al principio de equidad reflejado en el equilibrio poblacional, y la participación de las localidades y comunidades indígenas;
2. Se atenderán criterios de índole geográfica que preserven la integridad territorial;
3. Se atenderán criterios para resguardar la integridad de las unidades político-administrativas, y
4. Se tomarán en cuenta aquellos criterios favorables a la mayor eficiencia en la construcción de los distritos electorales federales uninominales.

Los criterios aprobados por el Consejo General para la realización de los trabajos de distritación, se enumeran a continuación y están clasificados en siete niveles jerárquicos:

*De primer nivel*

Los distritos se integrarán con territorio de una sola entidad federativa. Para la determinación del número de distritos que habrá de comprender cada entidad federativa, se observará lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El método para la distribución de los distritos en las entidades federativas, será el que garantice mejor equilibrio poblacional. Para la determinación del número de distritos que habrá de comprender cada entidad federativa, se aplicarán los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Se utilizará el método conocido como “RESTO MAYOR una media”, por ser el método matemático que garantiza mejor equilibrio poblacional. El método matemático conocido como “RESTO MAYOR una media” consiste en:

- a) Calcular la media nacional dividiendo la población del país entre el número de distritos que se distribuirán (es decir 97'483,412 personas entre 300 y esto nos da una media nacional por distrito de 324,945 habitantes).
- b) Dividir la población de cada entidad federativa entre la media nacional. A cada entidad federativa se le asigna un número de distritos igual a la parte entera que resulte de la división

- c) Asignar, en cumplimiento a la legislación correspondiente, dos distritos a aquellas entidades federativas cuyo cociente resulte menor que dos.
- d) Asignar un distrito adicional a aquellas entidades federativas que tuvieran los números fraccionarios mayores.

Se aplicó el equilibrio demográfico en la determinación de los distritos partiendo de la premisa de que la diferencia de población de cada distrito, en relación con la medida poblacional estatal será lo más cercano a cero. Para salvaguardar la integridad municipal se permitirá que el margen de población de cada distrito tenga una variación tal que:

- a) En los casos en que el valor absoluto de la diferencia entre la media estatal y la nacional sea menor al 5 por ciento, el tamaño de cada distrito será igual a la media estatal permitiendo que difiera de ese valor entre los límites de  $\pm 15$  por ciento del valor de la media nacional. Esta es una convención que se adoptó por el IFE desde la distritación realizada en 1996.
- b) En los casos en que el valor absoluto entre la media estatal y la nacional difiera en más de 5 por ciento y en menos del 10 por ciento, sólo se permitirá una desviación de  $\pm 10$  por ciento del valor de la media nacional.

En el caso que el distrito manifieste expansión demográfica, se procurará que la desviación sea en sentido negativo; en tanto que si el comportamiento demográfico es decreciente, entonces se procurará que la desviación sea de carácter positivo.

#### *De segundo nivel*

Se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas. Para tal efecto, se utilizará la información sobre localidades y municipios indígenas que proporcione la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

#### *De tercer nivel*

Los distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos.

En la delimitación de los distritos se procurará obtener la mayor compacidad, de tal forma que el perímetro de los distritos tenga una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular. Ningún distrito podrá rodear íntegramente a otro.

#### *De cuarto nivel*

Para la integración de distritos se utilizará la distribución municipal y seccional vigentes. La unidad de agregación mínima será la sección electoral.

#### *De quinto nivel*

Los distritos se constituirán preferentemente con municipios completos.

En los municipios que tienen una población total mayor a la que corresponda a 0.85 de la media estatal y menor de 1.15 se procurará no fraccionarlos y conformar con ellos un distrito.

Los municipios urbanos que no alcancen el 0.85 por ciento referido y cuyas localidades urbanas se encuentren conurbadas, serán agrupadas preferentemente para conformar

distritos con otros municipios de localidades urbanas con los que tengan contigüidad geográfica, procurando una adecuada accesibilidad que estará en función de los accidentes geográficos y tiempo de traslados entre municipios, para que guarden mayor integridad como comunidad. Se considera como localidad urbana, para efectos de distritación, aquella con más de 15 mil habitantes según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Municipio urbano es aquel que contiene al menos una localidad urbana y que la totalidad de municipio contenga una población mayor del 50 por ciento de la media poblacional distrital que se establezca para el estado al que pertenezca.

En el caso de municipios que cuenten con una población total mayor que la media estatal, se buscará formar distritos completos a su interior y la fracción territorial excedente se agregará a municipios colindantes, de preferencia urbanos, para formar otro distrito. Cuando sea necesario integrar distritos a partir de fracciones municipales, se buscará involucrar al menor número de municipios. Sólo en casos de excepción, con la debida justificación técnica, se podrá integrar un distrito con fracciones de hasta tres municipios.

*De sexto nivel*

Para establecer las cabeceras distritales se considerarán los siguientes parámetros: mayor población, vías de comunicación y servicios públicos. En caso de existir dos o más localidades semejantes y una de ellas sea, en la actualidad, cabecera distrital, prevalecerá esta última.

*De séptimo nivel*

En la conformación de los distritos, se procurará optimizar los tiempos de traslado entre los recorridos a su interior, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica de sus localidades.

Así, la distritación ordenada por el artículo 53 de nuestra Constitución es, en última instancia, un trazo cartográfico asociado a la población, donde factores como la dinámica poblacional con sus tres componentes principales, natalidad, mortalidad y migración, junto con el desarrollo de la economía regional y, consecuentemente, de los asentamientos humanos, obligan a una actualización periódica de los distritos electorales; sin embargo, ni la Constitución ni el entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) ni la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales reglamentan un lapso obligatorio para llevar a cabo una redistribución. En consecuencia, ante la falta de disposición legal, la factibilidad de realizar una redistribución involucra dos factores, uno de naturaleza técnica y otro de carácter político. El primero radica en contar con la información estadística (el censo de población) que permita estimar los desequilibrios poblacionales de los distritos existentes, censo realizado en México cada 10 años; el segundo consiste en la construcción de un acuerdo político entre la autoridad electoral y los partidos para aceptar la necesidad de redefinir el trazo de los distritos.

Una vez reunidos tanto los elementos técnicos como políticos y, conforme a las reglas antes enumeradas, el IFE determinó en febrero de 2005 una nueva distribución de los 300 distritos electorales uninominales para las elecciones de 2006 y 2009, como se muestra en el cuadro 1. Para comodidad del lector, se colocó antes de la distritación

Cuadro 1

ENTIDAD FEDERATIVA	DISTRITOS DEFINIDOS EN 1996	DISTRITOS DEFINIDOS EN 2005	CRECIMIENTO POBLACIONAL (%) CENSO 2000
Aguascalientes	3	3	2.7
Baja California	6	8	4.1
Baja California Sur	2	2	2.9
Campeche	2	2	2.6
Coahuila	7	7	1.5
Colima	2	2	2.4
Chiapas	12	12	2.0
Chihuahua	9	9	2.2
Distrito Federal (Cd. Mx.)	30	27	0.4
Durango	5	4	0.7
Guanajuato	15	14	1.6
Guerrero	10	9	1.6
Hidalgo	7	7	1.7
Jalisco	19	19	1.8
Estado de México	36	40	2.9
Michoacán	13	12	1.2
Morelos	4	5	2.7
Nayarit	3	3	1.1
Nuevo León	11	12	2.1
Oaxaca	11	11	1.3
Puebla	15	16	2.1
Querétaro	4	4	2.9
Quintana Roo	2	3	5.8
San Luis Potosí	7	7	1.4
Sinaloa	8	8	1.4
Sonora	7	7	2.0
Tabasco	6	6	2.3
Tamaulipas	8	8	2.0
Tlaxcala	3	3	2.4
Veracruz	23	21	1.0
Yucatán	5	2	
Zacatecas	5	4	0.6
Total	300	300	

de 2005, una columna que posee la correspondiente a 1996, para apreciar con claridad la evolución de la redistribución de esos 300 distritos durante la última década.

Como se aprecia en el cuadro anterior, entre 1990 y 2000, la población del país creció a una tasa de 1.8 por ciento; sin embargo, lo hizo de manera muy desigual en las entidades federativas. Es el caso de Quintana Roo donde el rápido crecimiento de Cancún, por ser un polo de atracción turístico, generó un crecimiento en la entidad de 5.8 por ciento. En el mismo caso está Baja California, cuya tasa de crecimiento de 4.1 por ciento obedece a la dinámica observada en los municipios fronterizos de Tijuana y Mexicali. Otras entidades federativas con un crecimiento poblacional significativo, por arriba de la media nacional, son Baja California Sur con 2.9 por ciento, Aguascalientes con 2.7 por ciento, Estado de México y Querétaro con 2.9 por ciento de crecimiento, en estos tres últimos casos el crecimiento fue motivado por el desarrollo de la industria de la manufactura de exportación. Por otra parte, hay entidades de mucho menor crecimiento, como Zacatecas (0.6 por ciento), Durango (0.7 por ciento) y el Distrito Federal (0.4 por ciento), en este último caso debido a un proceso de desaceleración industrial muy importante, pues en los últimos 12 años su tasa promedio de crecimiento industrial anual fue apenas de 1 por ciento, lo que motivó un importante fenómeno migratorio de personas en busca de empleo, de la capital del país a otro lugar.

Este heterogéneo crecimiento obligó a una redistribución en el número de distritos por entidad para equilibrar la representación a la nueva distribución geográfica de la población. Por ejemplo, Baja California (con una tasa de 4.1 por ciento de expansión poblacional) ganó dos distritos; sin embargo, otras entidades con crecimientos significativos como Aguascalientes (2.7 por ciento), conservaron el mismo número de distritos. Las entidades que presentaron un decremento poblacional perdieron distritos, como el Distrito Federal (con una tasa de apenas 0.4 por ciento) perdió tres distritos; y Veracruz, cuya tasa de uno por ciento le implicó perder dos distritos.

Para la redistribución de 1996 realizada con los datos del censo poblacional de 1990, 169 distritos estuvieron fuera de rango (excedían la norma del  $\pm 15$  por ciento de la media poblacional por distrito). Es decir, en el 56 por ciento de los distritos electorales no existía equilibrio poblacional. Esa era la situación de prácticamente la totalidad de los distritos en el Distrito Federal, Estado de México, Durango y Nuevo León. Para la redistribución de 2005 y contando con los datos del censo de 2000, se identificaron 58 distritos con sobrepoblación y 72 subpoblados. Entre 1990 y el año 2000 se modificó significativamente la población de ciertos distritos. Por ejemplo, el distrito de Cancún en Quintana Roo incrementó su población en 132 por ciento; el cuatro de Baja California en 99 por ciento; el 12 y el 25 del Estado de México lo hicieron en 85 y en 96 por ciento, respectivamente. A la par, otros distritos decrecieron de forma drástica: los identificados con los números 8, 10 y 12 del Distrito Federal disminuyeron su población en más de un 13 por ciento y el distrito 23 de Veracruz en 11.42 por ciento.

La distritación realizada por el IFE en febrero de 2005, vigente hasta el momento, tuvo como finalidad corregir estas desviaciones y actualizar el trazo de los distritos,

en función del nuevo reparto territorial de la población. Ello fue posible con el diseño de un programa de cómputo que utiliza el algoritmo conocido como “recocido simulado”, el cual calcula el mínimo óptimo de una función de costos (realiza un trazo de los distritos que permite una menor diferencia en la población asignada) que incluyó el equilibrio poblacional, el mejor trazo geométrico, la estimación de los tiempos y distancias de recorrido al interior del distrito y, cuando era necesario, la preservación de la integridad municipal. De esta manera, se delineó la nueva conformación de los distritos electorales sin que ninguno de ellos excediera la norma de  $\pm 15$  por ciento de población frente a la media. La máxima desviación tolerada fue en dos distritos pertenecientes al Estado de México con 14.35 y 14.67 por ciento, respectivamente.<sup>14</sup>

Hasta aquí, nos referimos a los distritos uninominales o de mayoría relativa, nos resta hablar de las circunscripciones electorales plurinominales, a saber, aquellas demarcaciones territoriales donde se elige a más de un diputado según el principio de representación proporcional. Es importante señalar, la figura de la representación proporcional se incorporó en México en 1977 (a partir de entonces tuvo modificaciones en 1986, 1990, 1993 y 1996) para permitir el acceso a la Cámara de Diputados de los partidos políticos perdedores en las elecciones correspondientes a los distritos uninominales, sin embargo, con un porcentaje significativo de la votación global que legitimara su representación. En este sentido, la representación proporcional es útil para permitir el acceso de las minorías partidistas en las asambleas legislativas.

Para el caso mexicano y conforme al artículo 53 de la Constitución, los diputados de representación proporcional se eligen mediante un sistema de listas regionales y en cinco circunscripciones. Las listas regionales son listas cerradas que, como su nombre lo indica, son listas fijas de candidatos a diputados plurinominales predeterminadas por los partidos políticos y donde el elector vota, esencialmente, por el partido y no tiene posibilidad de seleccionar a los candidatos, ya que éstos aparecen solamente enumerados. En consecuencia, los diputados que aparezcan primero en la lista tendrán más posibilidades de obtener un escaño, según la proporción de votos recibida por su partido. Resultado de esta forma de organizar las listas es que las cúpulas de los partidos políticos nacionales obtienen un gran poder: son ellos quienes determinan el nombre y el orden de los candidatos en las listas. Asimismo, la decisión del elector al votar la lista, será tomando en cuenta en los programas del partido político, los cuales normalmente se articulan respecto de problemas e intereses nacionales y no con base en intereses locales y regionales. En última instancia, para representar intereses locales existe la representación de mayoría por distritos uninominales.

Las circunscripciones electorales plurinominales organizadas en México en el 2005 conforme al acuerdo CG192/2005 fueron cinco. La conformación propuesta por la Junta General Ejecutiva reflejó la búsqueda del equilibrio poblacional en las circunscripciones, utilizando para ello un modelo matemático para agrupar a las entidades federativas de acuerdo a su población, con una reducción en la media poblacional de

<sup>14</sup>Rodrigo Morales Manzanares, “Padrón electoral y demografía”, *Revista Nexos*, mayo de 2005, pp. 17-20.

-1.11 a 1.86 por ciento. La finalidad de dicho modelo matemático fue mejorar el equilibrio en el número de distritos por circunscripción, siendo igual a 60 distritos en tres circunscripciones, quedando las dos restantes con 59 y 61. La conformación de las cinco circunscripciones que arrojó el modelo matemático es la siguiente: Primera circunscripción integrada por ocho entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora, con cabecera en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Segunda circunscripción, integrada por ocho entidades federativas: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, con cabecera en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Tercera circunscripción, integrada por siete entidades federativas: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, con cabecera en la ciudad de Jalapa, Veracruz. Cuarta circunscripción, integrada por cinco entidades federativas: Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala, con cabecera en el Distrito Federal. Quinta circunscripción integrada por cuatro entidades federativas: Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán, con cabecera en la ciudad de Toluca, Estado de México. A continuación se presenta un cuadro comparativo entre las circunscripciones plurinominales vigentes en 1991 y 1994, en contraste con las vigentes desde 2005 (vease cuadro 2).

Concluido el análisis de la conformación de los distritos uninominales y las circunscripciones plurinominales conforme a la Constitución y la legislación mexicanas, realizaremos algunas reflexiones teóricas sobre el diseño de los distritos electorales para comprender su importancia en los sistemas electorales de México y el mundo. Al respecto, la teoría asume que todos los distritos poseen un número de escaños proporcional a su número de votos, sin embargo, esto no es siempre así, porque al variar el vínculo entre población y escaños, se puede manipular la representación política a favor de ciertos partidos, grupos políticos o áreas geográficas, generando una representación desigual de los grupos políticos, o de los centros urbanos y rurales.

Es decir, aun cuando conforme al principio democrático cada voto debería tener el mismo peso y la igualdad de los votos se logra cuando cada escaño representa aproximadamente la misma cantidad de electores (o de votos válidamente emitidos) en una demarcación electoral, sin embargo, pueden presentarse distorsiones significativas de la representación política que resultan de una distribución de las circunscripciones electorales diseñada en detrimento del principio de igualdad. Tales distorsiones son producto de la distribución de los diferentes tamaños de las circunscripciones en el territorio nacional; en ocasiones, consecuencia de la variación de la densidad poblacional existente en casi todos los países, reforzada por los procesos migratorios de las zonas rurales a las urbanas.

En países con distritos uninominales, algunos distritos tendrían más votantes potenciales que otros. Esto significaría que algunos votos tienen un valor mayor frente a otros, lo cual violaría la regla “una persona un voto”. Ello tendría lugar, por ejemplo, en el supuesto de que tuviéramos tres distritos uninominales, uno de los cuales tiene 2 mil personas con posibilidades de votar, mientras los otros dos poseen 500 votantes potenciales cada uno. En el primer caso, un escaño sería asignado al partido con 2 mil

Cuadro 2

CIRCUNSCRIPCIONES	1991 y 1994		2005	
	CABECERA	ENTIDADES FEDERATIVAS QUE COMPRENDE	CABECERA	ENTIDADES FEDERATIVAS QUE COMPRENDE
Primera	Distrito Federal	Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala	Guadalajara, Jalisco	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora
Segunda	Durango, Durango	Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas	Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas
Tercera	Xalapa, Veracruz	Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán	Jalapa, Veracruz	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán
Cuarta	Guadalajara, Jalisco	Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.	Distrito Federal	Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala
Quinta	Toluca, Estado de México	Guerrero, Estado de México, Morelos y Oaxaca.	Toluca, Estado de México	Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán

votos, y los otros dos escaños serían asignados a los candidatos con sólo 500. La consecuencia de semejante supuesto sería que en estos dos últimos distritos tendríamos el equivalente de dos representantes por cada 1,000 personas, mientras los votantes en el distrito más grande sólo tendrían 0.5 representantes por cada 1,000 personas. Este es un ejemplo de una mala distribución para la asignación de escaños en los distritos uninominales. En el ejemplo anterior, los límites distritales deberían ser corregidos de manera tal que tuviéramos tres distritos de aproximadamente 1,000 votantes potenciales cada uno. Como hemos dicho, semejante operación es denominada redistribución o redistribución.

Aun en el supuesto de tener distritos de igual tamaño, los fenómenos migratorios pueden modificarlos y generar desigualdades en el voto. De manera muy particular, apreciamos como un segmento de la población tiende a moverse del campo a la ciudad, en otras palabras, de los medios rurales a los urbanos, lo cual no es un hecho menor para el diseño electoral, pues normalmente los partidos progresistas tienen sus bastiones en las áreas urbano-industriales, mientras los partidos conservadores son fuertes en las zonas rurales (situación observada en muchos países); esto constituiría una clara ventaja para los conservadores por el simple hecho de tener lugar el fenómeno

migratorio. Por ejemplo, supongamos que esto pasa en algún país inicialmente rural y donde el partido conservador de los agricultores es la fuerza política predominante. Mediante el fenómeno migratorio el tamaño inicial de los distritos puede transformarse después de cierto tiempo, generando muchos distritos rurales despoblados y distritos urbanos sobrepoblados. Si no se modificara la distritación, los distritos rurales estarían sobrerrepresentados al enviar representantes conservadores al órgano legislativo, el cual dominarían debido a la existencia de muchos distritos rurales con relación a los urbanos en dichos cuerpos legislativos.

En contraste, las ciudades, donde vive el mayor número de personas y cuyos distritos urbanos contienen a la mayor parte de la población, podrían ser una minoría dentro de los órganos legislativos como resultado de esta distribución imperfecta. En estos supuestos la redistribución es necesaria, sin embargo, muchas veces existe un importante inconveniente: esta redistribución es decidida, precisamente, por la mayoría conservadora de los cuerpos legislativos, es decir, por aquel grupo de legisladores que más perdería con dicha redistribución, por lo cual tratarían de retrasar lo más posible en el tiempo semejante trabajo.<sup>15</sup>

Este es el caso de Reino Unido, cuna de la democracia parlamentaria, cuya representación está ponderada con arreglo a sus cuatro grandes regiones (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte) y donde los defensores de la población rural desean otorgarle a ésta, una representación desproporcional en el parlamento, a fin de fortalecer su influencia sobre los actores nacionales. Aquí con la representación desigual de los distritos rurales, se busca una ventaja para los representantes del *statu quo*, aun cuando carezcan de interés en beneficiar a la población rural. Esto explica el predominio del Partido Conservador en este país durante buena parte del siglo XX. También explica el resultado del referéndum realizado el 24 de junio del 2016 respecto de la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, el cual arrojó como resultado, para sorpresa del mundo, la decisión de los británicos de abandonar la unión ante el abrumador peso del voto rural sobre el voto de los principales centros urbanos como Londres y Manchester, así como de Escocia e Irlanda del norte, quienes votaron por permanecer.

Otra forma de manipular la distribución de circunscripciones electorales se conoce por el nombre de *gerrymandering*, entendido como la distribución de las circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político-partidistas; es una manipulación consciente que aprovecha el cambio de distribución geográfica de los simpatizantes de los partidos políticos. El nombre de esta técnica de manipulación se remonta a Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts en 1812, quien se “inventó” una circunscripción con triunfo garantizado y con forma de salamandra en la ciudad de Boston (*gerrymander* viene de *mister Gerry* y de salamandra que en inglés se escribe *salamander*). Esta práctica todavía se realiza, por ejemplo, en Estados Unidos, aun cuando la Suprema Corte decidió ordenar una redistribución distrital en los años sesenta para corregir sus distorsiones. Antes de semejante decisión, la Corte consideraba

<sup>15</sup>Taagepera y Soberg Shugart, *op. cit.*, pp.14-15.

que la redistribución era un asunto “político” y, en consecuencia, exclusiva competencia del Congreso realizarla y corregirla.

La técnica del *gerrymandering* parte de dos consideraciones: primero, busca asegurar el triunfo de un candidato como en el caso de mister Gerry; segundo, garantiza el aumento o la disminución de la representación política de un grupo social o partido.<sup>16</sup>

El *gerrymandering* puede ser utilizado para diseñar distritos uninominales; en este caso, es de particular importancia saber dónde son establecidos los límites distritales, aun cuando todos los distritos tengan un número igual de votos potenciales. Por ejemplo, consideremos la siguiente situación con ocho secciones urbanas de igual número de votantes (100 mil) y cuatro distritos uninominales; los números de abajo corresponden a los miles de votantes potenciales que podría tener el partido y, representado en las columnas de la izquierda, y el partido x en las columnas de la derecha:

40 – 60	70 – 30	50 – 50	60 – 40
40 – 60	70 – 30	40 – 60	30 – 70

Si sumamos el total podemos apreciar que cada uno de los dos partidos tiene 400 mil votos, por lo cual esperaríamos que cada uno de ellos obtuviera dos escaños. Sin embargo, si el partido x controlara el proceso de distritación, podría juntar las secciones verticalmente:

80 – 120	140 – 60	90 – 110
----------	----------	----------

En este supuesto, el partido y ganaría mayoritariamente en el segundo distrito, pero el partido x tendría una moderada pero segura mayoría en los otros tres que estarían bajo su dominio. En cambio, si el partido y estuviera en control de la distritación, preferirían juntar las secciones horizontalmente

110 – 90	110 – 90
110 – 90	70 – 130

Ahora el partido x tendría una abrumadora mayoría únicamente en el distrito ubicado en la parte inferior derecha y perdería los otros tres a favor del partido y. Aquí, como en el ejemplo anterior, la regla básica para los partidos es siempre la misma: reunir todos los votos del adversario en pocos distritos mientras permite una moderada superioridad para el partido encargado de la distritación en el resto de los distritos, que constituyen mayoría. Como se aprecia, ante semejantes manipulaciones en los procesos de distritación, sería recomendable formar una comisión de redistribución distrital para combinar las secciones de tal manera que cada partido ganara dos distritos; esto sería lo más justo y daría cumplimiento al principio de igualdad en el voto.

<sup>16</sup>Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 54.

Para evitar el *gerrymandering* es indispensable una reorganización de la distritación con el propósito de corregir la distribución imperfecta de las circunscripciones electorales, ya sea por manipulaciones previamente preconcebidas o por una simple variación en la distribución de la población, aun cuando no haya reglas simples y unánimemente aceptadas para el establecimiento de los límites distritales. Sin embargo, cuando el *gerrymander* tiene lugar, el único consuelo existente para algunos, es que este procedimiento resulte contraproducente para quienes lo promueven. Por ejemplo, si para el último caso proporcionado donde el partido ganó tres distritos con números de 110-90, repentinamente el 11 por ciento de los votantes tradicionales de y cambiara su voto en favor de x, entonces las tres victorias de 110-90 del partido y aseguradas a través del *gerrymandering*, se transformarían en victorias del partido x, quien se quedaría con los cuatro distritos.<sup>17</sup>

Jurisprudencia. Regto: 187,809. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XV, Febrero de 2002. Página: 591. Tesis: P/J. 2/2002. DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la demarcación de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados y que la distribución de éstos entre las entidades federativas se hará con base en el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría, esto es, dicho precepto acoge tanto un principio poblacional, como uno geográfico, para la división territorial de los distritos electorales; sin embargo, conforme al sistema normativo que prevé la propia Constitución Federal, se concluye que la citada disposición sólo tiene aplicación en el ámbito federal, es decir, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y no así para las entidades federativas, cuya reglamentación está prevista expresamente en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales establece únicamente el criterio poblacional. Acción de inconstitucionalidad 35/2001. Integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso de Campeche. 3 de enero de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy catorce de febrero en curso, aprobó, con el número 2/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de febrero de dos mil dos. Tesis relevantes

GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS.—Por geografía electoral se entiende la delimitación del ámbito territorial para el registro y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en unas elecciones, de tal forma que para las elecciones federales, en los artículos 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 11, párrafo 1; y 82, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece la división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales uninominales. La delimitación de cada uno de estos distritos cumple con

<sup>17</sup>Taagepera y Soberg Shugart, *op. cit.*, pp. 115–116.

cuatro propósitos, que son los siguientes: *a)* Se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes; *b)* Se pretende evitar que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial; *c)* Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y *d)* La homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas. Por otro lado, la distribución geográfica se sustenta en estudios y actividades que tienen un alto grado de complejidad técnica y la utilización de diversas disciplinas, como son, entre otras, las de carácter electoral, demográfico, estadístico, de vialidad, topográficos, para contar con estudios sobre vías de comunicación, infraestructura urbana, tiempos de traslado, accidentes geográficos, aspectos étnicos y sociológicos, por citar algunos ejemplos. Finalmente, la delimitación de la geografía electoral implica la realización de diversas actividades técnicas, multidisciplinarias, a través de una metodología y planeación determinada que tendrá como resultado que los distritos electorales se constituyan en ámbitos territoriales con elementos que tienden a reflejar una cierta unidad, con rasgos y características similares que se ven reflejados precisamente en el hecho de que el número de ciudadanos, ubicados en un mismo distrito electoral y que participan en un determinado proceso electoral, sea muy parecido, atendiendo a vialidades, medios de comunicación, aspectos socioculturales, accidentes geográficos, densidad poblacional, movilidad demográfica, entre otros, por lo que el referente para establecer el porcentaje de participación en la votación, que pudo haberse presentado en una determinada casilla, es precisamente el que se haya dado en el distrito electoral respectivo. Recurso de reconsideración. SUP-REC-021/2000 y acumulado.-Coalicción Alianza por México.-16 de agosto de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.-Secretario: Armando I. Maitret Hernández. *Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 145-146, Sala Superior, tesis S3EL 079/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 480.*

**REDISTRITACIÓN. LOS TRABAJOS DE. DEBEN RESOLVERSE ENTRE DOS PROCESOS ELECTORALES ORDINARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).**-La delimitación de la geografía electoral y su modificación, deben realizarse en actos fuera del proceso (como sería el registro de nuevos partidos políticos) en razón de que dicha actividad, incluyendo la redistribución, no sólo está excluida en la regulación de la etapa de *preparación de la elección*, sino que además implica la realización de diversas actividades con un alto grado de dificultad técnica, que requieren: estudios de carácter multidisciplinario, la existencia de una metodología, la planeación de un programa de actividades, la asistencia de personal especializado, infraestructura adecuada (material, computadoras, locales, información de censos poblacionales y de registros ciudadanos y recursos económicos) y la muy importante participación cercana de los partidos políticos como diseñadores y observadores del proceso, todo lo cual requiere de tiempos para su realización, mismos que no podrían cumplirse en el pleno desarrollo de un proceso electoral local, y además de que tal redistribución impactaría en la cartografía electoral, cuya unidad básica es la sección, por lo que cualquier modificación en esta área altera el padrón electoral, y en consecuencia las listas nominales de electores. Resulta pues, basado en la experiencia derivada, tanto del conocimiento de la complejidad de la tarea ya descrita, como del conocimiento derivado de la regulación que de esta tarea contienen otras legislaciones

aplicables en nuestro país, que los trabajos de redistribución se deberán realizar entre dos procesos electorales ordinarios. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-012/2000.-Partido Acción Nacional.-2 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.-Secretario: Miguel Reyes Lacroix Macosay. *Revista Justicia Electoral 2001, Tercera Época, suplemento 4, páginas 52-53, Sala Superior, tesis S3EL 025/2000 Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 702*

## Derecho comparado

### *Constitución Nacional Argentina*

Artículo 45. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada 33 mil habitantes o fracción que no baje de 16,500. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

Artículo 46. Los diputados para la primera Legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la provincia de Buenos Aires, 12; por la de Córdoba, seis; por la de Catamarca, tres; por la de Corrientes, cuatro; por la de Entre Ríos, dos; por la de Jujuy, dos; por la de Mendoza, tres; por la de La Rioja, dos; por la de Salta, tres; por la de Santiago, cuatro; por la de San Juan, dos; por la de Santa Fe, dos; por la de San Luis, dos, y por la de Tucumán, tres.

Artículo 47. Para la segunda Legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada 10 años.

Dada en la sala de sesiones de la Convención Constituyente, en Santa Fe, a los 22 días del mes de agosto de 1994. - Eduardo Menem. - Edgardo R. Piuzzi. - Luis A. J. Brasesco. - Juan Estrada.

### *Constitución de Brasil*

Artículo 45. La Cámara de los Diputados se compone de representantes del pueblo, elegidos, por el sistema proporcional, en cada Estado, en cada Territorio y en el Distrito Federal.

1o. El número total de diputados, así como la representación por cada Estado y por el Distrito Federal serán establecidos por ley complementaria proporcionalmente a la población, procediéndose a los ajustes necesarios en el año anterior a las elecciones, para que ninguna de aquellas unidades de la Federación tenga menos de ocho ni más de 70 Diputados.

2o. Cada Territorio elegirá cuatro diputados.

## *Constitución Política de la República de Chile*

Artículo 43. La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.

## *Constitución de Colombia*

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes, de las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el 50 por ciento del respectivo cociente electoral. Para la asignación de curules, entre las listas que superen este umbral, se aplicará el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo sólo el total de los votos válidos emitidos para estas listas. Si ninguna superare dicho umbral, se asignarán todas las curules por el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política.

Adicionalmente, se elegirán cuatro (4) representantes para circunscripciones especiales, así: dos (2) para comunidades negras, uno (1) para la comunidad indígena y uno (1) elegido por los colombianos que residan en el exterior.

*Parágrafo Transitorio.* Una vez entre en vigencia la presente reforma constitucional, ningún departamento deberá perder más del 33 por ciento de su representación actual en la Cámara de Representantes. Si esto llegare a ocurrir, se asignará una curul adicional en dicha Cámara, a cada uno de estos departamentos.

## *Constitución de los Estados Unidos de América*

### Artículo I

#### Segunda Sección

(Los representantes y los impuestos directos se prorratarán entre los distintos Estados que formen parte de esta Unión, de acuerdo con su población respectiva, la cual se determinará sumando al número total de personas libres, inclusive las obligadas a prestar servicios durante cierto término de años y excluyendo a los indios no sujetos al

pago de contribuciones, las tres quintas partes de todas las personas restantes). El recuento deberá hacerse efectivamente dentro de los tres años siguientes a la primera sesión del Congreso de los Estados Unidos y en lo sucesivo cada 10 años, en la forma que dicho cuerpo disponga por medio de una ley. El número de representantes no excederá de uno por cada 30 mil habitantes con tal que cada Estado cuente con un representante cuando menos; y hasta que se efectúe dicho recuento, el Estado de Nueva Hampshire tendrá derecho a elegir tres; Massachusetts, ocho; Rhode Island y las Plantaciones de Providence, uno; Connecticut, cinco; Nueva York, seis; Nueva Jersey, cuatro; Pennsylvania, ocho; Delaware, uno; Maryland, seis; Virginia, diez; Carolina del Norte, cinco; Carolina del Sur, cinco y Georgia, tres.

### *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con Reformas hasta 1996*

Artículo 88. La Cámara de Representantes se compondrá de 99 miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país.

No podrá efectuarse acumulación por sublemas, ni por identidad de listas de candidatos. Corresponderá a cada Departamento, dos Representantes, por lo menos.

El número de Representantes podrá ser modificado por la ley, la que requerirá para su sanción, dos tercios de votos del total de los componentes de cada Cámara.

República Bolivariana de Venezuela. Constitución de 1999

Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del 1.1 por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.

### *Constitución española*

Artículo 68

El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado. La ley distribuirá el número total de diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

Las elecciones tendrán lugar entre los 30 días y 60 días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los 25 días siguientes a la celebración de las elecciones.

### Artículo 152

3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.

### *Constitución de Italia*

Artículo 56. La Cámara de los Diputados será elegida por sufragio universal y directo. El número de los diputados será de 630, de los cuales doce elegidos en la circunscripción del Extranjero. Serán elegibles como diputados los electores que el día de las elecciones tengan 25 años de edad cumplidos. La distribución de los escaños entre las circunscripciones, salvo los que se asignan a la circunscripción del Extranjero, se efectuará dividiendo el número de habitantes de la República, tal como resulte del último censo general de la población, por 618 (seiscientos dieciocho) y distribuyendo los escaños en proporción a la población de cada circunscripción, sobre la base de los cocientes enteros y de los mayores restos.<sup>18</sup>

### Bibliografía

- MORALES MANZANARES, Rodrigo, “Padrón electoral y demografía”, *Revista Nexos*, mayo de 2005.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- SOBERG SHUGART, Matthew y John Carey, *Presidents and assemblies*, Estados Unidos de América, Cambridge University Press, 1992.
- TAAGEPERA, Rein y Matthew Soberg Shugart, *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, EUA, Yale University Press, 1989.

<sup>18</sup>Agradecemos a Eréndira Cabrera por el apoyo brindado para la captura de las fichas bibliográficas con las que se elaboraron los comentarios.

## Artículo 53

### Trayectoria constitucional

#### 53 *Primera 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 establecen las bases para la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales y para los 100 diputados de representación proporcional.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 15-XII-1986

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-198)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Se reforma el segundo párrafo, para elevar de 100 a 200 el número de diputados que serán electos según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, violatorio del principio republicano de representación por elección popular y duplicando el gasto corriente.

#### *Tercera 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 “entidad federativa”.

# Artículo 54

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 53 hace alusión a la forma en que se elegirían los diputados. Este tema adquirió luego de que se establecieron los lineamientos para la creación de un Congreso General y se estableciera la división de poderes. Los diputados formarían parte del Poder Legislativo, uno de los antecedentes lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española, de 1812, que en su artículo 34, señaló que para la elección de los diputados de Cortes se celebrarían juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.<sup>1</sup> Dichas juntas parroquiales, de acuerdo con el artículo 35, se compondrían de todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprendería a los eclesiásticos seculares. En ellas se nombraría por cada 200 vecinos a un elector parroquial.

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, se conservaron las juntas electorales de parroquia, las cuales, de acuerdo con su artículo 64, se compondrían de los ciudadanos con derecho a sufragio, que estuvieran domiciliados, y residieran en el territorio de la respectiva feligresía. Por cada parroquia se nombraría un elector, el cual debería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y que al momento de la elección residiera en la feligresía (artículo 66). Como puede apreciarse hasta ahora, la elección de los diputados recaería no en el voto directo de todos los individuos sino en una representación de éstos que sería elegida por aquellas personas que gozarán de los derechos de ciudadanía.<sup>2</sup>

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 1823, conservó este mismo sistema electo-

<sup>1</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>2</sup>Sobre este tema véanse los antecedentes históricos del artículo 34.

54

## Sumario Artículo 54

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> <b>y José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	471
Texto constitucional vigente. . . . .	474
Comentario	
<b>Lorenzo Córdova Vianello</b> y <b>Armando Maitret Hernández</b>	
Características de la cuota proporcional de integración de la Cámara de Diputados. . . . .	476
Evolución del precepto constitucional hasta 1977. . . . .	479
Evolución del precepto constitucional a partir de 1977. . . . .	481
Análisis de las bases que rigen la asignación de diputados de representación proporcional. . . . .	486
Aplicación de la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional. . . . .	493
Asignación de escaños de representación proporcional en caso de que algún partido político o coalición llegue a los límites constitucionales. . . . .	495
Asignación de escaños de representación proporcional en caso de que ningún partido político o coalición llegue a los límites constitucionales. . . . .	498
Bibliografía . . . . .	498
Anexo . . . . .	500
Trayectoria constitucional . . . . .	523

ral.<sup>3</sup> En su base segunda si bien se ratificó que los ciudadanos elegirían a los individuos del Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional, del Senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos, también puntualizó que “la elección no será por ahora directa. Se hará por medio de electores en la forma que prescriba la ley”.

Por su parte, el Acta Constitutiva como la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, realizó un señalamiento nuevo al estipular que las cualidades de los electores se prescribirían constitucionalmente por las legislaturas de los estados conforme a los principios constitucionales.<sup>4</sup> Debido a que estos ordenamientos instauraron el sistema federal los estados cobraron mayor importancia como entes políticos con derecho a nombrar sus diputados y senadores. No obstante, como expresó el artículo 16 de la Constitución de 1824, la elección continuaría siendo “indirecta”, por medio de juntas electorales.<sup>5</sup> Un cambio importante en la elección de diputados se llevó a cabo en 1830, al crearse las Reglas para las elecciones de diputados y de ayuntamientos del Distrito y Territorios de la Federación.<sup>6</sup> En esa ocasión se estipuló que la elección se llevaría a cabo por manzanas, para lo cual se empadronaría a todos los vecinos de las mismas. Dichas reglas tuvieron su impacto en los textos posteriores pues en las Bases Constitucionales de 1835 se señaló que los representantes de la Nación serían elegidos “popular y periódicamente”.<sup>7</sup> No obstante este señalamiento no apareció ni en las Leyes Constitucionales de 1836<sup>8</sup> ni el Plan de reforma de dichas leyes, de 1840.<sup>9</sup> Ambos ordenamientos sólo estipularon que una ley fijaría los días, modo y forma de las elecciones así como el número y las cualidades de los electores.

Mucho más detallado fue el Primer Proyecto de Constitución Política de 1842. Su artículo 27, señaló que la facultad y libertad de elegir a sus representantes era un derecho inherente al pueblo y un atributo inseparable de su soberanía. Dicho poder se ejercería por medio de los Colegios Electorales y en las épocas que fijara la Constitución.<sup>10</sup> El artículo 28, puntualizó que votarían los ciudadanos, por medio de boletas, sus electores y éstos elegirían a los individuos que formarían el Colegio Electoral

<sup>3</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, [disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>].

<sup>4</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, artículo 11, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

<sup>5</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>6</sup>Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 658.

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 659.

<sup>8</sup>Leyes Constitucionales, 1836, ley tercera, artículo cuarto, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>9</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, artículo 27, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Nacion\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Nacion_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>10</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

del Departamento. Recordemos que en este momento cada estado fue un departamento. De manera que los diputados y senadores al Congreso Nacional serían elegidos por los Colegios Electorales de los Departamentos en proporción de un diputado para cada 80 mil habitantes (artículo 34).

Ese mismo año el segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana fue aún más claro al estipular que los ciudadanos mexicanos ejercerían su derecho de voto en las elecciones primarias (artículo 16).<sup>11</sup> En dichas elecciones nombrarían electores secundarios que formarían las juntas secundarias (artículo 18) y en éstas se nombrarían a los electores que formarían el Colegio Electoral de cada departamento (artículo 19). Por cada 10 mil habitantes se nombraría un elector para el Colegio Electoral. Por su parte, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, sancionadas en 1843, introdujeron un cambio al estipular que los electores primarios nombrarían a los secundarios que ya formarían el Colegio Electoral del Departamento (artículo 148).<sup>12</sup> Años más tarde, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, señaló incluso que en la elección de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, podría adoptarse la elección directa (artículo 18).<sup>13</sup> Sin embargo, tanto el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1856, como la Constitución Política de la República Mexicana, del año siguiente, señalaron que la “elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral”.<sup>14</sup>

La mayoría de los textos producidos, ya de carácter federal o local durante el resto del siglo conservaron este señalamiento. Una modificación no se vivió sino hasta 1916 cuando en su Proyecto de Constitución Política, Venustiano Carranza puntualizó la importancia de que el Poder Legislativo no fuera un

mero instrumento del Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del poder central, se tendrán cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras o perturbadoras, que sólo van arrastradas por el afán de lucro y medro personal.<sup>15</sup> [Por estas razones, optó por modificar el texto del artículo 55 y señalar que, en el artículo 54 de su proyecto, que] la elección de diputados será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.

Este texto pasó íntegro un año más tarde a la Constitución promulgada en 1917.

<sup>11</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

<sup>12</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

<sup>13</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>14</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, artículo 55 disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>15</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 677.

## Artículo 54

### Texto constitucional vigente

54 *Artículo 54.* La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:<sup>16</sup>

- I.** Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
- II.** Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;<sup>17</sup>
- III.** Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.<sup>18</sup>
- IV.** Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.<sup>19</sup>
- V.** En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y<sup>20</sup>

<sup>16</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 03-09-1993.

<sup>17</sup>Fracción reformada, *DOF*: 22-08-1996, 10-02-2014.

<sup>18</sup>Fracción reformada, *DOF*: 03-09-1993. Reformada, *DOF*: 22-08-1996.

<sup>19</sup>Fracción reformada, *DOF*: 03-09-1993. Reformada, *DOF*: 22-08-1996.

<sup>20</sup>Fracción adicionada, *DOF*: 03-09-1993. Reformada, *DOF*: 22-08-1996.

- VI.** En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.<sup>21</sup>

<sup>21</sup>Fracción adicionada, *DOF*: 03-09-1993. Reformada, *DOF*: 22-08-1996. Artículo reformado, *DOF*: 22-06-1963, 14-02-1972, 06-12-1977, 15-12-1986, 06-04-1990. Reforma, *DOF*: 22-08-1996: Eliminó del artículo la entonces fracción VII (antes adicionada, *DOF*: 03-09-1993).

## Artículo 54

Comentario por **Lorenzo Córdova Vianello** y  
**Armando Maitret Hernández**

### 54 Características de la cuota proporcional de integración de la Cámara de Diputados

#### *El sistema electoral proporcional*

El sistema electoral instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para integrar la Cámara de Diputados en el artículo 52, encuadra dentro de aquellos sistemas que la teoría política y jurídica ha denominado “mixtos”. Ello responde al hecho de que retoma a los dos modelos electorales puros, el mayoritario y el proporcional, para designar mediante cada uno de ellos una parte de los miembros de ese órgano legislativo. De conformidad con el precepto constitucional mencionado, la Cámara de Diputados se integra por 500 legisladores, 300 de los cuales (el 60 por ciento del total) se eligen mediante el sistema electoral mayoritario y los 200 restantes (el otro 40 por ciento) mediante el sistema electoral proporcional.

Desde un punto de vista conceptual cabe señalar que los “sistemas mixtos” no constituyen propiamente, en sí, un modelo autónomo de sistema electoral, ya que en realidad son una derivación de los dos modelos puros, cada uno de los cuales es utilizado para designar a una porción determinada del órgano representativo.

A partir de la reforma electoral 1977, con la que se introdujo el sistema electoral proporcional para elegir a una parte de los legisladores de la cámara baja, el artículo 54 constitucional se ocupa de regular las características y las modalidades que tiene la aplicación de dicho sistema en la elección de los así llamados “diputados plurinominales”.

La diferencia esencial entre el sistema electoral mayoritario y el sistema electoral proporcional consiste en que el primero se basa en el principio de que el partido o el candidato que más votos recibe<sup>22</sup> se los adjudican y pasa a ocupar el espacio de repre-

<sup>22</sup>Hay que mencionar que existen tres diversos tipos de mayoría, cada uno de los cuales puede ser utilizado indistintamente por el sistema electoral mayoritario para asignar el cargo de representación que debe elegirse: la mayoría relativa, la mayoría absoluta y la mayoría calificada. La mayoría relativa es aquella según la cual el partido o candidato que recibe un número de votos que por sí es mayor al que obtienen cada uno de los otras alternativas, independientemente de cuál sea el porcentaje del total obtenido. La mayoría absoluta es la que parte de la obtención de la mitad más uno de los votos emitidos. Por último, la mayoría calificada es la que depende de la obtención de un porcentaje de votos predeterminado que es mayor al 50 por ciento más uno que exige la mayoría absoluta; así la mayoría calificada puede ser aquella que requiere las dos terceras partes de los votos, o las tres cuartas partes, o las cuatro quintas partes, etcétera (Cfr. C.E. Arenas Bátiz y

sentación a elegir. Por su parte, el sistema proporcional busca asignar los cargos de representación entre los diversos contendientes en proporción a los votos que cada uno de ellos obtuvo en una determinada demarcación electoral.<sup>23</sup>

De lo anterior se desprende que el sistema proporcional puede aplicarse únicamente en aquellos casos en los que son varios los representantes a elegir, como ocurre con los órganos representativos plurales en los sistemas políticos democráticos. Por el contrario, el sistema mayoritario puede ser utilizado tanto en aquellas elecciones en las que se disputa un solo cargo, como en el caso de una elección presidencial, o bien cuando se trata de elegir a los miembros de un órgano representativo plural.<sup>24</sup>

El sistema proporcional tiene la finalidad de reproducir, en la medida de lo posible, el grado de preferencias electorales obtenidas por cada una de las opciones políticas contendientes en la integración de los órganos de representación, de esta manera, en realidad ninguno de los partidos políticos gana o pierde, sino que recibe el número de representantes que le corresponden (más o menos que otros) a partir de un cálculo proporcional a los votos que recibió.

El sistema proporcional responde a una preocupación que va más allá de la mera elección de representantes y que procura elegirlos dentro de un esquema de voto universal en una sociedad de masas sumamente plural. Así, la masificación de las sociedades modernas característico del siglo XIX y del siglo XX, y la lucha por la universalización del sufragio, se convierten en las razones históricas que subyacen al nacimiento del sistema proporcional. Esto es así, porque a partir de esas dos razones que de manera natural incrementan sustancialmente la base de electores, se desprende un consecuente crecimiento del pluralismo político.<sup>25</sup> En ese contexto, el sistema proporcional fue ideado precisamente para permitir el reflejo de la mayor diversidad ideológica de una sociedad, bajo el supuesto democrático de que todos los individuos gozan de los mismos derechos y, por lo tanto, su voto debe contar igual al de todos los demás.

En efecto, el sistema electoral proporcional permite la igualdad entre los votos de todos los ciudadanos ya a cada uno de ellos les otorga el mismo peso. Debe tenerse en cuenta que la igualdad de los votos que constituye la premisa de un sistema democrático debe ser respetada en dos momentos para que el juego decisorio propio de la democracia no se vea alterado. En primer término los votos deben contar igual cuando se

J.J. Orozco Henríquez, "Derecho Electoral", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, tomo IX, 2004, p. 67.

<sup>23</sup>Cfr. D. Nohlen, "Sistemas electorales", en *Diccionario electoral*, 3a. ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Capel), México, 2003, p. 1161. Un detallado análisis de las diversas modalidades que adopta el sistema electoral proporcional es realizado por C.E. Arenas Bátiz, y J.J. Orozco Henríquez, *op. cit.*, pp. 67 y ss.

<sup>24</sup>Sólo que en este caso tendría que recurrirse al sistema de circunscripciones uninominales, o distritos, que implican la división de la población (o del territorio) en demarcaciones electorales, en cada una de las cuales es elegido el candidato que más votos haya obtenido (como ocurre en nuestro sistema constitucional en el caso de la elección de diputados de mayoría); o bien al sistema de fórmulas, mediante el cual cada partido político presenta una lista de fórmulas equivalentes al número de escaños por repartir que, en caso de obtener el mayor número de votos ocupa la totalidad de esos escaños (así ocurría en México, por ejemplo, para elegir a los senadores de cada entidad federativa hasta antes de la reforma electoral de 1986).

<sup>25</sup>Cfr. L. Córdova Vianello, "Sistemas electorales", en M. Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 751.

emiten los sufragios y cuando éstos son computados; esto quiere decir, que todos los electores, independientemente de sus diferencias económicas, políticas, sociales, religiosas, raciales, sexuales, etcétera, tienen el mismo derecho de emitir un voto, y nada más que uno, y que todos y cada uno de ellos debe ser contado singularmente. El segundo momento en el que debe prevalecer la igualdad entre los sufragios, y es cuando éstos se traducen en la asignación de escaños entre los contendientes en la elección.<sup>26</sup>

En el caso del sistema mayoritario, los votos tienen el mismo peso en el momento en que éstos son emitidos y contados, pero no todos cuentan igual al momento de traducirse en cargos de representación, puesto que sólo los votos que se emitieron a favor del partido o candidato ganador en un distrito electoral cuentan (para efectos, se insiste, de su representación), mientras que los votos emitidos para el o los partido(s) perdedor(es) no son tomados en cuenta.

Lo contrario acontece en el caso del sistema proporcional, pues aquí existe no sólo una igualdad de los votos en el momento de ser emitidos y contabilizados, sino también al traducirse en escaños. Ello responde al hecho de que la intención del sistema de representación proporcional es, precisamente, determinar el porcentaje de preferencias que obtuvo cada uno de los partidos políticos que contienden en una elección.

En términos generales, la principal bondad del sistema electoral proporcional reside en la mejor calidad democrática de la representación política, en la medida en la que todas las opiniones políticas que reúnen un mínimo de consensos en una elección llegan a tener presencia, equivalente al porcentaje de esos consensos, en los órganos de representación; situación que implica, de esta manera, que dichos órganos se convierten en un reflejo bastante fiel de la pluralidad política que existe en la sociedad.<sup>27</sup>

Sin embargo hay numerosos detractores de este sistema electoral. En términos generales, las principales críticas al mismo pueden resumirse en los siguientes puntos: a) se genera una gran dificultad para contar con gobiernos estables y eficaces porque ese sistema provoca un nocivo e ingobernable pluripartidismo b) la gran fragmentación política que produce hace que tengan presencia fuerzas políticas a veces irrelevantes; c) además, esa pulverización de la representación política tiende a generar situaciones de *consociativismo* (es decir, de aquellos casos en los que la necesidad de formar mayorías obliga a la formación de coaliciones parlamentarias que dependen de pequeños partidos, los cuales adquieren, mediante la capacidad de manipular a través del chantaje a los grandes partidos, una fuerza política desproporcionada con su verdadero peso electoral, trastocando así la voluntad de los electores expresada en las urnas) y además, d) este sistema atribuye un peso excesivo a los partidos quienes tienen todo el poder para determinar las listas de candidatos que serán presentados en las elecciones sin que medie, en manera alguna, la voluntad popular.<sup>28</sup>

Se trata de críticas que vale la pena comentar, aunque sea de manera sucinta, de manera individual. Respecto a la primera crítica, es cierto que la presencia de varios

<sup>26</sup>Respecto al igual peso que deben tener los votos en un sistema democrático, véase, M. Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 61-62.

<sup>27</sup>Cfr. G. Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 73.

<sup>28</sup>Un análisis de las críticas al sistema proporcional es realizado por Sartori, en *op. cit.*, pp. 73 y ss.

partidos en las instancias representativas genera una mayor complicación para generar acuerdos y, en consecuencia, una disminuida capacidad de ejercer gobierno o, incluso, paralizada (particularmente en el caso de ausencia de mayorías parlamentarias); pero también es cierto que el fenómeno de “gobiernos divididos” no es exclusivo de aquellos regímenes que han adoptado el sistema proporcional. De hecho es perfectamente factible que el mismo se presente cuando se ha adoptado un sistema electoral mayoritario, pues con éste es igualmente posible que ninguno de los partidos políticos que tengan presencia en el parlamento cuente con la mayoría de los escaños.

Respecto al segundo argumento, no necesariamente un sistema electoral proporcional permite la presencia de partidos “irrelevantes” por lo que hace al número de votos emitidos en su favor. Existen casos en los que el “piso mínimo” para acceder a los órganos legislativos es particularmente alto, como es el caso del sistema político alemán en donde la frontera para ingresar al *Bundestag* es del 5 por ciento (y ninguna fuerza política que cuente con ese porcentaje puede seriamente ser considerada irrelevante). Además, también puede presentarse el caso de que en un país que adopte el sistema electoral mayoritario y exista una fuerza política regional, gane los distritos en los que concentra su presencia (y con ello acceda al parlamento), aunque a nivel nacional su votación sea irrisoria, con lo que esta crítica dirigida al sistema electoral proporcional se desvanece.<sup>29</sup>

Por lo que hace al tercer cuestionamiento, en el sentido de que el sistema proporcional alienta el “consociativismo”, tampoco puede considerarse que esa situación sea algo inherente a ese sistema electoral, puesto que es perfectamente posible que un órgano representativo elegido mediante el sistema mayoritario carezca de mayorías predefinidas y que los legisladores que pertenecen a un partido pequeño sean indispensables para la formación de mayorías parlamentarias, con lo que su verdadero peso aumenta notablemente.

Por último, tampoco es cierto que en los sistemas electorales proporcionales los partidos políticos tengan más peso porque son quienes tienen la prerrogativa de decidir libre y arbitrariamente la lista de los candidatos que habrán de postular en una elección, limitando la capacidad de decisión del elector, porque esa capacidad de decidir quiénes son sus candidatos opera en el caso de las candidaturas que se postulan en una elección regida por el principio mayoritario. En todo caso ese poder en manos de los partidos se limita, no por el sistema electoral que sea adoptado, sino por la existencia de garantías de que los procedimientos que deben seguir los partidos para la designación de sus candidatos sean democráticos.

## Evolución del precepto constitucional hasta 1977

El artículo 54 en el texto original de la Constitución de 1917 establecía: “La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral”, es decir, lo

<sup>29</sup>Cfr. D. Nohlen, *op. cit.*, p. 1162.

tocante al sistema electoral mediante el cual se elegía a los diputados era remitido integralmente a la legislación reglamentaria. En realidad la importancia del precepto original era marcar una neta diferencia con las constituciones precedentes al establecer una elección directa en la cual los electores inmediatamente, sin intermediarios, votaban por alguno de los candidatos a diputado. Todas las constituciones decimonónicas, incluida la de 1857, preveían elecciones indirectas de los legisladores, en virtud de las cuales no había un nexo electivo inmediato entre los ciudadanos y sus representantes.

Hasta antes de la profunda reforma política de 1977 el artículo 64 se modificó en dos ocasiones: la primera vez en 1963 para introducir la figura de los llamados “diputados de partido”, que fueron el primer intento de apertura de la representación política en un régimen profundamente autoritario y excluyente que hasta entonces había marginado, prácticamente sin excepción alguna, a los partidos de oposición de los espacios legislativos.<sup>30</sup>

El esquema de diputados de partido permitió que la oposición contara finalmente con pequeñas fracciones parlamentarias a través de un mecanismo ideado específicamente para representar las minorías que, sin embargo, aseguraba que éstas tuvieran una presencia exigua y, por lo tanto, inocua para la estabilidad y continuación del régimen imperante.

El modelo de sistema de diputados de partido introducido en 1963 consistía esencialmente en lo siguiente:<sup>31</sup>

- a) El partido político que hubiera obtenido más del 2.5 por ciento de la votación total del país tenía derecho a recibir, por ese hecho a cinco diputados de entre sus candidatos y a uno más por cada medio punto porcentual arriba de ese porcentaje mencionado, hasta llegar a un máximo de 20 diputados.
- b) Condición *sine qua non* para poder participar de la asignación de esos diputados era que el partido de que se tratara no hubiera obtenido el triunfo en 20 distritos electorales o más. En todo caso, si hubiera ganado menos de 20 diputaciones por mayoría, el número de diputados de partido a que tendría derecho era, a lo sumo, el necesario para llegar a un total de 20; en ningún caso podría tener un número de legisladores mayor a esa cifra.
- c) La asignación de los diputados de partido a que tuviera derecho un partido conforme a las dos reglas anteriores, se haría de entre los candidatos a diputado que hubiera postulado en el estricto orden de votación que cada uno de ellos hubiera recibido.

En 1972 ocurre la segunda de las reformas mencionadas, que esencialmente consistió en flexibilizar las condiciones que en 1963 se habían impuesto a la figura de los diputados de partido. En efecto, con las nuevas reglas se redujo del 2.5 al 1.5 por ciento el porcentaje de votación necesario para que un partido político pudiera acceder

<sup>30</sup>Alonso Lujambio sostiene que, gracias a esa reforma, la Cámara de Diputados “...es el primer espacio que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política... [y por ello] la Cámara de Diputados es una instancia fundacional de la transición” (A. Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 33).

<sup>31</sup>Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de junio de 1963, pp. 1-2.

a ese tipo de representantes. Además, se aumentó de 20 a 25 el número máximo de este tipo de diputados a los que un partido podía aspirar. Congruentemente con esto último, también se incrementó el número de victorias en distritos electorales por debajo del cual podía accederse a los diputados de partido que también se ajustaron a la alza para llegar a 25. Se trató de un paso adelante que, no obstante, evidenciaba la insuficiencia de esta figura para representar la creciente pluralidad política del país que, luego de los trágicos sucesos de 1968 y de los primeros años de la década de los 70, amenazaba con desbordar los pocos y exigüos canales institucionales que había abierto el “régimen de la Revolución” para canalizar las inconformidades políticas y sociales.

### Evolución del precepto constitucional a partir de 1977

La reforma de 1977 es, sin lugar a dudas, la más profunda y radical modificación de las que hasta entonces había sufrido el precepto constitucional en comento. Las modificaciones de ese año no sólo transformaron diametralmente la cara de la Cámara de Diputados, sino que también acarrearían un importantísimo empuje al exiguo sistema de partidos y desencadenarían una serie de transformaciones que tarde o temprano cambiarían al sistema político mexicano.<sup>32</sup>

En 1977 se pasó de un sistema electoral de mayoría relativa, basado en un factor poblacional,<sup>33</sup> adicionado a partir de 1963 con la mencionada figura de los “diputados de partido”, a un sistema mixto mediante el cual en la elección de los diputados se utilizaban tanto el mecanismo mayoritario, como el mecanismo proporcional. Ello significó una inyección de pluralismo a la Cámara de Diputados que marcó la tendencia de la transición democrática en México. A partir de entonces la oposición se instaló en la “sala de máquinas”<sup>34</sup> del Estado y aceleró los cambios institucionales que se darían

<sup>32</sup>José Woldenberg sostiene que el arranque del proceso de transformación política en México arranca con la reforma de 1977 “... porque a partir de entonces se configuró la ‘estructura del cambio’..., es decir, un procesos que se desarrolla en la misma dirección, democratizadora, fortaleciendo partidos y cuyos momentos de expansión cristalizaron en las negociaciones y reformas electorales” (J. Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002).

<sup>33</sup>Hasta la reforma de 1977, el artículo 52 de la Constitución establecía un factor poblacional para determinar el número de diputados, esto es, se establecía que se elegiría a un diputado por un número de habitantes determinado, o fracción de éstos, lo que imponía una constante serie de reformas para adecuar el número de legisladores con el crecimiento poblacional. Así lo constatan las frecuentes reformas que tuvo este precepto a lo largo de los primeros 60 años de vida constitucional: 1928, 1942, 1951, 1960 y 1972, en todas y cada una de las cuales se ajustó ese factor poblacional (la reforma de 1974 se limitó a eliminar la palabra “territorio” del texto, pues ese año los territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo se convirtieron en entidades federativas). Los datos de todas esas reformas pueden ser consultados en la dirección electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>.

<sup>34</sup>La expresión es sugerida por Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg en el contexto de la sugestiva idea de la “mecánica del cambio político”, la cual consiste esencialmente en “...un proceso compuesto por múltiples elementos, los cuales, en su mutua interacción desatan una dinámica expansiva y autorreforzante. Fuerzas que producen movimientos; movimientos que generan nuevos espacios a las fuerzas que los impulsaron. En palabras llanas: los partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación, desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ello aumenta la centralidad política de los comicios”, 3a. ed. (R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en*

en las siguientes dos décadas.<sup>35</sup> Un país hasta entonces monocolor, empezaba a pintarse de los varios colores del pluralismo político.<sup>36</sup>

La primera consecuencia de la reforma de 1977 fue que por primera vez, desde 1917, la Cámara de Diputados contó con un número fijo de legisladores, ya que en el pasado, al depender de una porción de la población (misma que por definición es variable) el total de sus integrantes se modificaba frecuentemente, más aún cuando se agregaron los “diputados de partido” que provocaban que el número final de diputados que conformarían la respectiva Cámara dependía de la cantidad de votos que hubieran recibido los partidos minoritarios.<sup>37</sup>

A partir de 1977 el artículo 52 de la Constitución establecería que la Cámara de Diputados se integraría por 400 legisladores, 300 de los cuales (el 75 por ciento) serían elegidos por el sistema de distritos electorales uninominales (mayoría relativa), y los 100 restantes (el 25 por ciento) mediante el sistema de representación proporcional. A partir de esa reforma, el artículo 54 constitucional pasó a establecer las bases a la que se sujetaría la asignación de esa cuota de diputaciones de representación proporcional.

La reforma de 1977, conocida como “reforma política” constituyó el inicio del proceso democratizador en México al abrir, mediante la representación proporcional, la posibilidad de que la oposición tuviera una presencia constante en los órganos representativos. Nada mejor que las palabras de quien fue reconocido como el autor intelectual de esa reforma, Jesús Reyes Heróles, primer Secretario de Gobernación del presidente José López Portillo, pronunciadas en el famoso “discurso de Chilpancingo” con el cual daba respuesta al segundo informe de gobierno del gobernador de esa entidad, Ramón Figueroa, el 1 de abril de 1977, para explicar el sentido que inspiraba las reformas que habrían de presentarse ese año: éstas se inspiraban en la necesidad de “...que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional *el complicado mosaico ideológico nacional* de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, *forman parte de la nación...*”.<sup>38</sup> La manera para lograrlo, era permitir que esas “pequeñas corrientes” como las denominaba Reyes Heróles, pudieran acceder a los órganos representativos del Estado y hacerse copartícipes del proceso de toma de las decisiones públicas. Para ello, la representación proporcional se convirtió en el mecanismo ideal mediante el cual podía posibilitarse ese acceso a la Cámara de Diputados.

---

México, Cal y Arena, México, 2005, pp. 33-34). Véase también José Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México, México, 2012.

<sup>35</sup>Alonso Lujambio sostiene que sin la introducción del sistema mixto los cambios institucionales se habrían retrasado al menos una década y realiza el ejercicio de cómo se habría compuesto la Cámara de Diputados en las elecciones posteriores a la reforma política de 1977 si el sistema fuera exclusivamente de mayoría relativa (*Cfr. A. Lujambio, op. cit.*, p. 39).

<sup>36</sup>*Cfr. J. Woldenberg, op. cit.*, pp. 67-68.

<sup>37</sup>Respecto de la variación de diputados en cada legislatura, véase A. Lujambio, *op. cit.*, pp. 34-35.

<sup>38</sup>*Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, tomo I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII. Las cursivas son nuestras.

Los efectos de la reforma se multiplicaron al introducir también en la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la figura del “registro condicionado”, que consistía en un mecanismo que facilitaba la constitución de partidos políticos, con menores requisitos que los exigidos para obtener el “registro definitivo”, y que condicionaba (de ahí su nombre) la ratificación del registro definitivo a la obtención de un porcentaje de votos equivalente al 1.5 por ciento del total de alguna de las votaciones de las elecciones para las que se les había otorgado el registro condicionado.<sup>39</sup> Esta modalidad de registro, permitió que nuevas opciones políticas que hasta entonces habían estado marginadas del escenario electoral pudieran competir en los comicios.

Los resultados de la reforma de 1977 son evidentes: a los cuatro partidos políticos que contaban con registro (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana), se sumaron tres nuevas opciones de cara a la elección de 1979 (Partido Demócrata Mexicano, Partido Comunista Mexicano y Partido Socialista de los Trabajadores). Para la elección de 1982 otros dos partidos se beneficiaron del registro condicionado (Partido Revolucionario de los Trabajadores y Partido Socialdemócrata); mientras que en 1985 se suma otro más (Partido Mexicano de los Trabajadores).<sup>40</sup>

Además, gracias a la fórmula de representación proporcional, la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados se incrementó sustancialmente como puede observarse en el cuadro 1.<sup>41</sup>

Cabe señalar que la reforma de 1977 al artículo 54 de la Constitución incorporó una serie de condiciones esenciales para que los partidos políticos pudieran tener acceso a la asignación de las 100 diputaciones de representación proporcional, a saber:

- a) Que hubieran registrado candidatos en al menos una tercera parte de los 300 distritos uninominales para elegir diputados de mayoría relativa;
- b) Que no hubieran obtenido victorias en 60 o más distritos uninominales, y
- c) Que hubieran obtenido al menos el 1.5 por ciento de la votación total emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.<sup>42</sup>

Adicionalmente se estableció otra limitación en la fracción IV del artículo 54 en el sentido de que si dos partidos con derecho a participar en la distribución de dipu-

<sup>39</sup>La modalidad del registro condicionado estaba regulada en los artículos 31 al 35, *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, 5a. ed., México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985, pp. 21-23.

<sup>40</sup>Cfr. R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *op. cit.*, pp. 145-146.

<sup>41</sup>Datos tomados de *ibidem*, p. 141. Para una reconstrucción de los datos de representación política en México, véase esencialmente, S. Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del CES, México, El Colegio de México, 1990; J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991; y J. Woldenberg, *La construcción de la democracia*, cit. (en particular el capítulo “La evolución de la representación política en México”, pp. 85-107).

<sup>42</sup>Como se verá más adelante desde 1977 la elección de diputados de representación proporcional se realiza con base en circunscripciones plurinominales en cada una de las cuales los partidos políticos deben registrar una lista de candidatos presentados en un orden de prelación. Por otra parte, no debe olvidarse que la elección de diputados de representación proporcional, durante la vigencia de las normas de 1977 se realizaba en boletas específicas distintas de las utilizadas para el caso de los diputados de mayoría relativa (Cfr. al respecto, R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *op. cit.*, pp. 189-190).

Cuadro 1

ELECCIÓN	DIPUTADOS POR PARTIDO DE OPOSICIÓN					
	PAN	PPS	PARM	PDM	PCM	PST
1973	25	10	7	-	-	-
1976	20	12	10	-	-	-
1979	43*	11	12	12	18	10

\* Cuatro diputados de mayoría relativa y 39 de representación proporcional.

tados de representación proporcional (de conformidad con las prescripciones mencionadas) habían obtenido en conjunto 90 o más victorias en distritos de mayoría relativa tendrían derecho a una asignación equivalente al 50 por ciento de las curules plurinominales.<sup>43</sup>

En 1986 el artículo 54 constitucional fue nuevamente modificado. Con la reforma electoral de ese año el número de diputados de representación proporcional de incrementó a 200, llevando el número total de integrantes de la Cámara de Diputados a 500. Las condiciones para participar del reparto de diputaciones de representación proporcional establecidas por el precepto en comento, fueron las siguientes:

- a) Igual que en la reforma precedente se preveía que los partidos políticos hubieran registrado candidatos en al menos una tercera parte de los 300 distritos uninominales para elegir diputados de mayoría relativa;
- b) También se mantiene el requisito de haber obtenido al menos el 1.5 por ciento de la votación emitida para las listas regionales en las cinco circunscripciones plurinominales.<sup>44</sup>
- c) Que un partido político no se encontrara en el supuesto de haber obtenido menos del 51 por ciento de la votación y su número de victorias en distritos uninominales representara un porcentaje del total de la Cámara de Diputados igual o superior a su porcentaje de votación;
- d) Que un partido hubiera obtenido menos del 51 por ciento de la votación pero conseguido un número de victorias en las elecciones de diputados de mayoría relativa equivalente a la mitad más uno, o más, del número total de miembros de dicha Cámara;
- e) Esta reforma incorporó, adicionalmente, por primera vez una “cláusula de gobernabilidad”, según la cual si ningún partido alcanzaba un porcentaje equivalente a un 50 por ciento más uno del total de la votación efectiva y tampoco se obtenían victorias en la mitad más uno de los distritos electorales, se otorgarían al partido que más victorias hubiera obtenido en esos distritos el número de diputaciones de representación proporcional que le resultara necesario para alcanzar la mayoría absoluta del total de escaños en la Cámara de Diputados.

<sup>43</sup>El texto de la reforma de 1977, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc086.pdf>.

<sup>44</sup>La reforma de 1986 fijó el número de circunscripciones plurinominales en cinco. La reforma precedente la de 1977 preveía que el número sería fijado por la Comisión Federal Electoral hasta un máximo de cinco.

Por otra parte, el mismo artículo fijó, por primera vez, un límite máximo a la representación, al establecer que ningún partido político podría tener más de 350 diputados, lo que representaba el 70 por ciento de la Cámara de Diputados.<sup>45</sup>

Hay que subrayar que estas nuevas normas, que se aplicaron por primera (y única vez) en la controvertida elección federal de 1988, favorecieron un progresivo aumento en la presencia de los partidos de oposición. La integración de la Cámara de Diputados como resultado de esa elección fueron los siguientes:

Cuadro 2

	PRI	PAN	PFCRN	PPS	PARM	PMS	PDM	PRT	Total
Curules	260	101	34	32	30	19	0	0	500

Si bien luego de la reforma de 1986 la composición total de la Cámara de Diputados ya no se vería alterada (desde entonces el número total es de 500, de los cuales 300 son elegidos por el sistema de mayoría relativa y los 200 restantes a través del sistema proporcional en cinco circunscripciones electorales), sí se han presentado una serie de modificaciones en las reglas que han regido el reparto de los diputados de representación proporcional.

La reforma electoral de 1990, se caracterizó, por lo que hace a las disposiciones contenidas en el artículo 54 constitucional, por las siguientes reglas: *a)* el número de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa que un partido político debía registrar para poder participar en el reparto de diputaciones plurinominales se incrementó, fijándose en 200 o más (esta característica todavía hoy está vigente); *b)* el porcentaje mínimo de votación, respecto del total de sufragios emitidos, para poder acceder al reparto de diputaciones plurinominales se mantuvo en 1.5 por ciento (disposición que subsistiría hasta 1996), y *c)* el tope máximo de representación se preservó en 350 diputados elegidos por ambos principios. Sin embargo, la particularidad más relevante de la reforma de 1990 fue la modificación de la “cláusula de gobernabilidad” que a partir de entonces fue adicionada de la llamada “escala móvil”, instituciones de las que nos ocuparemos más adelante.<sup>46</sup>

La reforma al artículo 54 constitucional de septiembre de 1993, por su parte, incorporó las siguientes novedades:

- a) se redujo el techo máximo de representación de un partido político a 300 diputados por ambos principios si su votación no superaba el 60 por ciento del total de sufragios emitidos, o bien a un máximo de 315 si había obtenido más de ese porcentaje;

<sup>45</sup>El texto de la reforma de 1986, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc109.pdf>.

<sup>46</sup>El texto de la reforma de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc118.pdf>.

b) se eliminó la “cláusula de gobernabilidad” y la “escala móvil” planteadas en la reforma previa.<sup>47</sup>

Asimismo, desde la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996 se establece la estructura y términos de dicho artículo, salvo en lo que se refiere al porcentaje mínimo de votación válida para tener derecho a la asignación, mismo que fue aumentado del 2 al 3 por ciento en la reforma de 2014, misma que fue publicada el 10 de febrero de 2014 en el citado *Diario Oficial*.

### Análisis de las bases que rigen la asignación de diputados de representación proporcional

Para completar un análisis exhaustivo de las disposiciones instituidas por el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, conviene reflexionar sobre los siguientes temas que se desprenden del contenido del mismo:

a) *Género*: En México, las cuotas electorales de género han evolucionado de manera gradual a través de una serie de etapas consecutivas. Dicha evolución ha estado determinada por cambios legales y constitucionales, por interpretaciones de la autoridad administrativa electoral y por criterios jurisdiccionales a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La primera referencia legal con perspectiva de género para integrar el Poder Legislativo data de 1993.<sup>48</sup> Se trataba de una simple recomendación a los partidos políticos incluida en la ley para que, de acuerdo con lo establecido en sus estatutos, promovieran una mayor participación de las mujeres en la vida política del país a través de su postulación a cargos de elección popular, sin establecer con ello una cuota de género determinada de postulación de candidaturas.

La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996<sup>49</sup> estableció que los partidos políticos deberían considerar en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedieran el 70 por ciento para un mismo género. A pesar de que ya se establecía un porcentaje de participación mínima (el 30 por ciento), la ley no distinguía el tipo de candidaturas ni el orden en las listas electorales que serviría para cumplir dicha cuota. Por tanto, los partidos políticos podían satisfacerla mediante candidaturas uninominales suplentes o los últimos lugares de las listas plurinominales. La ley tampoco previó mecanismos de sanción para los partidos que incumplieran dichas disposiciones legales.

<sup>47</sup>El texto de la reforma de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc128.pdf>.

<sup>48</sup>Artículo 175, párrafo 3 del COFIPE entonces vigente. *Cfr. Decreto de reforma al COFIPE* de 23 de diciembre de 1993.

<sup>49</sup>Artículo 22 transitorio del *decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del COFIPE*. Publicado el 22 de noviembre de 1996.

Posteriormente, en 2002,<sup>50</sup> la legislación electoral fue nuevamente modificada introduciendo cambios sustantivos al establecer, por un lado, el tipo de candidaturas, así como el orden de prelación de las listas electorales que debía satisfacerse para cumplir la cuota de género establecida. Desde ese momento: *a)* los partidos no podrían registrar más del 70 por ciento de sus candidatos propietarios a senadores y diputados de un mismo género; *b)* las listas electorales de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas, y en cada uno de los tres segmentos de cada lista debería aparecer un candidato de un mismo género,<sup>51</sup> y *c)* se fijaron sanciones a los partidos políticos que la incumplieran.

Dichas disposiciones se vieron reforzadas por un acuerdo del Consejo General del INE<sup>52</sup> mediante el que se estableció que en el registro de las listas de representación proporcional no podían haber dos candidatos de un mismo género inscritos de manera consecutiva, estableciendo una lógica de “cremallera” (candidaturas con género alternadas entre sí) que más adelante sería reconocida en la misma legislación electoral.

Sin embargo, la lógica de esas disposiciones encontró una excepción en la ley al establecerse en la ley que los partidos políticos quedarían exentos de cumplir con dichas restricciones, por lo que hace a las candidaturas de mayoría relativa, cuando las mismas fueran resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

La reforma electoral de 2007-2008<sup>53</sup> elevó la cuota de género de 30 a 40 por ciento y planteó que los partidos “procuraran llegar a la paridad”. La conformación de las listas electorales, también sufrió un cambio importante, los partidos políticos deberían incluir al menos dos candidatos del mismo género en cada segmento de cinco candidatos de manera alternada,<sup>54</sup> y no en segmentos de tres como había ocurrido hasta entonces.

No obstante, se mantuvo la excepción a la cuota de todas aquellas candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un “procedimiento democrático”, conforme los estatutos de cada partido. Lo que quiere decir que cuando un partido optara por un procedimiento de esta naturaleza no debería atender a la cuota de género. Esta situación suponía una ambigüedad importante, ya que la ley dejó un amplio margen de discreción a los partidos políticos para determinar qué se entiende por procesos democráticos.

Bajo esas reglas, a pesar de que se establecía un porcentaje determinado para cumplir con la cuota, existían diversas formas de satisfacerla, dependiendo del porcentaje de hombres y mujeres en las candidaturas de mayoría relativa y representación

<sup>50</sup>Artículos 175, 175-A, 175-B Y 175-C del COFIPE entonces vigente. *Cfr. Decreto de reforma al COFIPE* del 24 de junio de 2002.

<sup>51</sup>En su artículo 175-B, el COFIPE entonces vigente señalaba que dicha regla debía cumplirse sin perjuicio de lo que se estableciera en la normatividad interna y procedimientos de cada partido político.

<sup>52</sup>El acuerdo CG225/2002.

<sup>53</sup>Artículos 218.3, 219, 220 y 221 del COFIPE de 2008. *Cfr. Decreto de reforma al COFIPE* del 14 de junio de 2008.

<sup>54</sup>Al resolver el expediente SUP-JDC-461/2009, el Tribunal Electoral determinó que la regla de alternancia para las candidaturas de representación proporcional consistía en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre o viceversa, hasta agotar las cinco candidaturas del segmento, de modo que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos en el segmento que corresponda.

proporcional que determinarían los partidos políticos.<sup>55</sup> Lo cual (dada la excepción impuesta por la propia ley electoral) provocaba que los partidos políticos tendieran a presentar un mayor número de mujeres en las candidaturas plurinominales que en las de mayoría relativa. Por ejemplo, en las elecciones de 2009 el 48.63 por ciento de las candidaturas a diputado federal de representación proporcional fueron para mujeres frente a un 31.31 por ciento de candidaturas mediante el principio de mayoría relativa.<sup>56</sup> Este hecho evidenciaba la resistencia a nominar mujeres por el principio de mayoría relativa que prevalecía en los partidos políticos. Aunque todos cumplían con el registro de 40 por ciento, no todos los partidos lograban colocar la misma proporción efectiva de diputadas.

Debe recordarse, además, una lamentable experiencia que se presentó en los comicios intermedios de 2009 (los primeros en los que se aplicaron las reglas recién descritas), conocida coloquialmente como el episodio de las “Juanitas” y que llevó a una pronta reacción por parte de la Sala Superior del TEPJF para evitar su repetición. En dicha elección para diputados, varios partidos políticos cumplieron la cuota de género mandatada por la ley en las candidaturas con mujeres ocupando las posiciones de propietario, pero acompañadas en fórmulas de suplentes varones. De tal modo, una vez llevadas a cabo las elecciones y asignadas las curules, apenas unos días después de tomar posesión en sus cargos un conjunto de diputadas propietarias renunciaron a sus cargos dejando su lugar a sus suplentes varones. El escándalo político fue de tal magnitud que poco tiempo después, tras una serie de impugnaciones ante el Tribunal Electoral, dicha instancia estableció el criterio que cuando se tratara de candidaturas mediante las cuales se cumplía con la obligación de las cuotas de género establecidas en la ley, los partidos estaban obligados a postular las fórmulas de candidatos (propietario y suplente) del mismo género.<sup>57</sup>

En noviembre de 2011 la Sala Superior del TEPJF adoptó un importante criterio en relación con las cuotas de género en las candidaturas<sup>58</sup> al establecer que los porcentajes legales debían cumplirse con independencia del mecanismo de selección utilizado por los partidos políticos para definir sus candidaturas.<sup>59</sup> Con ello, aunque inexplica-

<sup>55</sup>Javier Aparicio expuso algunas de las formas con que los partidos podían cumplir la cuota electoral de género, como: a) nominar al menos 40 por ciento de candidatas por cada principio de representación (MR y RP); b) nominar menos de 40 por ciento de candidatas MR pero compensarlo con más de 40 por ciento de candidatas RP hasta cumplir la cuota; c) nominar a 120 de 200 candidatas de RP (60 por ciento) y sólo 80 de 300 candidatas MR (26.7 por ciento), lo que resulta en 200 de 500 candidaturas para mujeres (40 por ciento); d) realizar “elecciones democráticas” en un elevado número de distritos MR, de modo que pocos distritos uninominales queden sujetos a la cuota; e) realizar elecciones democráticas en los 300 distritos uninominales e incluir a 80 candidatas en las listas RP. *Cfr.* Aparicio, Javier, “Cuotas de género en México: candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009”, *Serie Temas selectos de derecho electoral*, TEPJF, México, 2011, p. 23.

<sup>56</sup>*Ibidem*, p. 26.

<sup>57</sup>Este asunto fue estudiado por el TEPJF al resolver el expediente identificado como SUP-JDC-3049/2009 y sus acumulados.

<sup>58</sup>A través de la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.

<sup>59</sup>TEPJF, SUP-JDC-12624/2011. Presentado por algunas militantes de los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Revolucionario Institucional en contra del Acuerdo CG-327/2011 del Consejo General del Instituto Federal por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distritos de cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto para el proceso electoral federal 2011-2012.

blemente no existió una declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 219 del entonces COFIPE por parte del TEPJF, el mismo dejó de tener aplicabilidad.

En virtud de ese criterio, los partidos políticos (o coaliciones) con independencia de que eligieran a sus candidatos de mayoría relativa mediante un procedimiento democrático debían cumplir, en todo caso, con las siguientes reglas:

- a) Postular un mínimo de 120 candidatos a diputados propietarios de un mismo género;
- b) Postular 26 candidatos a senadores propietarios de un mismo género;
- c) Sus listas plurinominales debían estar integradas por segmentos de cinco candidaturas, en cada uno de los cuales tendría que haber dos candidaturas de género distinto, de manera alternada;
- d) Las formulas de candidaturas que sirvieran para integrar la cuota de género debían estar conformadas por candidatos del mismo género;
- e) Asimismo, en la lista de candidatos a senadores, los dos últimos lugares debían ocuparse por un candidato de cada género.

Según los magistrados del TEPJF, sólo con dichas determinaciones puede cumplirse con la finalidad de la cuota electoral, que consiste en lograr la paridad entre hombres y mujeres, más que la sola igualdad formal reconocida en el artículo 14 de la propia Constitución. Se trata, en suma, de una decisión jurisdiccional con perspectiva de género tendiente a cumplir con el fin de la cuota de género tanto en la postulación como en el ejercicio del cargo en los órganos de representación popular.

La reforma constitucional de 2014 finalmente incorporó en el artículo 41 la paridad en la postulación de las candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y de la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal. Dicho mandato se desarrolla en el artículo 232 de la LEGIPE, al establecer no sólo que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de las candidaturas referidas, sino la obligación de que éstas se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género.<sup>60</sup>

El efecto de las disposiciones constitucionales de paridad en la postulación de candidaturas a cargos legislativos se pueden constatar en la integración de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados surgida de las elecciones intermedias de 2015 (las primeras en las que la nueva disposición se aplicó), en las que el número de diputadas electas por ambos principios fue de 212, es decir, el 42 por ciento del total de legisladores.

<sup>60</sup>Vale la pena subrayar que la lógica de la paridad establecida constitucionalmente para las candidaturas a cargos legislativos (diputados y senadores) se ha venido extendiendo por la vía jurisdiccional también al plano municipal. En ese ámbito resulta relevante mencionar la Tesis de Jurisprudencia PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL del TEPJF en el sentido de que debe cumplirse con una paridad de tipo horizontal (es decir, el número de candidaturas a presidencias municipales en una entidad federativa debe ser el mismo), como de tipo vertical (esto es, las planillas de candidatos postuladas a las alcaldías deben seguir la lógica de la “cremallera”, alternando candidatos de un género distinto en su conformación.

Los efectos de la gradual evolución de las disposiciones de cuotas de género a las que hemos hecho referencia pueden observarse en el siguiente cuadro en el que se da cuenta del total de diputadas que han sido electas a la luz de las reglas antes descritas en las distintas legislaturas:

Cuadro 3

LEGISLATURA	PERIODO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
LVI	1994 a 1997	496	424	72
LVII	1997 a 2000	500	413	87
LVIII	2000 a 2003	500	416	84
LIX	2003 a 2006	498	374	124
LX	2006 a 2009	500	371	129
LXI	2009 a 2012	486	332	154
LXII	2012 a 2015	498	311	187
LXIII	2015 a 2018	500	288	212

a) *Listas regionales*: la expresión listas regionales utilizada por el precepto comentado se refiere a la lista que cada partido político debe presentar ante la autoridad electoral de las fórmulas de candidatos a diputados, en un orden de prelación predefinido, en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en las que se divide el país; lo anterior con la finalidad de que a partir de dichas listas le sean asignadas las diputaciones que le corresponden, dependiendo del índice de votación que haya obtenido en cada una de esas circunscripciones. Como hemos señalado, la reforma de 1977 establecía que la facultad para determinar el número de circunscripciones, hasta un máximo de cinco, era competencia de la Comisión Federal Electoral.<sup>61</sup> Sin embargo, a partir de la mencionada reforma de 1986, y hasta la fecha, existe la prescripción constitucional de que el número taxativo de esas circunscripciones es de cinco.

b) *El número mínimo de candidatos a diputados de mayoría relativa que deben registrarse*: Como se desprende del análisis anterior, desde la introducción de la cuota de diputados elegidos mediante el sistema proporcional en 1977, la Constitución ha establecido un mínimo de candidatos de diputados de mayoría relativa que cada partido debía registrar, como requisito para acceder al reparto de las diputaciones proporcionales. En un primer momento, ese número fue fijado en la tercera parte de los distritos electorales (es decir 100) y desde la reforma de 1990 el número se incrementó a 200. La finalidad de lo anterior es exigir a un partido que desarrolle sus campañas electorales en por lo menos una parte significativa del territorio nacional y demuestre una capacidad para contender con otros partidos en un mínimo de distritos.

<sup>61</sup>El artículo 154 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales establecía expresamente la competencia de la Comisión Federal Electoral para determinar durante el mes de enero del año de la elección el número, ámbito y magnitud de las circunscripciones plurinominales. Cabe señalar que dicho órgano electoral determinó, en las tres elecciones realizadas bajo la vigencia de la norma mencionada (1979, 1982 y 1985), que el número de circunscripciones fuera el máximo permitido por el artículo 53 constitucional, es decir, cinco.

c) *El piso mínimo para acceder al reparto de diputados de representación proporcional*: Como hemos visto, en 1977 se introdujo, como condición para que un partido político pueda participar en la asignación de diputaciones plurinominales, que hubiera obtenido un porcentaje de 1.5 por ciento de la votación nacional emitida. Entonces se consideró que era el mínimo de representación requerido para ser considerado una fuerza política relevante que mereciera estar representada en el órgano legislativo. Ese piso mínimo se mantuvo vigente hasta que, con la reforma de 1996 que estableció las disposiciones constitucionales vigentes, se aumentó el porcentaje al 2 por ciento. Sin embargo, con la reforma constitucional de 2014 el porcentaje se incrementó al 3 por ciento que está hoy vigente.<sup>62</sup> Cabe señalar que este número relativo coincide con el porcentaje de la votación emitida en alguna de las elecciones que la Ley General de Partidos Políticos exige en su artículo 94, párrafo 1, inciso b), como requisito para la conservación del registro como partido político.<sup>63</sup>

d) *Tope de representación en la Cámara de Diputados*: Del análisis previo puede observarse que el tope de representación para los partidos políticos en la Cámara baja ha variado en el tiempo. La reforma de 1977 no estableció tope alguno, más que el que se desprende, lógicamente del hecho de que un partido político que hubiera obtenido más de sesenta victorias en distritos uninominales, automáticamente quedaba excluido del reparto de diputados plurinominales, lo que planteaba la posibilidad de alcanzar un máximo de 300 diputados que coincidían con aquellos elegidos por el principio de mayoría relativa. La reforma de 1986 sí fijó un tope en 350 diputados por ambos principios, el cual se mantuvo en 1990. Los cambios de 1993, por su parte, abrieron la posibilidad de que un partido pudiera tener un máximo de 315 diputados si su índice de votación superaba el 60 por ciento de los sufragios válidos o un máximo de 300 si sus preferencias electorales eran iguales a ese porcentaje o menos. Por último, la reforma de 1996 estableció el límite máximo de representación actualmente vigente de 300 diputados elegidos por ambos principios.

e) *Cláusula de gobernabilidad y límite a la sobrerrepresentación*: La llamada cláusula de gobernabilidad fue un mecanismo introducido en 1986 para garantizar, esencialmente, dos cosas: por un lado, que el partido mayoritario no estuviera subrepresentado; y por el otro lado, garantizar que existiría un partido que contara con la mayoría absoluta de las curules en la Cámara de Diputados. Lo anterior se estructuraba de la siguiente manera:

- En primer lugar se estableció que si un partido contaba con más del 51 por ciento de los votos, pero con un número de diputaciones de mayoría relativa proporcionalmente menor, recibiría tantas diputaciones de representación proporcional como le fueran necesarias para tener el mismo porcentaje de presencia en la Cámara de Diputados que el de su votación, hasta el tope máximo que era de 350 legisladores.
- Por otra parte, si ningún partido alcanzaba el 50 por ciento más uno de la votación efectiva, y tampoco algún partido obtenía un número de victorias en distritos de mayoría

<sup>62</sup>Sin embargo, debe observarse que un partido político puede obtener el 3 por ciento de la votación en una elección diferente a la de diputados y, con ello, conservar su registro, pero no haber obtenido ese porcentaje mínimo en la elección de diputados, con lo que no participaría del reparto de diputaciones plurinominales, abriendo la posibilidad (si tampoco obtuvo algún triunfo de mayoría relativa) de que un partido cuente con registro, pero no tenga diputados.

<sup>63</sup>Respecto al tema del 3 por ciento de la votación para la subsistencia del registro como partido político, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el asunto SUP-RAP-756/2015, consideró que la autoridad administrativa debe emitir la resolución sobre el registro de un partido político hasta en tanto cuente con los resultados de elecciones extraordinarias. Lo anterior, sin que ello implique efecto alguno en la asignación de representación proporcional. En otras palabras, el tema del registro de un partido político sólo podrá ser analizado hasta que se tengan todos los cómputos distritales, lo cual no ocurre con la asignación por el principio de representación proporcional.

relativa que significara la mitad más uno del total de diputados, automáticamente el partido que hubiera triunfado en más distritos uninominales recibiría el número de legisladores de representación proporcional que le fuera necesario para alcanzar la mayoría absoluta de dicha Cámara.

La reforma de 1990 modificó la composición de la cláusula de gobernabilidad y la adicionó con la figura de la “escala móvil”. El mecanismo consistía esencialmente en lo siguiente:

- El premio de mayoría de la cláusula de gobernabilidad operaba en el caso de que el partido que más votos hubiera obtenido, si su porcentaje superaba el 35 por ciento de la votación, y si no alcanzaba con sus victorias en distritos uninominales la mitad más uno de la Cámara de Diputados. En caso de que ello ocurriera, dicho partido recibía un número de legisladores plurinominales suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.
- Sin embargo, de manera adicional a lo anterior, el partido mayoritario se veía “premiado” por dos diputados de representación proporcional adicionales por cada punto porcentual, siempre que su votación fuera superior al 35 por ciento y menor al 60 por ciento de los sufragios emitidos. Este mecanismo es el que se denominó “escala móvil”.

Con base en lo anterior la sobrerrepresentación del partido mayoritario se presentaba bajo el siguiente cuadro:<sup>64</sup>

Cuadro 4

PORCENTAJE DE VOTOS DEL PARTIDO MAYORITARIO	NÚMERO DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
35	251	50.2
40	261	52.2
50	281	56.2
60	301	60.2

Con la reforma constitucional de 1993 se suprimió la cláusula de gobernabilidad, la cual se limitó a señalar que el partido que hubiera obtenido más del 60 por ciento de la votación emitida, pero un número de diputados de mayoría relativa que representara un porcentaje de la Cámara menor al de sus preferencias electorales, tendría derecho a que se le asignaran diputados de representación proporcional en número suficiente para igualar dicho porcentaje hasta el límite máximo de 315 diputados.

La reforma de 1996, por su parte, introdujo una nueva disposición consistente en fijar un tope de sobrerrepresentación para los partidos políticos en la Cámara de Diputados equivalente a un 8 por ciento. En tal sentido, ningún partido puede contar con un número de diputados, por ambos principios, que represente un porcentaje de la Cámara mencionada mayor al 8 por ciento al porcentaje de votos recibidos en la elec-

<sup>64</sup>Los datos fueron tomados de Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, *op. cit.*, pp. 245-246.

ción respectiva. El único caso en el que ese límite constitucional no se aplica es, obviamente, cuando un partido tiene un número de victorias en elecciones de diputados de mayoría relativa que representa un porcentaje del total de miembros de la cámara superior a un 8 por ciento respecto de la votación que haya obtenido. Sin embargo, en este caso, ese partido no participaría del reparto de los 200 diputados de representación proporcional.

### Aplicación de la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional

La interpretación de las bases contenidas en el artículo 54 de la Constitución debe realizarse en relación con las reglas prescritas por el legislador ordinario, puesto que sólo de esa forma se llega a concretizar el procedimiento que debe seguirse para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Así, del artículo 12 al artículo 21 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) se desprenden las reglas y directrices con base en las cuales, el Instituto Nacional Electoral debe distribuir las diputaciones de representación proporcional a que se refiere en precepto constitucional en comento.

En ese sentido, para que un partido político o coalición tenga derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional debe cumplir con dos requisitos indispensables, como lo hemos señalado anteriormente: *a)* haber registrado candidatos de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, y *b)* haber obtenido el 3 por ciento de la votación total emitida.

Respecto del segundo requisito, cabe señalar que la “*votación total emitida*” es la suma de todos los votos depositados en las urnas, por lo que el partido político o coalición deberá obtener, cuando menos, el 3 por ciento de esa votación. Por ejemplo, si la votación total emitida fueran 10 millones de votos, la barrera legal mínima (3 por ciento) para participar en la asignación, significa que un partido político o coalición deberá haber obtenido, al menos, 300 mil votos.

Una vez que la autoridad electoral establezca cuáles de los partidos cumplen esos dos requisitos, procederá a realizar la asignación del número de diputados de sus listas regionales que les correspondan en cada circunscripción plurinominal, de acuerdo con la votación nacional emitida.

Por “*votación nacional emitida*” debe entenderse el resultado de deducir de la votación total emitida, los votos de los partidos políticos que no hubieren obtenido el 3 por ciento, los votos nulos, así como los de los candidatos no registrados,<sup>65</sup> pues la intención, es que en la distribución que haga la autoridad electoral sólo se tomen en consideración

<sup>65</sup>Sobre las razones por las cuales no se deben tomar en cuenta los votos de los candidatos no registrados, véase la tesis publicada bajo el rubro “*VOTACIÓN EFECTIVA. PARA OBTENERSE DEBEN DEDUCIRSE, ENTRE OTRAS, LA VOTACIÓN DE LOS CANDIDATOS NO REGISTRADOS (Legislación del Estado de Colima)*” en la Compilación Oficial de *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, volumen de tesis relevantes, p. 970.

los votos emitidos en favor de los partidos políticos que tienen derecho a la asignación (los que sí alcanzaron cuando menos el 3 por ciento de la votación total emitida).

Establecido lo anterior, debe procederse a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, que se integra por los elementos siguientes:

- *Cociente natural*, que es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre el número de diputados de representación proporcional a elegir: los 200 prescritos en el artículo 52 constitucional, y
- *Resto mayor de votos*, que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural.

Para establecer el número de diputados que deben asignársele a cada partido político o coalición, se realizan una serie de operaciones aritméticas. En primer lugar, debe determinarse cuántas veces se contiene el cociente natural en la votación obtenida por cada partido político. Por ejemplo, siguiendo las cifras que hemos venido utilizando, piénsese que la votación nacional emitida fuera de 9'700,000 votos (pues a los 10 millones de la votación total emitida se le restan 300 mil votos de los partidos políticos que no hubieren obtenido el 3 por ciento, los votos nulos, así como los de los candidatos no registrados), y deben distribuirse 200 diputados de representación proporcional; en ese sentido el cociente electoral sería 48,500, por lo que si un determinado partido hubiera obtenido 3'500,000 votos, tendría derecho a 70 diputados, pues es el número de veces que cabe el cociente electoral en su votación obtenida y le quedaría un remanente de 35 mil votos [resultado de restar a su votación obtenida (3'500,000), los votos utilizados en la asignación de 70 diputados que es el equivalente a 3'465,000 ( $48500 \times 70$ )].

Dicho remanente, se utilizaría si después de aplicarse el cociente natural, quedaren todavía diputaciones por repartir, en cuyo caso, debe seguirse el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

Establecido lo anterior, inicia una de las fases más importantes y delicadas de la aplicación de la fórmula de asignación, toda vez que debe verificarse si algún partido político o coalición se encuentra en los supuestos establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, con el objeto de garantizar los principios de igualdad del voto, representatividad y, en su caso, pluralidad.

Sobre el particular, consideramos que debe tenerse rigor en los momentos en que operan los límites a la sobrerrepresentación política.<sup>66</sup> En ese sentido, nos sirve de importante pauta, para los efectos del presente comentario, lo resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), dentro del expediente relativo a

<sup>66</sup>Véase tesis relevante, publicada bajo el rubro "DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. REGLAS PARA SU ASIGNACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS O COALICIONES, CONSIDERANDO LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA SOBRERREPRESENTACIÓN", en la Compilación Oficial de *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, cit., pp. 513-516.

la impugnación de la asignación de diputados de representación proporcional, realizada por el Instituto Federal Electoral (IFE) en el año 2000.<sup>67</sup>

Como se indicó, en el artículo 54 de la Constitución federal se establecen las bases a que se sujeta la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, entre las que conviene destacar las tendentes a evitar que, en determinado momento, se presente una sobrerrepresentación excesiva de alguno de los partidos políticos en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por ello, en la fracción IV del citado precepto constitucional se establece que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, es decir, de mayoría relativa y de representación proporcional; por otra parte, en la fracción V se dispone que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en 8 por ciento al correlativo porcentaje de votación nacional emitida. No obstante, también se dispone que esta regla no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más 8 por ciento.

Por su parte, en la fracción VI del citado artículo 54 de la Constitución federal se dispone que las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos, de lo que se sigue, tal como lo sostuvieron el IFE y el TEPJF, que debe hacerse una primera asignación al partido político o coalición que se ubique en alguno de los supuestos (límites) antes precisados y, posteriormente, al resto de los partidos, y si ninguno llega a esos límites, entonces la asignación deberá realizarse en un solo momento.

En efecto, el legislador ordinario desarrolló la fórmula que permite la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, tanto cuando se actualiza alguno de los dos supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como cuando los mismos no se presentan.

### Asignación de escaños de representación proporcional en caso de que algún partido político o coalición llegue a los límites constitucionales

En ese supuesto, a efecto de poder hacer las asignaciones de diputados de representación proporcional, se aprecian dos etapas o momentos en la asignación. En el primero de ellos, se asignan las diputaciones al partido político o coalición al que deban aplicarse alguna de las limitaciones de referencia y, posteriormente, una vez determinada la cantidad de escaños que restan por asignar, se procede a realizar la asigna-

<sup>67</sup>Véase la resolución del 28 de agosto de 2000, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de los expedientes SUP-REC-041/2000 y acumulados.

ción correspondiente a cada uno de los partidos políticos restantes, como se advierte en los siguientes incisos.

i. En primer término, debe procederse a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por cociente natural y resto mayor.

En ese sentido, como se analizó y ejemplificó con anterioridad, se le asignarán a cada partido político el número de diputados, conforme con el número de veces que contenga su votación el cociente natural, y si después de aplicarse dicho cociente natural quedaren diputaciones por repartir, se asignarán por resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de escaños.

ii. El siguiente paso para la aplicación de la fórmula, según se prevé en el artículo 17, párrafo 2, de la LEGIPE, es determinar si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución federal, para lo cual, al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 300 o su porcentaje de escaños del total de la Cámara sobrepase en 8 puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, le deben ser deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos. En tal caso, las diputaciones excedentes deben asignarse a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos, volviendo a calcular, para ese efecto, un nuevo cociente, según se verá más adelante.

En esa virtud, en el párrafo 3 del precepto legal en cita, se dispone que una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político o coalición que se haya ubicado en alguno de los supuestos antes precisados, se le asignan los escaños que les correspondan en cada circunscripción, para lo cual, en primer lugar, debe obtenerse el cociente de distribución, el cual resulta de dividir el total de votos del partido político que se halle en este supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido; posteriormente, los votos obtenidos por ese partido en cada una de las circunscripciones deben dividirse entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada una de ellas, finalmente, si aún quedaren diputados por asignar, debe utilizarse el método del resto mayor.

iii. En el artículo 18 del LEGIPE se establece el procedimiento para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto en la fracción VI del artículo 54 de la Constitución federal; es decir, cómo se debe proceder a asignar los escaños entre los restantes partidos políticos, una vez que se ha realizado una primera asignación al partido que se ubicó dentro de alguno de los supuestos de las fracciones IV y V de citado artículo 54 constitucional.

Para ello, una vez realizada la distribución a que se ha hecho referencia, debe procederse a asignar el resto de los escaños a los demás partidos políticos con ese derecho, para lo cual, en primer lugar, se obtiene la “votación nacional efectiva”, como

resultado de deducir de la votación nacional emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución federal; una vez obtenida la votación nacional efectiva, ésta se divide entre el número de escaños por asignar, a fin de obtener un cociente natural; posteriormente, la votación nacional efectiva obtenida por cada partido, se divide entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros es el total de diputados a asignarse a cada partido y, finalmente, si aún quedaren curules por distribuir, deben asignarse de conformidad con los restos mayores de los partidos.

Ahora bien, según se prevé en el párrafo 2 del artículo 18 de la LEGIPE, para asignar por circunscripción plurinominal los diputados que correspondan a cada partido político, debe obtenerse la votación efectiva por circunscripción —que resulta de deducir a la votación emitida, la del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV o V del artículo 54 constitucional, en cada una de las circunscripciones—; posteriormente, la votación efectiva por circunscripción debe dividirse entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas; una vez realizadas estas operaciones, la votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales debe dividirse entre el cociente de distribución, siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinominal y, finalmente, si después de aplicar el cociente de distribución llegan a quedar diputados por distribuir a los partidos políticos, se debe utilizar el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con 40 diputaciones.

Como se aprecia, para poder hacer las asignaciones de diputados de representación proporcional, es posible advertir dos etapas o momentos en la asignación. Uno en el que se asignan las diputaciones al partido político al que deba aplicarse alguna de las limitaciones de referencia y, posteriormente, una vez determinada la cantidad de curules que restan por asignar, se procede a realizar la asignación correspondiente a cada uno de los partidos políticos restantes. Dicho procedimiento cobra sentido, si se toma en cuenta que mediante la aplicación directa del cociente natural a la votación del partido político que se ubicara en alguna de las multicitadas limitaciones, podría tener como consecuencia que se obtuviera un número mayor al que realmente podría recibir, por lo cual las curules restantes necesariamente deben distribuirse entre los demás partidos políticos, por lo que se hace necesario tener claramente definido el número de diputados a asignar entre los demás partidos políticos, antes de proceder a ello.

A efecto de ilustrar con claridad lo antes expuesto, es pertinente hacer referencia a las consideraciones respectivas realizadas por el TEPJF, al analizar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, con base en los resultados electorales obtenidos en el año 2015, misma que se transcribe en su parte relevante en el Anexo del presente comentario.

## Asignación de escaños de representación proporcional en caso de que ningún partido político o coalición llegue a los límites constitucionales

Si ningún partido político o coalición se ubica en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución federal, el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional se realiza en un solo momento, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 19 de la LEGIPE.

En tal supuesto, en el referido precepto legal se dispone que, una vez determinado el número de diputados que le corresponden a cada partido político, debe dividirse la votación total de cada circunscripción entre 40, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas; posteriormente, la votación obtenida por partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, debe dividirse entre el cociente de distribución, y el resultado en números enteros, será el total de diputados que en cada circunscripción plurinominal deben asignarse por cada partido político o coalición; finalmente, si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, debe utilizarse el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones.

Es importante destacar que en ninguna circunscripción deben asignarse más de 40 curules, por lo que si el resto mayor de un partido político se encuentra en una circunscripción en la que ya se hubiesen distribuido las 40 diputaciones, debe asignarse la curul restante, conforme al siguiente resto mayor en la circunscripción donde todavía existiesen curules por distribuir. Lo anterior, es con el objeto de que todos los partidos o coaliciones cuenten con el número exacto de diputados de representación proporcional que les corresponda, de acuerdo con su votación nacional y, se insiste, que en ninguna circunscripción se distribuyan más de 40 diputaciones.

Lo anterior puede ser ilustrado con claridad si se analizan las consideraciones respectivas realizadas por el TEPJF, al analizar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, con base en los resultados electorales obtenidos en el año 2015, misma que se transcribe en su parte relevantes en el Anexo del presente comentario.

### Bibliografía

- AGUIRRE, P., R. Becerra, L. Córdova y J. Woldenberg, *Argumentos para el consenso. Una reforma electoral para la democracia*, México, Instituto de Estudios de la Transición Democrática, 1995.
- ARENAS BÁTIZ, C.E. y J.J. Orozco Henríquez, “Derecho Electoral”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, tomo IX, 2004, pp. 1-325.

- BECERRA, R., P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005.
- , *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BOVERO, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- CÓRDOVA VIANELLO, L., “Sistemas electorales”, en M. Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2005.
- Diccionario Electoral*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL)-UNAM-TEPJF-IFE, 2003.
- GÓMEZ TAGLE, S., *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del CES, México, El Colegio de México, 1990.
- LUJAMBIO, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- MOLINAR HORCASITAS, J., *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- NOHLEN, D., “Sistemas electorales”, en *Diccionario electoral*, 3a. ed., México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL), 2003, pp. 1157-1176.
- , S. Picardo y D. Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, tomo I, abril-agosto de 1977.
- SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7, México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002.
- , *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

## Anexo

Del análisis de la resoluciones dictadas por la Sala Superior en los recursos de reconsideración identificados con los números de expediente SUP-REC-582/2015 y acumulados, y SUP-REC-573/2015 y acumulado, se advierte que la Sala Superior confirmó el ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EFECTÚA EL CÓMPUTO TOTAL, SE DECLARA LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y SE ASIGNAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO, NUEVA ALIANZA, MORENA Y ENCUENTRO SOCIAL, LOS DIPUTADOS QUE LES CORRESPONDEN PARA EL PERIODO 2015-2018, de veintitrés de agosto de dos mil quince, identificado con la clave INE/CG/804/2015.

Por tal razón, a efecto de evidenciar el desarrollo de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional del proceso electoral 2014-2015, se tomará en cuenta lo establecido en dicho Acuerdo.

## INE/CG804/2015

*Conceptos y procedimiento legal para desarrollar  
la fórmula de asignación de diputados por el principio  
de representación proporcional*

26. El artículo 15 de la Ley General establece los conceptos y las reglas básicas para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, como sigue:

1. Se entiende por votación total emitida, la suma de todos los votos depositados en las urnas. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.
2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3 por ciento de dicha votación, los votos emitidos para Candidatos Independientes y los votos nulos.
3. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8 por ciento.

27. Por su parte, el artículo 16 de la Ley General dispone que:

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: — *a*) Cociente natural, y — *b*) Resto mayor. — 2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional. — 3. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

Asimismo, el artículo 17, párrafo 1, incisos *a*) y *b*), de la citada Ley, establece que:

1. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente: — *a*) Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural, y — *b*) Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

Finalmente, con base en lo dispuesto en el artículo 20 de la multicitada Ley General:

1. En todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

### Votación válida emitida

28. Acorde con la norma invocada en la consideración 26, la votación válida emitida es la resultante de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas (votación total emitida), los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, que se concretan en las cifras siguientes:

Cuadro 1

Votación total emitida	39'864,082
– Votos nulos	1'900,449
– Votos de candidatos no registrados	52,371
= Votación válida emitida	37'911,262

Sobre el particular, con motivo de la consulta formulada a este Instituto por el Partido del Trabajo respecto a lo que debe entenderse por “votación válida emitida” para los efectos de la cancelación del registro de un partido político nacional por no obtener el 3 por ciento de la misma, así como para tener derecho a la asignación de Diputados federales por el principio de representación proporcional, atendida a través del Acuerdo INE/CG641/2015 de este Consejo General, se destaca que la H. Sala Superior del Tribunal Electoral confirmó dicha respuesta al resolver el expediente SUP-RAP-430/2015, al establecer en la parte que interesa, lo siguiente:

[...] si bien la Constitución y la ley no establecen conceptos diferenciados, sobre que debe entenderse por “votación válida emitida”, para efectos de conservar el registro como partido político nacional o para tener derecho a la asignación de diputados plurinominales, lo cierto es que la “votación válida emitida” se integra con los votos depositados en las urnas, a favor de los distintos partidos políticos y candidatos independientes, por lo que sólo deben deducirse de esa suma, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados. [...]

En consecuencia, el cálculo del umbral del 3 por ciento de la votación válida emitida, para la asignación de diputados federales plurinominales, sigue puntualmente el criterio legal confirmado por la autoridad jurisdiccional electoral.

En la misma tesitura, el 22 de agosto de 2015 se recibió en la Secretaría Ejecutiva de este Instituto escrito firmado por el Representante Propietario del Partido del Trabajo ante el Consejo General, mediante el cual manifiesta, esencialmente, que para determinar si un partido político alcanza el 3 por ciento de la votación, para efectos de la conservación del registro, debe evaluarse en forma separada la votación obtenida para la elección por el principio de mayoría relativa y la votación alcanzada por el principio de representación proporcional, pues afirma que se trata de dos elecciones diversas, cuyo escrutinio y cómputo se realiza en forma independiente. A juicio de dicho instituto político, alcanzó más del 3 por ciento de la votación en la elección de diputados federales por el principio de representación proporcional, con base en el cómputo de las cinco circunscripciones plurinominales, por lo cual, concluye que debe conservar su registro legal. Sobre este punto, habida cuenta que la verificación del cumplimiento del 3 por ciento de la votación válida emitida guarda íntima relación con el acceso a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, por lo que hace exclusivamente a determinar si el Partido del Trabajo tiene derecho a la asignación de diputaciones plurinominales, debe estarse al criterio resuelto por este Consejo General y confirmado por la H. Sala Superior, en los términos precisados.

Ahora bien, la votación obtenida por cada partido político, así como sus correspondientes porcentajes sobre la votación válida emitida, son los que se expresan en el cuadro 2.

Cuadro 2

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	VOTACIÓN	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA
Partido Acción Nacional	8'377,535	22.09774763
Partido Revolucionario Institucional	11'636,957	30.69525093
Partido de la Revolución Democrática	4'335,321	11.43544364
Partido del Trabajo	1'134,101	2.991462009
Partido Verde Ecologista de México	2'757,170	7.272693797
Movimiento Ciudadano	2'431,063	6.412508769
Nueva Alianza	1'486,626	3.921330817
Morena	3'345,712	8.825113762
Partido Humanista	856,716	2.259792882
Encuentro Social	1'325,032	3.495088082
Candidatos Independientes	225,029	0.593567684
Total	3'911,262	100

29. Conforme a la votación detallada en la consideración anterior, los partidos políticos nacionales del Trabajo y Humanista no obtuvieron, por lo menos, el 3 por ciento de la votación válida emitida, para las listas regionales de las cinco circunscripciones plurinominales. Por tal razón, no se encuentran en la hipótesis preceptuada en la base II del artículo 54 de la Constitución, para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

#### Partidos políticos nacionales con derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional

30. Los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Morena y Encuentro Social, cumplieron con los requisitos señalados en las bases I y II, del artículo 54 constitucional, para tener derecho a la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional.

31. De la revisión de los documentos aportados por los partidos políticos indicados en la consideración anterior para el registro de sus candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, se corrobora que todos ellos reúnen los requisitos de elegibilidad previstos en los artículos 55 de la Constitución y 10 de la Ley General. Lo anterior, acorde con la Tesis de Jurisprudencia con clave de

control 11/97, de rubro “ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN”.

### Votación nacional emitida

32. Toda vez que, acorde con el párrafo 2 del artículo 15 de la Ley General, la votación nacional emitida es la que resulta de deducir de la votación total de los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3 por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos, sin restar los sufragios para los candidatos no registrados, este Consejo General, con apoyo en una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 15, párrafo 2 y 16 de la referida Ley, considera que para obtener dicha votación nacional, también deben deducirse los votos de los candidatos no registrados, pues para aplicar una fórmula de proporcionalidad pura en la asignación de diputaciones de representación proporcional es necesario cuantificar los votos obtenidos por los partidos políticos nacionales con derecho de asignación, ya que de otro modo se crearía una distorsión indebida en el universo de votos a considerar para la aplicación de la fórmula citada, en perjuicio del principio de certeza. Interpretación que encuentra sustento en el artículo 5 de la Ley General.<sup>o</sup>

Con base en la interpretación anterior, la votación nacional emitida se integra de la manera siguiente:

Cuadro 3

Votación total emitida	39'864,082
–Votos de partidos que no obtuvieron el 3%	1'990,817
–Votos de candidatos independientes	225,029
–Votos nulos	1'900,449
–Votos de candidatos no registrados	52,371
=Votación nacional emitida	35'695,416

### Cálculo de asignación preliminar de 200 diputados por el principio de representación proporcional, por cociente natural y resto mayor

33. La votación obtenida por los partidos políticos con derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, precisada en la consideración 24 de este Acuerdo, así como sus porcentajes respecto de la votación nacional emitida (véase cuadro 4).

Cuadro 4

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	VOTACIÓN	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA
Partido Acción Nacional	8'377,535	23.46949816
Partido Revolucionario Institucional	11'636,957	32.60070425
Partido de la Revolución Democrática	4'335,321	12.14531580
Partido Verde Ecologista de México	2'757,170	7.72415707
Movimiento Ciudadano	2'431,063	6.81057478
Nueva Alianza	1'486,626	4.16475326
Morena	3'345,712	9.37294581
Encuentro Social	1'325,032	3.71205087
Total	35'695,416	100%

34. En este orden, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en primer término debe observarse el mecanismo para la aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura, la cual se integra por el cociente natural, que resulta de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional por asignar, quedando de la manera siguiente:

Cociente natural:

$$\frac{\text{Votación Nacional Emitida}}{\text{Diputados}} = \frac{35'695,416}{200} = 178,477.08$$

Posteriormente, conforme dispone el artículo 17, párrafo 1, inciso a) de la Ley General, se determina el número de curules que se le asignarían a cada partido político, para tal efecto se dividirá la votación obtenida por cada uno de los partidos entre el cociente natural, y el resultado en números enteros, sería la cantidad de curules que le correspondería a cada uno de ellos, en primera instancia, a saber:

Cuadro 5

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	ASIGNACIÓN DE CURULES			
	OPERACIÓN		CURULES	
Partido Acción Nacional	8'377,535/178,477.08	=	46.94	46
Partido Revolucionario Institucional	11'636,957/178,477.08	=	65.20	65
Partido de la Revolución Democrática	4'335,321/178,477.08	=	24.29	24
Partido Verde Ecologista de México	2'757,170/178,477.08	=	15.45	15
Movimiento Ciudadano	2'431,063/178,477.08	=	13.62	13

Cuadro 5 (Continuación)

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	ASIGNACIÓN DE CURULES			
	OPERACIÓN			CURULES
Nueva Alianza	1'486,626/178,477.08	=	8.33	8
Morena	3'345,712/178,477.08	=	18.75	18
Encuentro Social	1'325,032/178,477.08	=	7.42	7
Total				196
Restan por asignar				4

Dado que existen cuatro curules por repartir para sumar los 200 diputados por el principio de representación proporcional, este Consejo General determina el número de diputados que, en principio, correspondería asignar a los partidos políticos con base en el método del resto mayor de votos. Esto, con sustento en lo dispuesto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b) de la Ley General.

El remanente de votos, esto es, los votos no utilizados o resto mayor, se obtiene de multiplicar el cociente natural por el número de diputaciones asignadas a cada partido. El resultado deberá restarse a la votación obtenida por cada partido y su diferencia corresponderá precisamente al remanente de votos, que en orden de prelación descendente podrá conferirles una diputación más, hasta completar la distribución de los 200 diputados de representación proporcional, de acuerdo con lo siguiente:

Cuadro 6

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	VOTACIÓN	VOTOS UTILIZADOS	ASIGNACIÓN DE CURULES		
			VOTOS NO UTILIZADOS (REMANENTE)	CURULES POR ASIGNAR	TOTAL DE CURULES POR PARTIDO
Partido Acción Nacional	8'377,535	8'209,946	167,589	1	47
Partido Revolucionario Institucional	11'636,957	11'601,010	35,947		65
Partido de la Revolución Democrática	4'335,321	4'283,450	51,871		24
Partido Verde Ecológico de México	2'757,170	2'677,156	80,014	1	16
Movimiento Ciudadano	2'431,063	2'320,202	110,861	1	14
Nueva Alianza	1'486,626	1'427,817	58,809		8
Morena	3'345,712	3'212,587	133,125	1	19
Encuentro Social	1'325,032	1'249,340	75,692		7
Total	35'695,416				200

## Verificación de límites de la sobrerrepresentación

...

35. En consecuencia, la verificación de los límites a la sobrerrepresentación de algún partido político nacional se hará en los términos siguientes:

a) Verificación de la sobrerrepresentación no mayor a trescientos diputados por ambos principios.

Con base en la suma de los triunfos en la elección de diputados de mayoría relativa obtenidos por los partidos políticos más las diputaciones de representación proporcional, que en total les correspondería asignar, señaladas en el último cuadro de la consideración 34 de este Acuerdo, se tiene que ningún partido político rebasa el tope máximo de 300 diputados con que cada uno de ellos puede contar, por ambos principios de elección, por lo cual no resulta aplicable dicho límite a ningún instituto político, como se aprecia en el cuadro 7.

Cuadro 7

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	CURULES MAYORÍA RELATIVA (M.R.) (A)	CURULES	
		REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (R.P.) (B)	TOTAL CURULES (C) = A + B
Partido Acción Nacional	55	47	102
Partido Revolucionario Institucional	155	65	220
Partido de la Revolución Democrática	28	24	52
Partido Verde Ecologista de México	29	16	45
Movimiento Ciudadano	10	14	24
Nueva Alianza	1	8	9
Morena	14	19	33
Encuentro Social	0	7	7

b) Verificación de que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

En tal virtud, para ajustarse al límite del ocho por ciento de sobrerrepresentación, la cantidad máxima de curules que puede tener un partido político, conforme a su porcentaje de la votación nacional emitida (VNE), es la siguiente:

Cuadro 8

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL (A)	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA (B)	% VNE MÁS 8 PUNTOS (C)	LÍMITE MÁXIMO DE CURULES POR PARTIDO (D) = $C \times 500/100$
Partido Acción Nacional	23.46949816	31.469498	157
Partido Revolucionario Institucional	32.60070425	40.600704	203
Partido de la Revolución Democrática	12.14531580	20.145316	100
Partido Verde Ecologista de México	7.72415707	15.724157	78
Movimiento Ciudadano	6.81057478	14.810575	74
Nueva Alianza	4.16475326	12.164753	60
Morena	9.37294581	17.372946	86
Encuentro Social	3.71205087	11.712051	58

NOTA: El número máximo de curules que puede tener cada partido se obtiene multiplicando el porcentaje de la columna (C) por 500 y dividiendo el resultado entre 100, considerando números enteros.

Para verificar si alguno de los partidos se ubica en el supuesto de la sobrerrepresentación, las cifras obtenidas se comparan con la suma del número de curules que les correspondería, por ambos principios, según la votación nacional emitida (VNE) para cada partido, de lo cual se obtiene:

Cuadro 9

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	CURULES M.R. (A)	CURULES R.P. (B)	TOTAL CURULES (C) = A + B	LÍMITE MÁXIMO (D)	CURULES EN EXCESO (E) = C-D
Partido Acción Nacional	55	47	102	157	Ninguno
Partido Revolucionario Institucional	155	65	220	203	17
Partido de la Revolución Democrática	28	24	52	100	Ninguno
Partido Verde Ecologista de México	29	16	45	78	Ninguno
Movimiento Ciudadano	10	14	24	74	Ninguno
Nueva Alianza	1	8	9	60	Ninguno
Morena	14	19	33	86	Ninguno
Encuentro Social	0	7	7	58	Ninguno

NOTA: De las 155 diputaciones por mayoría relativa del Partido Revolucionario Institucional, 23 corresponden a distritos obtenidos por el partido y 132 a distritos obtenidos por la Coalición Parcial integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México; que de acuerdo con el convenio de coalición, son diputaciones que pertenecen al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

36. De la consideración anterior se observa que ningún instituto político excede los 300 diputados por ambos principios, razón por la cual ningún partido se ubica en el supuesto contenido en la base IV del artículo 54 constitucional; sin embargo, con base en los mismos resultados se acredita que el Partido Revolucionario Institucional se sitúa en el supuesto de la base V del artículo mencionado, ya que el número de curules que le correspondería asignar supera en 17 el límite máximo calculado para determinar la sobrerrepresentación en la H. Cámara de Diputados.

37. Como se apuntó en consideraciones anteriores, en apego a los preceptos constitucionales y legales aplicables, para verificar si algún partido político se encuentra en el supuesto señalado en la base V del artículo 54 de la Constitución, esta autoridad realizó el cálculo del posible excedente de diputados sobre el porcentaje de la votación nacional emitida (VNE) de cada partido político.

### Ajuste al límite máximo del partido político sobrerrepresentado

38. De acuerdo con lo establecido por el párrafo 2, del artículo 17 de la Ley General, y toda vez que el Partido Revolucionario Institucional se ubicó en el supuesto previsto en la base V, del artículo 54 de la Constitución, se procederá de la manera siguiente:

[...] le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos.

Por lo expuesto, este Consejo General deduce las diputaciones de representación proporcional excedentes al partido sobrerrepresentado:

	DIPUTACIONES R.P.	EXCEDENTE	CURULES POR ASIGNAR
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	65	17	48

### Asignación de diputados por cociente de distribución y resto mayor al partido político sobrerrepresentado

39. Conforme a lo establecido en el párrafo 3 del artículo 17 de la Ley General, una vez deducido el número de diputados de representación proporcional, se le asignarán las curules que le correspondan por circunscripción, para lo cual:

(...) a) Se obtendrá el cociente de distribución, el cual resulta de dividir el total de votos del partido político que se halle en este supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido; lo cual se desarrolla en seguida:

Cociente de distribución:

$$\frac{\text{Votación PRI}}{\text{Diputados por asignar}} = \frac{11,636,957}{48} = 242,436.60$$

b) Los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada una de ellas”; lo cual arroja los resultados que se indican en el cuadro 10.

c) Si aún quedaren diputados por asignar se utilizará el método del resto mayor (...); lo que se desarrolla como sigue:

Cuadro 10

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL			
CIRCUNSCRIPCIÓN	VOTACIÓN ENTRE COCIENTE DE DISTRIBUCIÓN	RESULTADO	NÚMERO DE DIPUTADOS
Primera	2'336,569/242,436.60	9.64	9
Segunda	2'689,712/242,436.60	11.09	11
Tercera	2'334,043/242,436.60	9.63	9
Cuarta	1'585,747/242,436.60	6.54	6
Quinta	2'690,886/242,436.60	11.10	11
Total			46
Restan Por Asignar			2

En virtud de que existen dos curules por repartir para sumar los 48 diputados que le corresponden al Partido Revolucionario Institucional, esta autoridad procede a asignarlas con base en el método del resto mayor de votos, en orden descendente, de acuerdo con el cuadro 11.

Cuadro 11

CIRCUNSCRIPCIÓN	VOTACIÓN	VOTOS UTILIZADOS	VOTOS NO UTILIZADOS (REMANENTE)	NÚMERO DE DIPUTADOS
Primera	2'336,569	2'181,929	154,640	1
Segunda	2'689,712	2'666,803	22,909	
Tercera	2'334,043	2'181,929	152,114	1
Cuarta	1'585,747	1'454,620	131,127	
Quinta	2'690,886	2'666,803	24,083	
Total	11'636,957			2

Una vez efectuado el procedimiento, los diputados por el principio de representación proporcional que corresponde asignar al partido político sobrerrepresentado (Partido Revolucionario Institucional) (véase cuadro 12).

Cuadro 12

CIRCUNSCRIPCIÓN	NÚMERO DE DIPUTADOS
Primera	10
Segunda	11
Tercera	10
Cuarta	6
Quinta	11
Total	48

### Determinación de diputados por asignar a partidos políticos no sobrerrepresentados

Con fundamento en el artículo 18 de la Ley General y en la Tesis con clave de control LII/2002, emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral, con el rubro “DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. REGLAS PARA SU ASIGNACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS O COALICIONES, CONSIDERANDO LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA SOBRERREPRESENTACIÓN”, la cual establece que cuando existe sobrerrepresentación para algún partido político, la distribución de curules debe llevarse a cabo en dos momentos, el primero al asignar al partido político sobrerrepresentado las curules que le corresponden conforme a su votación, y un segundo momento en el que se distribuyen las diputaciones restantes entre los otros partidos políticos según su votación. Cabe señalar que, una vez obtenido el número de diputados que el partido sobrerrepresentado obtuvo en cada circunscripción y antes de asignar el resto a los demás partidos, se debe determinar el número de diputados que restan en cada una de las circunscripciones. Por lo que, en este caso, se tiene que quedan por asignar las diputaciones siguientes:

Cuadro 13

CIRCUNSCRIPCIÓN	LÍMITE POR CIRCUNSCRIPCIÓN	NÚM. DIPUTADOS ASIGNADOS AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	REMANENTE POR CIRCUNSCRIPCIÓN
Primera	40	10	30
Segunda	40	11	29
Tercera	40	10	30
Cuarta	40	6	34
Quinta	40	11	29
Total	200	48	152

40. La base VI del artículo 54 de la Constitución establece: “(...) las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos.(...)”. Por lo cual, una vez asignadas las diputaciones que corresponden al Partido Revolucionario Institucional, el cual se ubica en el supuesto de la Base V del artículo citado, esta autoridad electoral procederá a adjudicar a los demás partidos las diputaciones que les correspondan de las 152 que quedan por distribuir.

### Asignación de diputaciones a partidos políticos no sobrerrepresentados

41. De acuerdo con lo establecido en el párrafo 1, inciso a) del artículo 18 de la Ley General, y toda vez que ya fueron asignados diputados por circunscripción al Partido Revolucionario Institucional, ubicado en el supuesto previsto en la Base V del artículo 54 de la Constitución, se procederá a: “(...) asignar el resto de las curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

- I. Se obtendrá la votación nacional efectiva. Para ello se deducirán de la votación nacional emitida los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución; II. La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural; (...). De lo anterior se desprende el cuadro 14.
- III. La votación efectiva obtenida por cada partido se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros será el total de diputados que asignar a cada partido; (...). Lo cual se desarrolla en el cuadro 15.
- IV. Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos.

Cuadro 14

VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA (A)	VOTACIÓN PARTIDO		NÚMERO DE CURULES POR ASIGNAR (D)	NUEVO COCIENTE NATURAL (E) = C/D
	REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (B)	VOTACIÓN NACIONAL EFECTIVA (C) = A-B		
35'695,416	11'636,957	24'058,459	152	158,279.33

Cuadro 15

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN ENTRE NUEVO		
	COCIENTE NATURAL	RESULTADO	NÚMERO DE DIPUTADOS
Partido Acción Nacional	8'377,535/158,279.33	52.93	52
Partido de la Revolución Democrática	4'335,321/158,279.33	27.39	27
Partido Verde Ecologista de México	2'757,170/158,279.33	17.42	17
Movimiento Ciudadano	2'431,063/158,279.33	15.36	15
Nueva Alianza	1'486,626/158,279.33	9.39	9
Morena	3'345,712/158,279.33	21.14	21
Encuentro Social	1'325,032/158,279.33	8.37	8
Total			149
Restan por asignar			3

Las tres curules que quedan por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de votos, en orden descendente, de los partidos políticos (véase cuadro 16).

Cuadro 16

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	VOTACIÓN	VOTOS		NÚMERO DE DIPUTADOS
		UTILIZADOS	NO UTILIZADOS (REMANENTE)	
Partido Acción Nacional	8'377,535	8'230,525	147,010	1
Partido de la Revolución Democrática	4'335,321	4'273,542	61,779	
Partido Verde Ecologista de México	2'757,170	2'690,749	66,421	1
Movimiento Ciudadano	2'431,063	2'374,190	56,873	
Nueva Alianza	1'486,626	1'424,514	62,112	1
Morena	3'345,712	3'323,866	21,846	
Encuentro Social	1'325,032	1'266,235	58,797	
Total				3

En consecuencia, la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional para cada partido político, queda como se muestra en el cuadro 17.

Cuadro 17

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	NÚMERO DE DIPUTADOS
Partido Acción Nacional	53
Partido de la Revolución Democrática	27
Partido Verde Ecologista de México	18
Movimiento Ciudadano	15
Nueva Alianza	10
Morena	21
Encuentro Social	8
Total	152

42. Conforme con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 18 de la Ley General, para asignar el número de diputados que le corresponda a cada partido político por circunscripción, se realizará lo siguiente:

- (...) a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, que será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, en cada una de las circunscripciones;
- b) La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas; (...). La aplicación de estas normas se aprecia en el cuadro 18.

Cuadro 18

CIRCUNSCRIPCIÓN	VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA POR CIRCUNSCRIPCIÓN (A)	VOTACIÓN DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (B)	VOTACIÓN EFECTIVA (C) = A-B	CURULES PENDIENTES (D)	COCIENTE DE DISTRIBUCIÓN (E) = C/D
Primera	6'629,435	2'336,569	4'292,866	30	143,095.53
Segunda	7'876,851	2'689,712	5'187,139	29	178,866.86
Tercera	7'086,446	2'334,043	4'752,403	30	158,413.43
Cuarta	6'467,060	1'585,747	4'881,313	34	143,568.03
Quinta	7'635,624	2'690,886	4'944,738	29	170,508.21
Total	35'695,416	11'636,957	24'058,459	152	

- c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales se dividirá entre el cociente de distribución siendo el resultado en números enteros el total de diputados por asignar en cada circunscripción plurinominal (...). De cuya aplicación resulta el cuadro 19.

Cuadro 19

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	CIRCUNSCRIPCIÓN	VOTACIÓN EFECTIVA POR CIRCUNSCRIPCIÓN (A)	COCIENTE DE DISTRIBUCIÓN POR CIRCUNSCRIPCIÓN (B)	RESULTADO (C) = A/B	CURULES
Partido Acción Nacional	Primera	1'790,937	143,095.53	12.52	12
	Segunda	2'707,710	178,866.86	15.14	15
	Tercera	1'280,757	158,413.43	8.08	8
	Cuarta	1'147,713	143,568.03	7.99	7
	Quinta	1'450,418	170,508.21	8.51	8

	CIRCUNSCRIPCIÓN	VOTACIÓN EFECTIVA POR CIRCUNSCRIPCIÓN (A)	COCIENTE DE DISTRIBUCIÓN POR CIRCUNSCRIPCIÓN (B)	RESULTADO (C) = A/B	CURULES
PARTIDO POLÍTICO NACIONAL					
	Primera	316,598	143,095.53	2.21	2
	Segunda	479,996	178,866.86	2.68	2
Partido de la Revolución Democrática	Tercera	922,941	158,413.43	5.83	5
	Cuarta	1'259,498	143,568.03	8.77	8
	Quinta	1'356,288	170,508.21	7.95	7
	Primera	299,898	143,095.53	2.10	2
	Segunda	569,775	178,866.86	3.19	3
Partido Verde Ecologista de México	Tercera	1'141,491	158,413.43	7.21	7
	Cuarta	401,659	143,568.03	2.80	2
	Quinta	344,347	170,508.21	2.02	2
	Primera	1'026,591	143,095.53	7.17	7
	Segunda	465,741	178,866.86	2.60	2
Movimiento Ciudadano	Tercera	225,516	158,413.43	1.42	1
	Cuarta	366,648	143,568.03	2.55	2
	Quinta	346,567	170,508.21	2.03	2
	Primera	286,959	143,095.53	2.01	2
	Segunda	364,309	178,866.86	2.04	2
Nueva Alianza	Tercera	208,688	158,413.43	1.32	1
	Cuarta	299,482	143,568.03	2.09	2
	Quinta	327,188	170,508.21	1.92	1
	Primera	365,306	143,095.53	2.55	2
	Segunda	342,972	178,866.86	1.92	1
Morena	Tercera	806,798	158,413.43	5.09	5
	Cuarta	1'096,758	143,568.03	7.64	7
	Quinta	733,878	170,508.21	4.30	4
	Primera	206,577	143,095.53	1.44	1
	Segunda	256,636	178,866.86	1.43	1
Encuentro Social	Tercera	166,212	158,413.43	1.05	1
	Cuarta	309,555	143,568.03	2.16	2
	Quinta	386,052	170,508.21	2.26	2

Como resultado de los procedimientos previamente descritos, hasta el momento se tiene la distribución de diputados por el principio de representación proporcional (véase cuadro 20).

Cuadro 20

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	CIRCUNSCRIPCIÓN					TOTAL	POR ASIGNAR POR PARTIDO
	1A	2A	3A	4A	5A		
Partido Acción Nacional	12	15	8	7	8	50	3
Partido Revolucionario Institucional	10	11	10	6	11	48	0
Partido de la Revolución Democrática	2	2	5	8	7	24	3
Partido Verde Ecologista de México	2	3	7	2	2	16	2
Movimiento Ciudadano	7	2	1	2	2	14	1
Nueva Alianza	2	2	1	2	1	8	2
Morena	2	1	5	7	4	19	2
Encuentro Social	1	1	1	2	2	7	1
Total	38	37	38	36	37	186	14
Por asignar por circunscripción	2	3	2	4	3	14	

d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con 40 diputaciones.

En virtud de lo anterior, aún quedan 14 curules por distribuir para completar el total de 200 diputados por el principio de representación proporcional.

En consecuencia, procede aplicar el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el siete de junio de dos mil quince”, en el cual se establece que:

...

En relación con los mecanismos para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, aprobados por este Consejo General para los años 2003, 2006 y 2009, cabe destacar que la H. Sala Superior, al resolver los expedientes identificados con las claves SUP-REC-057/2003; SUP-JDC-1617/2006; así como SUP-REC-67/2009, SUP-REC-68/2009, SUP-REC-69/2009, SUP-JDC-658/2009, SUP-JDC-659/2009, SUP-JDC-660/2009 y SUP-JDC-661/2009, ACUMULADOS, se ha pronunciado sobre la validez y aplicación de dichos

mecanismos de índole práctico, que permiten el cabal cumplimiento de las disposiciones que regulan la fórmula de asignación de diputaciones por este principio.

De acuerdo con lo señalado, el Consejo General, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 15, 16, 17, 18, y 20 de la Ley General, así como del Acuerdo citado, procedió a desahogar las fases para la asignación de curules de representación proporcional en la H. Cámara de Diputados. Para tales efectos, en primer lugar determinó el orden de prelación de los partidos políticos según la votación nacional emitida, a saber (véase cuadro 21).

Cuadro 21

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	VOTACIÓN
Partido Acción Nacional	8'377,535
Partido de la Revolución Democrática	4'335,321
Morena	3'345,712
Partido Verde Ecologista de México	2'757,170
Movimiento Ciudadano	2'431,063
Nueva Alianza	1'486,626
Encuentro Social	1'325,032

Posteriormente, este Consejo General calcula los restos mayores de votos al multiplicar el cociente de distribución por el número entero de curules asignadas a cada partido político en una primera ronda. En seguida, el resultado se resta a la votación obtenida por los partidos políticos en cada circunscripción, de lo cual resultan los restos mayores de votos de los partidos políticos en cada circunscripción, los cuales en orden descendente de prelación les podrá asignar una diputación, siempre que no se exceda el número de curules a las que tiene derecho cada instituto político ni las cuarenta diputaciones que deberán asignarse por cada circunscripción plurinominal, lo cual se expresa en el cuadro 22.

A continuación se realiza la distribución de diputados por el método de resto mayor, siguiendo un orden de prelación decreciente entre los remanentes de votos de los partidos políticos en cada circunscripción (véase cuadro 23).

Conforme a los resultados del cuadro 23, para la asignación de curules debe considerarse el mayor porcentaje de votación obtenida por los institutos políticos que participan en esta fase, siguiendo un orden decreciente de los votos remanentes de los partidos en cada circunscripción plurinominal. Lo anterior, en la inteligencia de que para la distribución de curules por circunscripción, se iniciará con el partido político participante que obtuvo la mayor votación nacional, seguido del partido que obtuvo la segunda mayor votación, y así sucesivamente, en orden decreciente hasta completar la asignación de las diputaciones que corresponde a cada partido por circunscripción, hasta distribuir cuarenta curules en cada una de ellas.

Cuadro 22

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	CIRCUNSCRIPCIÓN	VOTACIÓN EFECTIVA POR CIRCUNSCRIPCIÓN (A)	COCIENTE DE DISTRIBUCIÓN POR CIRCUNSCRIPCIÓN (B)	NÚMERO DIPUTADOS (C) = A/B	VOTOS UTILIZADOS (D) = BXC	REMANENTE DE VOTOS (E) = A-D
Partido Acción Nacional	Primera	1'790,937	143,095.53	12	1'717,146.40	73,790.60
	Segunda	2'707,710	178,866.86	15	2'683,002.93	24,707.07
	Tercera	1'280,757	158,413.43	8	1'267,307.47	13,449.53
	Cuarta	1'147,713	143,568.03	7	1'004,976.21	142,736.79
	Quinta	1'450,418	170,508.21	8	1'364,065.66	86,352.34
Partido de la Revolución Democrática	Primera	316,598	143,095.53	2	286,191.07	30,406.93
	Segunda	479,996	178,866.86	2	357,733.72	122,262.28
	Tercera	922,941	158,413.43	5	792,067.17	130,873.83
	Cuarta	1'259,498	143,568.03	8	1'148,544.24	110,953.76
	Quinta	1'356,288	170,508.21	7	1'193,557.45	162,730.55
Partido Verde Ecologista de México	Primera	299,898	143,095.53	2	286,191.07	13,706.93
	Segunda	569,775	178,866.86	3	536,600.59	33,174.41
	Tercera	1'141,491	158,413.43	7	1'108,894.03	32,596.97
	Cuarta	401,659	143,568.03	2	287,136.06	114,522.94
	Quinta	344,347	170,508.21	2	341,016.41	3,330.59
Movimiento Ciudadano	Primera	1'026,591	143,095.53	7	1'001,668.73	24,922.27
	Segunda	465,741	178,866.86	2	357,733.72	108,007.28
	Tercera	225,516	158,413.43	1	158,413.43	67,102.57
	Cuarta	366,648	143,568.03	2	287,136.06	79,511.94
	Quinta	346,567	170,508.21	2	341,016.41	5,550.59
Nueva Alianza	Primera	286,959	143,095.53	2	286,191.07	767.93
	Segunda	364,309	178,866.86	2	357,733.72	6,575.28
	Tercera	208,688	158,413.43	1	158,413.43	50,274.57
	Cuarta	299,482	143,568.03	2	287,136.06	12,345.94
	Quinta	327,188	170,508.21	1	170,508.21	156,679.79
Morena	Primera	365,306	143,095.53	2	286,191.07	79,114.93
	Segunda	342,972	178,866.86	1	178,866.86	164,105.14
	Tercera	806,798	158,413.43	5	792,067.17	14,730.83
	Cuarta	1'096,758	143,568.03	7	1'004,976.21	91,781.79
	Quinta	733,878	170,508.21	4	682,032.83	51,845.17
Encuentro Social	Primera	206,577	143,095.53	1	143,095.53	63,481.47
	Segunda	256,636	178,866.86	1	178,866.86	77,769.14
	Tercera	166,212	158,413.43	1	158,413.43	7,798.57
	Cuarta	309,555	143,568.03	2	287,136.06	22,418.94
	Quinta	386,052	170,508.21	2	341,016.41	45,035.59

## Cuadro 23

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	CIRCUNSCRIPCIÓN	REMANENTE DE VOTACIÓN
Partido Acción Nacional	Primera	73,790.60
	Segunda	24,707.07
	Tercera	13,449.53
	Cuarta	142,736.79
	Quinta	86,352.34
Partido de la Revolución Democrática	Primera	30,406.93
	Segunda	122,262.28
	Tercera	130,873.83
	Cuarta	110,953.76
	Quinta	162,730.55
Partido Verde Ecologista de México	Primera	13,706.93
	Segunda	33,174.41
	Tercera	32,596.97
	Cuarta	114,522.94
	Quinta	3,330.59
Movimiento Ciudadano	Primera	24,922.27
	Segunda	108,007.28
	Tercera	67,102.57
	Cuarta	79,511.94
	Quinta	5,550.59
Nueva Alianza	Primera	767.93
	Segunda	6,575.28
	Tercera	50,274.57
	Cuarta	12,345.94
	Quinta	156,679.79
Morena	Primera	79,114.93
	Segunda	164,105.14
	Tercera	14,730.83
	Cuarta	91,781.79
	Quinta	51,845.17
Encuentro Social	Primera	63,481.47
	Segunda	77,769.14
	Tercera	7,798.57
	Cuarta	22,418.94
	Quinta	45,035.59

De las operaciones descritas se obtiene la asignación por resto mayor a cada partido político por circunscripción, tal como se aprecia en el cuadro 24.

Cuadro 24

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	CIRCUNSCRIPCIÓN	REMANENTE	CURULES
Partido Acción Nacional	Primera	73,790.60	1
	Segunda	24,707.07	
	Tercera	13,449.53	
	Cuarta	142,736.79	1
	Quinta	86,352.34	1
Partido de la Revolución Democrática	Primera	30,406.93	
	Segunda	122,262.28	1
	Tercera	130,873.83	1
	Cuarta	110,953.76	
	Quinta	162,730.55	1
Partido Verde Ecologista de México	Primera	13,706.93	
	Segunda	33,174.41	1
	Tercera	32,596.97	
	Cuarta	114,522.94	1
	Quinta	3,330.59	
Movimiento Ciudadano	Primera	24,922.27	
	Segunda	108,007.28	
	Tercera	67,102.57	
	Cuarta	79,511.94	1
	Quinta	5,550.59	
Nueva Alianza	Primera	767.93	
	Segunda	6,575.28	
	Tercera	50,274.57	1
	Cuarta	12,345.94	
	Quinta	156,679.79	1
Morena	Primera	79,114.93	
	Segunda	164,105.14	1
	Tercera	14,730.83	
	Cuarta	91,781.79	1
	Quinta	51,845.17	
Encuentro Social	Primera	63,481.47	1
	Segunda	77,769.14	
	Tercera	7,798.57	
	Cuarta	22,418.94	
	Quinta	45,035.59	

En consecuencia, los partidos políticos que participan en esta fase de distribución, tienen derecho a que se les asigne el total de diputaciones por resto mayor, que se indica en el cuadro 25.

Cuadro 25

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	CIRCUNSCRIPCIÓN					TOTAL
	1A	2A	3A	4A	5A	
Partido Acción Nacional	1			1	1	3
Partido de la Revolución Democrática		1	1		1	3
Partido Verde Ecologista de México		1		1		2
Movimiento Ciudadano				1		1
Nueva Alianza			1		1	2
Morena		1		1		2
Encuentro Social	1					1
Total	2	3	2	4	3	14

Cabe destacar que al Partido Movimiento Ciudadano se le asignaron 14 diputaciones por cociente de distribución, por lo que necesita una más por resto mayor para obtener las 15 curules que le corresponden. No obstante, en principio, por resto mayor le correspondería distribuir un diputado en la segunda circunscripción plurinominal. Sin embargo, hechas las rondas de asignación bajo dicho mecanismo, se tiene que dicha circunscripción ya cuenta con 40 diputados, por lo que, con base en el principio de certeza y de conformidad con el Acuerdo citado, en cuanto al número total de diputados que conforman cada circunscripción, lo procedente es asignar a dicho instituto político un diputado en la cuarta circunscripción.

Por lo que hace al partido político denominado Encuentro Social se le asignaron siete diputaciones por cociente de distribución, por lo que necesita una más por resto mayor para obtener las ocho curules que le corresponden. No obstante, en principio, por resto mayor le correspondería distribuir un diputado en la segunda circunscripción plurinominal. Sin embargo, hechas las rondas de asignación bajo dicho mecanismo, se tiene que dicha circunscripción ya cuenta con 40 diputados, por lo que lo procedente es asignar a dicho instituto político un diputado en la primera circunscripción.

43. Una vez efectuada la asignación de diputaciones por el método de cociente natural y de resto mayor en todas sus fases, la asignación final de las 200 curules de representación proporcional por circunscripción, correspondientes a cada partido político, queda como se muestra en el cuadro 26.

Cuadro 26

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	CIRCUNSCRIPCIÓN					TOTAL
	1A	2A	3A	4A	5A	
Partido Acción Nacional	13	15	8	8	9	53
Partido Revolucionario Institucional	10	11	10	6	11	48
Partido de la Revolución Democrática	2	3	6	8	8	27
Partido Verde Ecologista de México	2	4	7	3	2	18
Movimiento Ciudadano	7	2	1	3	2	15
Nueva Alianza	2	2	2	2	2	10
Morena	2	2	5	8	4	21
Encuentro Social	2	1	1	2	2	8
Total	40	40	40	40	40	200

## Artículo 54

Trayectoria constitucional

### *Primera reforma*

54

*Diario Oficial de la Federación:* 22-VI-1963

XLV LEGISLATURA (1-IX-1961/31-VIII-1964)

Presidencia de Adolfo López Mateos, 1-XII-1958/30-XI-1964

Se institucionaliza la representación minoritaria a través de la creación de los diputados de partido, a los cuales se les entrega la exclusividad de la representación la cual debería ser popular, y se establece el procedimiento para acreditarlos.

### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 14-02-1972

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Se reduce el porcentaje del 2.5 al 1.5 por ciento requerido para acreditar a los cinco primeros diputados de partido y se amplía el número total de éstos a 25. Se establece que si un partido obtiene hasta 25 triunfos en distritos electorales no tendrá derecho a diputados de partido. Finalmente, la acreditación se hará con el número decreciente de sufragios obtenidos en relación con los demás candidatos del mismo partido.

### *Tercera 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

Descripción de las bases generales para determinar a los 100 diputados electos por el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales: requisitos que debe cumplir un partido político para obtener el registro de sus listas; facultades para que les sean atribuidos los diputados por el principio de representación proporcional; y asignación y número de diputados por principio de representación proporcional.

### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 15-XII-1986

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Se refiere a la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales. En la fracción II, se reforman las bases para que a un partido político le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional. En la fracción III, se especifica que la ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará en la asignación. En la fracción IV, se desarrollan las normas para la asignación de curules.

### *Quinta 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 conservan los 200 diputados de representación proporcional bajo el sistema de listas regionales. Asimismo, se conserva el 1.5 por ciento del total de la votación emitida por las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, como umbral máximo para tener derecho a que a un partido le sean atribuidos diputados de representación proporcional. La fracción III, establece las características de la representación proporcional a través de la fórmula establecida por la ley secundaria. La fracción IV, fija las reglas que se observarán para la asignación de constancias y la acreditación de dos diputados de representación proporcional.

### *Sexta reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 3-IX-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se agrega en la fracción III que adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hayan obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, en relación con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la fracción IV, se limita el número de diputados con que puede contar un partido político. En la nueva fracción V, se establece que al partido político que haya obtenido más del 60 por ciento de la votación nacional, se le asignarán diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida. La nueva fracción VI, limita a 300 diputados, por ambos principios, a los partidos políticos que hayan obtenido el 60 por

ciento o menos de la votación nacional emitida. En la nueva fracción VII, se dispone que, en concierto con las fracciones anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignarle las respectivas al partido político que cumpla con lo previsto en las fracciones V o VI, se adjudicarán al resto de los partidos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. Una ley desarrollará los principios a seguir en estos casos.

### *Séptima reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 22-VIII-1996*

XVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

En la fracción II, se modifica el porcentaje de uno y medio a dos del total de votos emitidos que tenga todo partido político en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales para tener derecho a que sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional. La modificación a la fracción III, consiste en agregar el término de “independiente” al hecho de que se cumplan por parte de los partidos los términos de las dos primeras fracciones de este artículo en relación con el número de constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos para que así, les sean asignados adicionalmente por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. La siguiente fracción señala que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, cuando anteriormente se determinaban 315. Las fracciones V y VI señalan los mecanismos de delimitación de asignación de diputados para los partidos políticos de entre los principios de mayoría y representación proporcional en relación con el número de votos emitidos para ellos.

### *Octava 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 primer párrafo del segundo apartado para establecer que de acuerdo al principio de representación proporcional todo partido político que alcance por lo menos el 3 por ciento del total de la votación válida emitida para listas regionales de la circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados.



## Artículo 55

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 55 hace alusión a los requisitos que eran necesarios para poder ocupar el cargo de diputado. Fueron varios textos los que hicieron estas precisiones. Hay que empezar considerando la Constitución de Cádiz de 1812, que contempló, en su artículo 91, que para ser diputado a Cortes, se necesitaba ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y que hubiera nacido en la provincia o tener al menos siete años de residencia ella.<sup>1</sup> Dichos individuos podrían pertenecer tanto al estado seglar como al eclesiástico. Además, el artículo 92, estipuló que para ser diputado se necesitaría poseer una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios.

Por su parte, en la Constitución de Apatzingán, se señalaron como requisitos para ser diputados en el Supremo Congreso Mexicano el ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, tener 30 años cumplidos, poseer una “buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo”.<sup>2</sup> Como puede verse, este texto constitucional sumó a los requisitos el patriotismo y servicios prestados a la patria, puntualizando la importancia de que los electos fueran ciudadanos de buena reputación y “luces”. Como complemento, se prohibió el ejercicio de este cargo a individuos que hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al “Supremo Tribunal de Justicia, incluso los secretarios de una y otra corporación, y los fiscales de la segunda” hasta que hubieran pasado dos años de haber ejercido aquellos empleos.

<sup>1</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>2</sup>“Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

55

### Sumario Artículo 55

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	527
Texto constitucional vigente. . . . .	531
Comentario <b>Marco Antonio Zavala Arredondo</b> Introducción . . . . .	533
La problemática conceptual . . . . .	535
Una propuesta de sistematización conforme al Derecho mexicano . . . . .	546
Bibliografía . . . . .	588
Trayectoria constitucional . . . . .	592

Asimismo, el artículo 54, observó que los empleados públicos que ejercieran jurisdicción en toda una provincia no podrían ser elegidos diputados por ella. Tampoco los interinos podrían serlo por la provincia que representaran hasta después de dos años de acabar su labor. Por último, el artículo 55 contempló que no podían ser diputados, simultáneamente, dos o más parientes en segundo grado.

Por su parte, el decreto que fijó las bases para las elecciones del nuevo Congreso, de 1823, puso como características para ser diputado el ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, tener más de 25 años, haber nacido en la provincia por la cual se le eligiera, o llevar vecindado en ella siete años. Los elegidos podrían pertenecer tanto al estado secolar o al eclesiástico secolar.<sup>3</sup> Para entonces los principales lineamientos para ser diputado estaban ya claros.

La Constitución promulgada en 1824, expresó bien todo lo considerado hasta ese año. Su artículo 19 señaló que para ser diputado era necesario tener 25 años cumplidos al momento de la elección y tener, por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el estado que lo eligiera, o haber nacido en él aunque estuviera vecindado en otro.<sup>4</sup> Por su parte, el artículo 23, puntualizó que no podrían ser diputados quienes estuvieran privados de sus derechos de ciudadanos, el vicepresidente y presidente de la nación, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del Despacho y los oficiales de sus secretarías, los empleados de hacienda cuyo cargo se extendiera a toda la Federación, los gobernadores de los estados o territorios, los comandantes generales, los arzobispos, obispos, gobernadores de obispados, provisores, vicarios generales, jueces de circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra por los Estados y Territorios.

La Constitución de 1824 sumó la prohibición para ser diputados a varios servidores públicos incluyendo, y esto fue una novedad, aquellos que estuvieran ocupando algún cargo eclesiástico. No obstante, en el artículo 24, se señaló que todos los indicados en el artículo anterior podrían ser diputados siempre que hubiera cesado su cargo seis meses antes de las elecciones. Con este antecedente, empezaba a perfilarse la exclusión de los eclesiásticos de los cargos políticos.

En el Proyecto de Constitución de José Joaquín Fernández de Lizardi, por ejemplo, dicho pensador estipuló que ningún eclesiástico debería ser elegido diputado sin probar antes sus “luces, imparcialidad y patriotismo”, y aun después de ello, en caso de ser elegido, cuando se tocaran puntos referentes a reformas eclesiásticas, no podrían asistir a las sesiones “para no comprometerse ni con sus superiores, ni con el pueblo”.<sup>5</sup>

Para 1836, las Leyes constitucionales introdujeron nuevas modificaciones a los requisitos para ser diputado. En el artículo sexto de la tercera ley, se determinaron como requisitos el “ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de la América que en 1810 dependía de la España, y sea independiente, si se hallaba en

<sup>3</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 747.

<sup>4</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>5</sup>*Derechos del pueblo mexicano... op. cit.*, p. 748.

la República al tiempo de su emancipación”.<sup>6</sup> Asimismo ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener 30 años cumplidos y un capital “físico o moral” que le produjera al interesado 1,500 pesos anuales. Recordemos que el aspecto referente al capital económico se había contemplado ya en la Constitución de Cádiz, aunque lo habían pasado por alto los otros ordenamientos. Asimismo, en su artículo séptimo, se ratificó la prohibición de ser diputados a los “arzobispos y obispos, gobernadores de mitras, provisos y vicarios generales, los jueces, comisarios y comandantes generales por los Departamentos a que se extienda su jurisdicción, encargo o ministerio”.

Por su parte, el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1842, volvió a considerar, en su artículo 51, como edad requisito el ser mayor de 25 años.<sup>7</sup> Asimismo señaló que el elegido debería tener cuatro años de vecindad en el departamento que lo eligiera, una forma de salvar este requisito sería el poseer bienes raíces o industriales en dicho territorio. Dicho Proyecto, además, volvió a considerar el capital físico o moral aunque señalando como monto anual la cantidad de 1,200 pesos, no obstante, este requisito no sería pedido a los “profesores de alguna ciencia que por espacio de diez años consecutivos hayan dado lecciones de ella en algún establecimiento público aprobado por el gobierno, siempre que reúna las otras calidades”.

Cuando en 1847 se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas, ordenamiento que volvió a dar vigencia a la Constitución de 1824, volvieron a retomarse los requisitos enunciados en dicha Carta Magna. Aquellas consideraciones hechas en los textos jurídicos entre 1836-1843, periodo durante el cual los grupos políticos centralistas habían gobernado la República, cedieron paso a lo determinado en la primera Constitución federal, sistema de gobierno que cobró vigencia nuevamente. Dicha Acta ratificó por ello, en su artículo séptimo, que para ser diputado se requería únicamente tener 25 años cumplidos, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano y no estar comprendido al tiempo de la elección en las excepciones del artículo 23 constitucional.<sup>8</sup>

Mismos requisitos permanecieron en la década de 1850, por ejemplo, en el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856.<sup>9</sup> Además, dado que para esa época las relaciones Iglesia-Estado se habían vuelto tensas, separándose sus esferas de influencia, dicho ordenamiento señaló ya de forma tajante que quedaban excluidos para ocupar cargos de diputados los individuos que pertenecieran al estado eclesiástico. Estos puntos quedaron integrados a la Constitución de 1857, la más importante del siglo XIX, que en su artículo 56 estipuló:

Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o

<sup>6</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>7</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>8</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>9</sup>Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, artículo 60, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856\\_149/Proyecto\\_de\\_Constituci\\_n\\_Pol\\_tica\\_de\\_la\\_Rep\\_blica\\_\\_245.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica__245.shtml).

Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.<sup>10</sup>

Dicho texto constitucional prácticamente permaneció vigente el resto del siglo sin modificaciones importantes. Sólo sufrió cambios cuando en 1916, Venustiano Carranza elaboró su proyecto de Constitución. En donde se sumaron nuevos lineamientos, por ejemplo, se debía ser mexicano en ejercicio de derechos políticos y saber leer y escribir. Para serlo no se debía estar al servicio activo del Ejército federal ni tener algún mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se hiciera la elección. Tampoco se podría ser ministro de algún culto para poder ser considerado.<sup>11</sup> Estos puntos fueron integrados a lo estipulado en 1857 cuando al año siguiente se promulgó la nueva Constitución.

<sup>10</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>11</sup>*Derechos del pueblo mexicano... op. cit.*, p. 753.

## Artículo 55

Texto constitucional vigente

*Artículo 55.* Para ser diputado se requiere:<sup>12</sup>

55

- I.** Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II.** Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;<sup>13</sup>
- III.** Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de ésta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.<sup>14</sup>  
Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.  
La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.<sup>15</sup>
- IV.** No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V.** No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.<sup>16</sup>

<sup>12</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>13</sup>Fracción reformada, *DOF*: 14-02-1972.

<sup>14</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>15</sup>Fracción reformada, *DOF*: 08-10-1974, 06-12-1977.

<sup>16</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

Los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.<sup>17</sup>

Los secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes del día de la elección;<sup>18</sup>

**VI.** No ser ministro de algún culto religioso, y<sup>19</sup>

**VII.** No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.<sup>20</sup>

<sup>17</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>18</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016; Fracción reformada, *DOF*: 29-04-1933, 31-12-1994, 19-06-2007.

<sup>19</sup>Fracción reformada, *DOF*: 29-04-1933.

<sup>20</sup>Fracción adicionada, *DOF*: 29-04-1933.

## Artículo 55

Comentario por **Marco Antonio Zavala Arredondo**

### Introducción

55

Este precepto forma parte de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que configuran la vertiente subjetiva de la estructura democrática del Estado mexicano, pues junto con los artículos 36, fracción V, 58, 59, 82, 83, 115, fracción I, segundo párrafo, 116 fracciones I y II, 122, apartado A, bases II y III, 125 y 130, segundo párrafo, inciso d) del propio ordenamiento, complementa y condiciona la faz pasiva del derecho fundamental —aunque no el único— de participación en las democracias actuales, consagrado en el numeral 35 en sus primeras dos fracciones.

Nos referimos al derecho subjetivo público de sufragio, el cual se traduce en la prerrogativa ciudadana (pues históricamente y hasta nuestros días se encuentra normalmente reconocido en exclusiva a un segmento de la población del país determinado normativamente) de participar políticamente en el autogobierno y autodirección del Estado, tanto en su vertiente activa del derecho a incidir en estos aspectos mediante la emisión del voto, como en su aspecto pasivo, consistente en el reconocimiento de la posibilidad de acceder, a través de una elección popular, al ejercicio de los cargos públicos de naturaleza representativa.

Conforme la fracción II del artículo 35 de la CPEUM, la posibilidad de ser votado para todos los cargos de elección popular se encuentra supeditada a poseer las calidades que establezca la ley, entendida ésta en una acepción amplia, es decir, empezando por la propia Ley Fundamental, dado que los dispositivos señalados en un inicio delimitan constitucionalmente los alcances del derecho de sufragio pasivo, condicionando así el ámbito de cobertura de esta prerrogativa y, por vía de consecuencia, produciendo una relación asimétrica entre las dos facetas del derecho de sufragio, al no existir correspondencia exacta entre los requerimientos necesarios para estar en aptitud de votar en las elecciones populares, con aquellos exigidos para alcanzar la calidad de electo en tales comicios. En el caso de las candidaturas independientes parece acentuarse la asimetría, pues la postulación requiere de manera adicional, cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, extremo que demuestra la desconfianza con la cual el Poder Revisor de la Constitución recibió esta forma específica de participación al margen de los partidos políticos.

Precisamente por ese trato diferenciado que tiene su origen en sede constitucional, conviene distinguir los requisitos de elegibilidad o calidades legales exigidas para ser

válidamente electo, de aquellas otras exigencias que de un modo u otro inciden en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, como más adelante se insiste. A pesar de tratarse de facultades esencialmente diversas, las vertientes pasiva y activa del derecho de sufragio convergen en un mismo momento: en la formación de la voluntad política ciudadana. De ahí que el Pleno del Tribunal Constitucional español, al referirse a los derechos previstos en el artículo 23, apartado 2 de su Constitución, ha entendido que:

Guardan [...] íntima relación que no deberemos olvidar a la hora de interpretarlos, pues el derecho de sufragio activo y el pasivo son aspectos indisolubles de una misma institución, nervio y sustento de la democracia: el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto [...] conforme al cual se realizan las elecciones generales para las dos cámaras de las que se componen las Cortes Generales [...] que en su doble condición de representantes del pueblo español [...] en quien reside la soberanía [...] y de titulares de la potestad legislativa [...] hacen realidad el principio de toda democracia representativa, a saber, que los sujetos a las normas sean, por vía de la representación parlamentaria, los autores de las normas, o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico (sentencia 24/1990, de 15 de febrero; fundamento jurídico 2). Esta conexión implica, que la violación del derecho de sufragio pasivo produce simultáneamente la conculcación del derecho de sufragio activo del electorado (Díez-Picazo, 2013: 383, quien a su vez cita la sentencia 161/1988, de 14 de octubre).

En sentido similar, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF) considera que ambos aspectos del sufragio son una misma institución:

Pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica [...] pues su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho de votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo (Jurisprudencia 27/2002. Todas las tesis y jurisprudencias citadas, tanto de la Suprema Corte como de la SSTEPJF, son consultables en los respectivos portales electrónicos institucionales).

Por lo mismo, si como argumenta Pérez Royo (2014: 361), en el acto de la votación, y solamente en ese momento, cada individuo deja de serlo para ser exclusivamente ciudadano, de tal suerte que el individuo es exactamente igual que otro, suprimiéndose toda diferencia y constituyendo el lapso en el cual se impone de forma absoluta el principio de igualdad, entonces, en aras de hacer congruente esta piedra angular del sistema democrático, esa igualdad debería operar del mismo modo en todos sus aspectos. Esto es, el punto de partida de todo régimen democrático debe radicar en quien esté revestido de la calidad de elector, por tener la capacidad de autodeterminarse políticamente mediante el ejercicio del sufragio, debe contar igualmente con la capacidad

de resultar electo, pues así como el sistema jurídico se legitima mediante la ficción consistente en que el destinatario es al mismo tiempo el productor mediato de la norma, en la elección debe imperar un principio semejante. De esta forma, en términos estrictos, la democracia haría legítimo lo representativo y bien se representaría cuando se es elegido (Ramírez, 1985: 33).

Sin embargo, ese ideal democrático se quiebra de manera generalizada al momento de fijar la vista en los distintos ordenamientos jurídicos, en grado tal que, en esa íntima relación existente entre las dos facetas del derecho de sufragio, el único punto común se traduce en la calidad de elector como presupuesto para estar en aptitud de ser electo. Incluso, esta última afirmación admitiría matices a la luz de algún precedente de la SSTEPJF, en el cual se sostuvo sin mayor desarrollo argumentativo, que el requisito de contar con una credencial de elector cuyo domicilio correspondiera a la demarcación en la que tenía verificativo la elección, carecía de un fin constitucionalmente legítimo si, como sucedía en el caso, se encontraba demostrada la residencia efectiva, extremo suficiente para entender satisfecho el requisito de pertenencia a la comunidad.

El requisito en cuestión, “no constituye un requisito sustancial sino sólo instrumental que no supera el test de proporcionalidad” (sentencia de 20 de abril de 2015, dictada en los expedientes SUP-JDC-900/2015 y acumulados). La solución adoptada por el tribunal, favorecedora del derecho de sufragio pasivo, es difícilmente conjugable con la lógica del sistema democrático en tanto se produce un divorcio entre candidatos y cuerpo electoral, pues quien contiene (y eventualmente puede resultar electo) no forma parte del mismo. Con esta visión debería igualmente permitirse el voto a todo residente de la demarcación, aun cuando no se encuentre registrado en el padrón electoral respectivo.

Al margen del criterio anterior, que no deja de ser un aislado y cuestionable, puede decirse que el punto de partida es, pues, que quien detente el derecho de voto activo, igualmente goza en principio de la titularidad del sufragio pasivo, en tanto condición mínima pero no suficiente, pues entran habitualmente en juego otras exigencias de diversa índole, apoyadas con mayor o menor fortuna también en razones sociales, históricas y políticas varias; con las cuales se pretende tutelar otros valores, principios y derechos relevantes para el ordenamiento, cubriendo así un amplio abanico de aspectos subjetivos y objetivos.

### La problemática conceptual

Y aquí aparece ya el talón de Aquiles de los andamiajes teórico y normativo del derecho de sufragio pasivo: la diversidad de fuentes o causas que conducen a la limitación de esta prerrogativa ciudadana, y la ausencia de una dogmática clara y uniforme sobre la cual se sustente el estudio sistemático del conjunto de requisitos para el ejercicio pleno del derecho. La problemática se agrava por una realidad normativa poco escrupulosa en seguir las incipientes categorías emitidas por cierto sector de la doctrina,

tierra fértil para una jurisprudencia dubitativa, en la que en ocasiones también impera cierta confusión en los conceptos jurídicos aplicables para la resolución de los conflictos surgidos en los procesos de renovación de las autoridades populares, con motivo de los vicios e irregularidades inherentes a la persona respecto de la cual se ha pronunciado el electorado. Así, por ejemplo, en el ámbito del Derecho colombiano, aunque con pretensiones de universalidad, Velásquez Turbay (2004: 455 y ss.) señala que:

[...] se ha diseñado por el Derecho Electoral de los distintos países un conjunto de exigencias a la persona gobernante que busca distinguir en ésta atributos y circunstancias que deben rodearla, que reciben el nombre de calidades, inhabilidades e incompatibilidades.

En este esquema, las calidades son el conjunto de atributos a predicar por la persona misma, indispensables para el *ejercicio* de la función pública, con miras a proteger a ésta de la *incapacidad* de la persona gobernante, a fin de lograr su máxima eficiencia, mediante la utilización de patrones de distinta índole (edad, habilitación o experiencia profesional, carrera, el saber como requisito, etcétera). Distintas serían para este autor las inhabilidades, entendidas como las circunstancias creadas por la Constitución y la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada a un cargo público, y las cuales atienden a una ética en el desempeño de la función pública (“ética para calificar la función, mas no a la persona misma”), constituyéndose así en criterios de probidad e imparcialidad de quienes ingresan a la función pública.

Hasta aquí parecería existir cierta diferencia conceptual entre las calidades y las inhabilidades, sin embargo, al referir la situación particular del Derecho colombiano, que califica de inhábil todo “acto que invalida la elección de congresista o impide serlo” (artículo 279 de la Ley 5a. de 1992), la frágil distinción se desvanece, pues a partir de este precepto legal el autor colige que la inhabilidad es la no *elegibilidad* de una persona: “Es una falta de aptitud jurídica para ejercer derechos, asumir funciones públicas o desempeñar cargos del Estado”, concepto en el cual, para todo fin práctico, se engloba cualquier circunstancia o calidad que impide a alguien ser elegido válidamente, como se constata con la diversidad de clases de inhabilidad resaltadas, en donde se mezclan aspectos inicialmente considerados en una u otra categoría:

- a) Las relacionadas con la trayectoria del candidato frente a la legalidad, encaminadas a prohibir que el gobernante pueda ser una persona por cuyos actos anteriores haya sufrido sanciones legales;
- b) Las que consultan la ética de la igualdad, de la eliminación de privilegios, evitando la influencia y prerrogativas de quien ejerce un empleo de naturaleza pública en el proceso electivo;
- c) Las que responden a una lógica de renovación del gobernante, a fin de que éste no reproduzca las condiciones de su propia permanencia, violentando la autonomía democrática de los electores;
- d) Las que buscan separar el objeto de la función gobernante de los intereses del propio candidato;

- e) Las que consultan la ética del “egoísmo nacional” e identifican a la nacionalidad como requisito para el acceso a la función gobernante; y
- f) Las que buscan eliminar el nepotismo y otras estructuras que permitan la concentración de privilegios contrarios a la lógica distributiva pretendida en el soberano democrático. Este elenco revela a la inhabilidad como un concepto con amplio contenido, en el que caben aspectos considerados comúnmente como constitutivos de la capacidad electoral, es decir, para el nacimiento del derecho.

Aún más, en esta construcción la inelegibilidad se entiende, de forma genérica, como el resultado de la inhabilidad (e incluso de la falta de una calidad determinada), careciendo por ende de sustantividad propia e independiente, en contradicción de otras corrientes doctrinarias más arraigadas. En México parece presentarse un defecto conceptual similar, como lo revela una sentencia reciente de la SSTEPJF. En ella, se dice que los

requisitos de elegibilidad positivos son el conjunto de condiciones que se requieren para poseer la capacidad de ser elegible; su ausencia originaría una incapacidad, en tal sentido, son condiciones subjetivas que deben reunir el o la interesada para que surja el derecho individual a ser elegible a un cargo de elección popular. Las condiciones de capacidad se encuentran reguladas en el ordenamiento y, en consecuencia, son indisponibles dado que no se derivan de un acto subjetivo de voluntad. Los requisitos negativos constituyen condiciones para un ejercicio preexistente y se puede eludir mediante la separación o renuncia al cargo o impedimento que las origina (resolución de 4 de mayo de 2016, dictada en los expedientes SUP-JRC-174/2016 y acumulados).

Como se advierte con facilidad, la sentencia atribuye aspectos relacionados propiamente con la capacidad electoral pasiva como si se tratara de atributos de elegibilidad. Finalmente, dentro del elenco de categorías referidas por Velásquez Turbay, se encuentra la incompatibilidad, la cual entiende como el impedimento o tacha legal para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos a la vez. Así la incompatibilidad respondería a dos naturalezas diversas, ya sea que se encamine a evitar la superposición de roles, horarios o funciones (en contravención del sistema del reparto funcional de las acciones públicas), o bien, que busque asegurar la imparcialidad en la función pública, a fin de que ésta no se vea inclinada a satisfacer preferencias o intereses particulares distintos de los propios intereses públicos.

Una postura doctrinaria más consolidada, de origen europeo y especialmente resaltada por los autores españoles contemporáneos (Aragón Reyes, 2007: 186 y 187; Salazar Benítez, 1999: 205 y ss.; Caamaño Domínguez, 2000: 25 y ss.; García Roca, 1999: 196; Rallo Lombarte, 1997: 94; Fernández-Miranda y Campoamor, 1989: 235 y ss.; y Sánchez Muñoz, 2007: 91 y ss.), distingue, de entre los distintos requisitos “positivos” y “negativos” normalmente exigidos por las leyes, las nociones de capacidad electoral pasiva, requisitos de elegibilidad y causas de incompatibilidad, con el fin de establecer categorías jurídicas mejor perfiladas y definidas que en el pasado reciente, en donde era común hablar indistintamente entre unas y otras (así, por ejem-

plo, Pérez Serrano, 1984: 349, parece sugerir que la capacidad electoral pasiva guarda relación con las condiciones de elegibilidad, de ahí que hable de incapacidades absolutas o relativas, que actualmente suelen identificarse, prácticamente de forma unánime, como inelegibilidades), imprecisión terminológica que, incluso en nuestros días, se sigue presentando, como acontece con Torres del Moral, 1998: 377, quien identifica lisa y llanamente a la inelegibilidad como la incapacidad para ser candidato, en tanto:

puede deberse a la carencia de las condiciones generales para el disfrute del derecho de sufragio pasivo, o bien al ejercicio de un cargo o profesión cuyos titulares son legalmente excluidos del mismo con la finalidad de eliminar posibles presiones sobre los electores y garantizar la libertad electoral.

Conforme esta posición, en términos generales, los requisitos positivos serían, el conjunto de condiciones requerido para poseer la “capacidad” de ser elegible, configurándose así como factores previos a su existencia. Su falta originaría una incapacidad, en tal sentido serían condiciones subjetivas para el nacimiento del propio derecho, a diferencia de lo que significarían los requisitos negativos o “inelegibilidades”, que serían condiciones para el ejercicio de un derecho preexistente, es decir, los requisitos de elegibilidad únicamente cobran importancia en la medida en la que existe ya un derecho que puede ser delimitado, afectando solamente su ejercicio, pues impiden temporalmente al sujeto, políticamente capaz, de ser válidamente elegido.

De tal suerte, las condiciones de capacidad vendrían impuestas, invariablemente y sin posibilidad alguna de evadir las de forma voluntaria, por el ordenamiento y, en consecuencia, son indisponibles para el individuo, en tanto que las inelegibilidades son susceptibles, teóricamente, de ser eludidas mediante la renuncia al cargo, impedimento o situación que las originan. Por ende, el sujeto electoralmente incapaz no puede constituir *de ningún modo* una relación electoral legítima, por el contrario, quien es electoralmente capaz, pero se encuentra en una situación de inelegibilidad, sí está en aptitud de constituir una relación electoral siempre que evada, voluntariamente, la situación de inelegibilidad dentro del límite temporal fijado por la ley.

Los requisitos de elegibilidad, en tanto limitaciones a la capacidad de sufragio pasiva, vienen a formar parte fundamental de las normas reguladoras de los procesos comiciales encaminadas a propender la transparencia y confiabilidad de sus resultados, mediante la protección de la libertad de sufragio de los electores y el establecimiento de las condiciones necesarias para la existencia de una contienda que merezca el calificativo de equitativa. Se procura, mediante la formulación de distintas prohibiciones, la ocurrencia de cierta clase de presiones electorales, para así mantener la libertad del elector impidiendo que quien se encuentre en una oposición de supremacía jurídica, política, económica o social, pueda concurrir a las elecciones rompiendo el principio de igualdad de oportunidades y la libre emisión del voto.

Esta finalidad es precisamente la diferencia específica que las distingue de las llamadas causas de incompatibilidad, con las cuales se pretende procurar el desempeño

del cargo representativo con libertad, independencia y eficacia, “conservando al mismo tiempo la división de poderes” (Aragón Reyes, 2007: 193). Ambas figuras, empero, tienen como punto de conexión el tratarse de limitaciones al derecho a ser votado, y si bien operan en realidad en momentos distintos de los procedimientos de renovación de los cargos públicos representativos, algunas doctrinas tradicionales reconducen ambas nociones a una única finalidad, consistente en la salvaguarda de la libertad de voto del elector y la independencia de los elegidos en el ejercicio de sus funciones, con lo que prácticamente se les equipara y confunde.

Así ocurre, por ejemplo, en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH), la que con motivo de interpretar el contenido del artículo 3º del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ha sostenido el amplio margen con el cual cuentan los Estados para configurar constitucionalmente las reglas relativas al estatus de los miembros del Parlamento, “incluyendo los criterios para declararlos inelegibles”. Pues bien, en concepto de la CEDH ambas clases de reglas tienen “como origen común la necesidad de asegurar tanto la independencia de los representantes electos como la libertad de los electores” (caso *Ždanoka vs. Latvia*, de 17 de junio de 2004, parágrafo 83. Véase el estudio de Sarmiento, Mieres y Presno, así como los casos que citan, 2007: 147 y ss.). En opinión de Sánchez Muñoz, al referirse a la inelegibilidad de los miembros de la familia real española, concluye que su justificación no se reduce a una dicotomía:

entre neutralidad (como fundamento de una incompatibilidad) y libertad del elector (como fundamento de una inelegibilidad), [sino que más bien] ambos aspectos son dos caras del principio de igualdad de oportunidades, según se adopte la perspectiva de los competidores o la de los electores (94).

A fin de distinguir las nítidamente, Salazar Benítez (1999: 229) señala seis puntos diferenciales entre estas dos categorías:

- a) La inelegibilidad trata de garantizar la seguridad del proceso electoral excluyendo del mismo a las personas que, por su posición, podrían influenciar la libre voluntad de los electores, mientras que la incompatibilidad pretende asegurar el ejercicio adecuado de las funciones públicas;
- b) La inelegibilidad resulta de una particular posición del sujeto respecto de los electores; la incompatibilidad de una particular posición que el sujeto asume respecto al órgano del ente, o respecto a algunos miembros del órgano, o respecto a actos o hechos del mismo órgano;
- c) La inelegibilidad supone la imposibilidad jurídica de convertirse en sujeto pasivo de la relación electoral, en tanto, la incompatibilidad impide conservar el cargo para el cual se ha sido electo válidamente;
- d) La inelegibilidad invalida el título de la investidura, es decir, incide sobre la validez de las elecciones. La compatibilidad repercute eventualmente sobre la posición jurídica adquirida a través de un título válido de investidura;

- e) Las causas de inelegibilidad están taxativamente fijadas por la ley. Las de incompatibilidad, si bien en límites estrechos, son extensibles por el principio de autonomía organizativa (sin embargo, reconoce que en Derecho español ello no es posible, al exigirse constitucionalmente la reserva de ley); y
- f) La inelegibilidad es insubsanable si las causas que la determinan no han desaparecido antes del día de las elecciones (o en la fecha legalmente prevista en Derecho mexicano). Las incompatibilidades, por el contrario, son subsanables hasta el momento de la contestación.

En este contexto, las inelegibilidades formarían parte del Derecho electoral y las incompatibilidades del Derecho parlamentario, pues mientras la *inelegibilidad* opera sobre el candidato (aun no hay ciudadano electo) para impedir la posición privilegiada de un contendiente respecto a los otros, en virtud del cargo o de la actividad que ejerce, la *incompatibilidad* presupone la condición de electo y, consecuentemente, la satisfacción de todos los requisitos necesarios para una elección válida (capacidad electoral pasiva y ausencia de causas de inelegibilidad) y persigue el evitar la lesión de intereses públicos que pueden producirse por la desvinculación del cargo electivo con algún otro. En síntesis, la inelegibilidad incide en la aptitud jurídica de adquirir un mandato, en tanto que la incompatibilidad provoca la imposibilidad normativa de conservarlo (Maligner, 2007: 140 y 215, si bien este autor reconduce ambos conceptos a especies de incapacidad, cuando en puridad no es así).

La utilización precisa de estos conceptos no se trata de una cuestión menor, pues tiene consecuencias en la aplicación de las normas positivas en las cuales se recogen estas figuras, dado que los elementos integrantes de las mismas obedecen a valores y principios jurídicos distintos (aunque obviamente estrechamente relacionados), además de que, eventualmente, el régimen jurídico con el cual se encuentran investidas, y las garantías que al efecto disponga un determinado ordenamiento para su protección reforzada, podría incidir en la adopción de una específica forma de regulación y en la existencia de cauces *ad hoc* de defensa procesal.

*Verbigracia*, la Constitución española de 1978 ordena el establecimiento de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, única y exclusivamente, en la ley electoral (artículo 70, apartado 1), la cual, por mandato del artículo 81, apartado 1, necesariamente debe revestir la forma de una ley orgánica, es decir, su contenido debe ser aprobado por “mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”, a diferencia de la regla general consistente en la mayoría de los miembros presentes estatuida en el numeral 79, apartado 2. Se requiere, entonces, una votación especial, reforzada o cualificada para su reglamentación legislativa, por tanto no siendo jurídicamente válido incorporar causales de inelegibilidad o incompatibilidad en cuerpos legislativos distintos a la ley electoral, y mucho menos aún, en leyes ordinarias como los códigos civil o penal.

Cuestión diversa sería entonces la regulación de las causas de incapacidad electoral pasiva, que no se encontrarían en este ámbito de reserva, sino que se extienden a todo el ordenamiento (nacionalidad, vecindad administrativa, capacidad de obrar, la inhabilitación para cargos públicos como sanción penal, etcétera).

La doctrina ha criticado la utilización poco escrupulosa, por parte del Tribunal Constitucional, de estas nociones, pues en algunas ocasiones ha dado tratamiento de inelegibilidad a cuestiones inherentes a la capacidad electoral (en concreto, la pena de inhabilitación, contenida en el Código Penal), motivo por el cual se ha visto en la necesidad de flexibilizar las garantías constitucionales del derecho de sufragio pasivo, señalando que los supuestos de inelegibilidad en la ley no son *numerus clausus* (González Hernández, 1996: 63), a fin de justificar la medida legislativa, problemática que hubiese sido resuelta, sin necesidad de forzar las argumentaciones, con precisar que las causas que determinan la imposibilidad de acceder a la condición representativa no vienen recogidas únicamente en la ley electoral, ya que algunos de los supuestos de incapacitación judicial se encuentran prescritos en el Código Penal, y por ende, no existiría dificultad alguna en sostener la condición de excepción de la norma que contiene la inelegibilidad, lo cual conlleva una interpretación restrictiva y cerrada (Camaño Domínguez, 2000: 25 y ss.; Salazar Benítez, 1999: 248 y 249).

La diferencia conceptual entre inelegibilidades e incompatibilidades, no obstante lo anotado, es relativamente común que se reduzca hasta el punto de la desaparición, dada la proclividad de algunos ordenamientos jurídicos de darles un tratamiento conjunto e indiscriminado, al menos para ciertos grupos de circunstancias, condiciones o calidades. En este supuesto se encuentra el propio artículo 70, apartado 1, de la Constitución española, el desarrollo legislativo al amparo del artículo 137, apartado 1 de la Ley Fundamental de Bonn (véanse los comentarios de Stern a este precepto, 1987: 566 y ss.) y la regulación atinente en Bélgica, Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo (Salazar Benítez, 1999: 241 y 242).

Precisamente porque los ordenamientos normativos son el producto de contextos y circunstancias históricas, sociales, políticas e institucionales, como en forma certera alerta Aragón Reyes (2007: 186 y 187), las distintas realidades normativas poco se compadecen de los tipos puros acuñados por la doctrina para estas categorías jurídicas, como ocurre en el caso del Derecho positivo mexicano, en donde la expresión *requisitos de elegibilidad*, acuñada tanto en los textos legislativos como en la doctrina y en la jurisprudencia, comprende no solamente las prohibiciones en las cuales se tutela la equidad en la contienda electoral y la libertad del sufragio, sino en general, toda aquella calidad exigida constitucional y legalmente al amparo de la fracción II del artículo 35 de la CPEUM, e incluso, aquellas circunstancias previstas en la normatividad como constitutivas del derecho de sufragio pasivo, de tal suerte que, con esta frase, se aluden aspectos de capacidad, inelegibilidad, incompatibilidad e inhabilitación, lo que ha producido una delimitación confusa y, en ocasiones, hasta caprichosa del contenido de este derecho subjetivo público.

Más aún, la noción de *requisitos de elegibilidad* se ha extendido para abarcar las exigencias previstas en los estatutos de los partidos políticos que modulan y condicionan la participación de los ciudadanos en los procesos internos de selección de candidatos, cuestión que parecen aceptar sin mayor problema, tanto un sector de la doctrina (Piccato Rodríguez, 2006: 89 y ss.), como las máximas instancias judiciales del país en la materia (por parte de la SSTEPJF, las sentencias dictadas en el SUP-JDC-370/2005,

de 6 de julio, y en el SUP-JDC-637/2011 y acumulado, de 8 de junio; y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la de la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, resuelta de 8 de julio), lo que ciertamente pone en riesgo ya no el tratamiento dogmático de la figura, sino el propio derecho fundamental de derecho pasivo.

Esta situación obedece a la tendencia de entender la elegibilidad para el acceso a los cargos públicos representativos en una connotación puramente gramatical, es decir, en palabras de la SSTEPJF, como:

la posibilidad real y jurídica de que un ciudadano, en ejercicio de su prerrogativa de ser votado, también llamado voto pasivo, esté en cabal aptitud de asumir un cargo de elección popular para el cual ha sido propuesto por un partido político, por satisfacer las cuestiones previstas al efecto como exigencias inherentes a su persona, *tanto para ser registrado como para ocupar el cargo*, es decir, por reunir los requisitos indispensables para participar en la contienda electoral como candidato y, en su oportunidad, desempeñar el cargo (Expedientes SUP-JDC-186/2000 y acumulado, resueltos el 30 de agosto. Más recientemente, en el mismo sentido, la sentencia del SUP-REC-305/2015, de 12 de agosto).

Es sobre esta base conceptual que tradicionalmente la SSTEPJF ha entendido que, por regla general, la elegibilidad de los candidatos es susceptible de ser impugnada al momento de concederse el registro de la candidatura, de igual manera con motivo de la declaración de validez de la elección y la consecuente expedición de la constancia de mayoría, de lo que no se sigue, por supuesto, la posibilidad de controvertir la calidad de elegible de un ciudadano dos veces sobre la misma causa de pedir (Jurisprudencias 11/97 y 7/2004, así como la tesis XLIII/2005, que refiere a ciertos casos de excepción).

Como se dijo, el surtimiento de los requisitos exigidos para la obtención de la candidatura y la asunción y ejercicio del cargo, para efectos de la elegibilidad, no se ha reducido a las calidades previstas en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM; por el contrario, su intelección se ha extendido a los requerimientos previstos para la obtención y conservación de la ciudadanía, mismos que, en un sentido estricto, constituyen un presupuesto de la capacidad de sufragio pasiva. Así, por ejemplo, se les ha dado tratamiento de requisitos de elegibilidad, por parte de la SSTEPJF, al modo honesto de vivir necesario para obtener el estatus de ciudadano conforme al artículo 34, fracción II de la CPEUM (Jurisprudencia 17/2001), a la calidad de chiapaneco constitutiva de la ciudadanía estatal en esta entidad federativa (Tesis LXXXVIII/2001) y a las eventuales suspensiones en los derechos ciudadanos con motivo de la emisión de una sentencia penal condenatoria (Tesis XIII/2001). Se produce, como ocurre en el Derecho alemán, una confusión o identidad entre las nociones de derecho de sufragio pasivo (*passives Wahlrecht*) y de elegibilidad (*Wählbarkeit, Wählbarsein*).

Pues bien, la noción omnicompreensiva de los requisitos de elegibilidad se encuentra potenciada por el concepto jurídico indeterminado utilizado en el artículo 35, fracción II de la CPEUM para habilitar al legislador secundario la configuración legal de este derecho ciudadano, pues con independencia del carácter amplio o restringido que se le quiera reconocer al vocablo “calidades”, en todo caso, a través de ellas se establecen exigencias del más variado tipo y con finalidades igualmente diversas. Este fenómeno

no ha sido frenado por lo dispuesto en el artículo 23, apartado 2, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH), según el cual, los derechos políticos pueden ser reglamentados en ley “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Y es que, a fin de verificar la aplicabilidad del dispositivo invocado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que las normas que imponen modalidades o limitaciones al derecho de sufragio deben analizarse desde distintos niveles, en los que destacan el entendimiento del convenio en su conjunto y su relación con otros instrumentos del sistema iberoamericano, el contexto del derecho nacional e internacional, así como las circunstancias jurídicas del caso, lo que ha permitido concluir que las normas que impiden optar por la candidatura a la presidencia a quienes hayan sido caudillos o jefes de golpes de Estado, revolución armada o movimiento similar, no es violatorio de los derechos reconocidos en la convención, pese a no tratarse de una limitación que se vincule a alguno de los aspectos enunciados en el artículo 23 mencionado (Informe número 30/93, caso 10.93, Guatemala, 12 de octubre de 1993). En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que “no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado, solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23” (caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, sentencia de 6 de agosto de 2008, parágrafo 161).

Se torna necesario, por ende, procurar un mínimo de sistematización a fin de construir un entendimiento cabal de las categorías jurídicas involucradas en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, pues es evidente que no toda norma que, de una forma u otra, incida sobre la efectividad de esta prerrogativa ciudadana merece recibir el tratamiento de un “requisito de elegibilidad” en general, de una incapacidad electoral pasiva ni de una incompatibilidad, como acontecería, por ejemplo, con las llamadas cuotas electorales, previstas en las legislaciones electorales federales de 1990 y 2008 (sobre la incorporación de las cuotas electorales al Código Electoral de 1990 y su evolución normativa: Carbonell, 2003: 198 y ss.; y González, Gilas y Báez, 2016: 108 y ss. En general, sobre su operatividad y conveniencia, Ruiz Miguel, 2001: 244 y ss., y Aranda Álvarez, 2001: 244 y ss.) y, con mayor acento, con la paridad proclamada en el artículo 41 constitucional desde la reforma del 10 de febrero de 2014, pues a través de estas figuras se puede incidir de manera más o menos directa en la determinación de quienes figurarán como candidatos, pero ello no supone, propiamente, modificar las exigencias constitucionales y legales para ser válidamente electo, que individualmente consideradas permanecen ilesas, a pesar de existir, en el caso de las cuotas, una quiebra en el principio de igualdad en su vertiente formal o, en el escenario de la paridad, la sustitución de la igualdad por una “representación cuantitativamente igual entre hombres y mujeres” (Favoreu, 1997: 21).

Cuestión similar ocurría con el antiguo monopolio partidista de postular candidatos en las elecciones, que pese a incidir materialmente en el derecho a ser votado, en nuestra opinión excede de forma clara el ámbito inherente del ciudadano y de las exigencias a éstos, requeridas para participar en unos comicios y acceder a los cargos

públicos representativos, perfilándose más bien como un rasgo característico del sistema democrático de partidos recogido en el artículo 41, bases I y II de la CPEUM, pero cuya vigencia y alcances se encuentra limitada por la propia Ley Fundamental, especialmente por el reconocimiento de los derechos ciudadanos, de forma tal que no se traduce en una carta en blanco para el legislador secundario (el desarrollo argumentativo de esta posición puede consultarse en el comentario a este precepto constitucional, en la 8a. edición de los *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 2012: tomo III, 697 y ss.).

También consideramos que es indebido pretender incorporar al concepto de los requisitos de elegibilidad, en cualquiera de sus modalidades, los condicionamientos, requerimientos o restricciones, que imponen los estatutos y reglamentos de los partidos políticos, como lo hace Piccato Rodríguez (2006: 89 y 90), al señalar que los requisitos de elegibilidad son de tres clases: constitucionales, legales y estatutarios, y respecto de estos últimos precisa que:

son aquellos requisitos que los partidos políticos, como únicas entidades capaces de postular candidatos a los cargos de elección popular; establecen en su normatividad interna, en ejercicio de la libertad que les asiste para organizarse dentro del marco establecido por las disposiciones legales aplicables.

De manera similar a como lo hizo previamente la SSTEPJF (véase la sentencia dictada en el SUP-JDC-803/2002, el 7 de mayo de 2004), la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el artículo 41 de la CPEUM confiere a los partidos políticos el derecho a regir su vida interna, al establecer que dichos partidos deben cumplir con sus finalidades atendiendo a lo previsto en los programas, principios e ideas que postulan. Al amparo de este derecho, los partidos deben establecer normas que alienten las prácticas que les parezcan deseables, pertinentes o incluso hasta necesarias para favorecer la cohesión partidaria o impulsar su ideología política, sin contrariar la CPEUM ni los derechos fundamentales. Por tanto, los partidos están en aptitud de determinar en sus estatutos los “requisitos de elegibilidad” que deben satisfacer sus afiliados y candidatos externos, que mejor respondan o sean acordes con sus principios e ideas, con su ideario político, sin más limitaciones que la razonabilidad, proporcionalidad, objetividad y certeza de los requisitos adoptados, los cuales deben igualmente respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales (la ya citada acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas).

Esta base condujo a la SCJN a declarar la inconstitucionalidad del párrafo 6 del artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 2008, el cual preveía que los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos solamente podrían establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal. Lo anterior, sobre la base de considerar que, por un lado, se transgredía el derecho a ser votado reconocido en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, y por otro, se restringía indebidamente la libertad auto-organizativa e ideológica de los partidos políticos, reconocida por el texto

constitucional. Únicamente el ministro Valls Hernández disintió del criterio, entre otras razones, porque no era posible la violación al artículo 35 constitucional, dado que el precepto legal impugnado no guardaba relación con las calidades legales referidas por la Ley Fundamental.

Y es que, en efecto, pese a lo que el nombre empleado por la doctrina, el legislador y los tribunales pudiere sugerir, esos requisitos de elegibilidad no deben equipararse y mucho menos asimilarse a los que tradicionalmente han recibido esa denominación, porque entre ambos tipos de exigencias se advierten diferencias sustanciales que demandan su separación conceptual.

Según hemos puntualizado, los requisitos de elegibilidad son exigencias relacionadas con las calidades de un individuo que se estiman necesarias para ocupar un cargo electivo determinado (si entendemos en un sentido amplio el concepto) o aquellas otras previsiones que se exigen cumplir a un ciudadano para que esté en aptitud de competir en una elección sin quebrar el principio de equidad en la contienda que debe imperar (si nos ceñimos a una acepción estricta). Su apoyo genérico se encuentra en el artículo 35, fracción II de la CPEUM y conforme este precepto, existe señalamiento explícito del texto constitucional para que el desarrollo de los requisitos de elegibilidad se halle exclusivamente en ley formal y material (empezando por la propia Constitución).

Por el contrario, los llamados “requisitos de elegibilidad estatutarios” tendrían su base constitucional en el artículo 41, base I, párrafo segundo; su desarrollo, en atención a ser manifestaciones del ejercicio de la libertad auto-organizativa que les es reconocida a los partidos políticos, tendría su cauce natural de desarrollo en la normativa interna de los institutos políticos (estatutos y reglamentos) y no, como es indispensable para los requisitos amparados en el artículo 35, fracción II, en ley formal y material. Además, la lógica de estas exigencias (las partidistas) radica en la idoneidad o pertinencia del requisito para favorecer la cohesión partidaria o impulsar la ideología que identifica al partido, esto es, el canon de regularidad de esta clase de requisitos se daría en función de la satisfacción de estos extremos (promoción o identidad con los principios e ideas políticas expuestas por los documentos básicos del partido). Los ejemplos a los que acude la Suprema Corte en la ejecutoria citada son bastante elocuentes:

los partidos políticos, en virtud de su estatus constitucional de entidades de interés público y de las finalidades constitucionales que tienen encomendadas, en los términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal, tienen la potestad de establecer en sus estatutos determinados requisitos de elegibilidad que han de cumplir sus afiliados o, en su caso, los candidatos externos que postulen, que respondan o sean acordes con sus programas, principios e ideas que postulan (en suma, su ideario político), previstos constitucionalmente [...] Así, por ejemplo, un partido político podría establecer, como requisitos de elegibilidad, determinadas exigencias relacionadas con el tener cierta experiencia partidaria o haber ocupado determinados cargos de elección popular, a condición de que tales requisitos no sean irracionales, desproporcionados, carezcan de una justificación objetiva y razonable, o hagan nugatorio el derecho de afiliación u otros derechos fundamentales, conforme a parámetros constitucionales.

La misma reflexión es extensiva cuando la expresión de “requisitos de elegibilidad” es empleada en otros contextos, como sucede, con relativa frecuencia, con las exigencias legales previstas para la designación de funcionarios electorales (en este sentido, véanse las jurisprudencias de la Suprema Corte P/J.51/2009, 102/2011 y 5/2012). Se trata, en suma, de requisitos o condicionamientos que responden a lógicas diversas y sus requerimientos constitucionales son igualmente distintos.

### Una propuesta de sistematización conforme el Derecho mexicano

Un intento de sistematización de los conceptos relevantes en la determinación del derecho de sufragio pasivo en el Derecho mexicano tendría que distinguir nítidamente, estimamos, las nociones de capacidad de sufragio pasivo, las causas de inelegibilidad, las de incompatibilidad y las de inhabilidad o inhabilitación. Nos parece que la propuesta que enseguida se articula propone una mayor sistematización que la ofrecida hasta el momento por la jurisprudencia nacional. Efectivamente, en el plano de la sistematización la Suprema Corte de Justicia se ha limitado a identificar dentro de los “requisitos” para el acceso a los cargos de elección popular, aquellos de carácter tasado (definidos por la CPEUM e indisponibles al legislador ordinario, tanto para flexibilizarlos como para endurecerlos), los modificables (en los que el legislador federal o local está habilitado para regular modalidades) y los “agregables” (es decir, no contemplados en la CPEUM, pero que pueden adicionarse), de acuerdo con cierta corriente jurisprudencial (P/J. 11/2012 y proveniente de la acción de inconstitucionalidad 36/2011, resuelta el 20 de febrero de 2012. En realidad, los orígenes del criterio se hallan en los votos particulares del Ministro Ortiz Mayagoitia correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad 19/2011, de 24 de octubre y 32/2011, de 8 de diciembre). Aquí nos proponemos establecer las distinciones posibles (o deseables) que se agrupan en el término genérico de “requisitos” empleados en la jurisprudencia recién citada.

*La capacidad de sufragio pasivo.* En nuestro sistema jurídico, la capacidad de sufragio pasivo, entendida como la credencial o acreditación reconocida por el ordenamiento a un sujeto para que asuma los derechos subjetivos y las responsabilidades jurídicas inherentes a la posibilidad de ser electo en unos comicios democráticos, es concurrente con el derecho general de participación en asuntos públicos, esto es, viene aparejada con la calidad de ciudadano, según se colige de lo señalado en el artículo 35 CPEUM, que regula las prerrogativas propias de esta calidad cívica:

- a) Votar en las elecciones populares;
- b) Poder ser votado *para todos los cargos de elección popular*, teniendo las calidades que establezca la ley;
- c) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

- d) Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos prescritos por las leyes,
- e) Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición;
- f) Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, si se cuenta con las calidades legales establecidas;
- g) Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos constitucionales y legales atinentes, y
- h) Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, conforme las bases constitucionales establecidas.

Esta postura es coincidente con la función tradicionalmente atribuida a la ciudadanía en los Estados, pues únicamente la predicen quienes crean el poder político en una comunidad y son sus principales destinatarios, en virtud de los lazos de pertenencia existentes entre ellos:

El concepto de ciudadano es, pues, la expresión de los derechos políticos y la condición de ciudadanos se identifica con los mismos. El ciudadano es [...] la persona que en el Estado participa en el ejercicio de la soberanía, sea de modo indirecto mediante la elección de representantes sea de modo directo (Arnaldo Alcubilla, 1995: 44). [Se hace equiparación en el contexto liberal-democrático, entre derechos políticos y ciudadanía:] ciudadano es, casi por definición, quien puede participar en la gestión de los asuntos públicos (Díez-Picazo, 2003: 378).

En consecuencia, la capacidad de sufragio pasivo se encuentra indisolublemente ligada a la ciudadanía, y en tanto se goce de la titularidad de ésta, por regla general, se cuenta con aquélla. La ciudadanía sería a la capacidad de sufragio pasivo, lo que la personalidad es la capacidad de goce en el Derecho común, teniendo por ende un carácter unitario: no se puede ser capaz de ser electo para unos cargos, e incapaz para otros. Se trata, en estos casos, de una cuestión distinta a la capacidad (inelegibilidad, incompatibilidad o inhabilidad). Por tanto, no coincidimos con quienes, como Cárdenas Gracia (2006: 58 y 59), identifican a las “capacidades” electivas con la calidad de elector, la ciudadanía, la edad y la residencia.

De este postulado se obtiene que se es jurídicamente incapaz de ser electo si no se cuenta con la ciudadanía mexicana, ya sea por no satisfacer los requerimientos para su configuración, estatuidos en el artículo 34 CPEUM, o por perderse dicha ciudadanía, como consecuencia, según el artículo 37, inciso c) de la CPEUM, de:

- a) Aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
- b) Prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo federal;
- c) Aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo federal, a no ser que se ostente la calidad de senador, diputado federal o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues estos, junto con el propio presidente de la República, pueden libremente aceptar y usar tales condecoraciones;
- d) Admitir del gobierno de otro país títulos o funciones distintos de los literarios, científicos o humanitarios, sin previo permiso del Ejecutivo federal;

- e) Ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y
- f) Actualizar algún otro supuesto previsto en ley (actualmente no existe desarrollo legislativo de otras hipótesis adicionales a las previstas en la Carta Magna).

También se está en presencia de incapacidad de sufragio pasivo cuando el ciudadano se encuentra en alguna de las causas por las cuales se suspenden los derechos políticos en general, establecidas en el artículo 38 constitucional:

- a) Incumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones ciudadanas previstas en el artículo 36;
- b) Estar sujeto a proceso penal, desde la fecha del auto de formal prisión;
- c) Durante la extinción de una pena corporal;
- d) Declaración en los términos establecidos en las leyes, de vagancia y ebriedad consuetudinaria;
- e) Estar prófugo de la justicia, desde el dictado de la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal; y
- f) Estar suspendido de tales prerrogativas por imposición de pena contenida en sentencia ejecutoria. Adicionalmente, el precepto constitucional habilita al legislador secundario a fijar “los casos en los que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación”.

En relación con estas causas de suspensión de derechos políticos, deben tenerse en cuenta los siguientes criterios judiciales que condicionan su aplicación. La hipótesis aludida en el inciso b, relativa a la sujeción del ciudadano a un proceso penal por delito que merezca pena corporal, ha sido objeto de un devenir jurisprudencial entre dos concepciones opuestas. Por un lado, una posición identificada como “automática” o “categórica” y, por otra, una lectura “individualizada” o “particularista” (Ríos Vega, 2011: 211, 619 y ss., y Pujadas Tortosa, 2014: 31 y ss.), que resultan, en buena medida, del método interpretativo empleado (el gramatical o sistemático). Así, la SSTEPJF sostuvo a mediados de 2007 que la medida de suspensión no era “absoluta o categórica”, dado que si al ciudadano le era concedida la libertad bajo caución, no existía razón válida alguna que impidiera el ejercicio de los derechos políticos, solución que se agotaba en la presunción de inocencia de la que goza todo individuo (Tesis XV/2007, que a la postre se recogería como jurisprudencia 39/2013).

Unos cuantos meses después, con motivo de la existencia de criterios opuestos en tribunales de circuito, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que “deben declararse suspendidos los derechos políticos del ciudadano desde el dictado del auto de formal prisión por un delito que merezca pena corporal” (jurisprudencia 1a./J. 171/2007). Esta posición se reiteraría en un pronunciamiento posterior por parte del Pleno de la Corte (acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, resueltas el 28 de mayo de 2009), el cual comprendió, además de esta causa de suspensión, las derivadas de estar compurgando una pena corporal y por imposición como pena específica, con la finalidad de ofrecer un análisis

integral. Finalmente, en mayo de 2011, el Pleno del Máximo Tribunal resolvería la contradicción de tesis denunciada respecto de los pronunciamientos mencionados en primer término. La Corte se decantaría por moderar la restricción constitucional, dada la “evolución y desarrollo” de los derechos fundamentales de presunción de inocencia y de sufragio, por lo que la suspensión de prerrogativas ciudadanas solamente operaría, desde el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que explica su imposibilidad física para “ejercer” el derecho al voto (jurisprudencia P/J. 33/2011).

Si la suspensión de los derechos políticos obedece a que se le ha impuesto al ciudadano una pena privativa de libertad, la suspensión opera como sanción accesoria por ministerio de ley. Tanto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (jurisprudencia 1a./J. 74/2006) como la SSTEPJF (Tesis XXX/2007, actualmente jurisprudencia 20/2011) han establecido que la suspensión concluye cuando la pena de prisión es sustituida por una diversa que no implique privación de la libertad. No ocurre lo mismo, por el contrario, con el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena, pues en concepto del Pleno del Alto Tribunal, “la pena privativa de libertad no se modifica” (jurisprudencia P/J. 86/2010).

A diferencia del supuesto relativo a la sujeción a proceso penal, la suspensión por encontrarse prófugo de la justicia opera de forma automática, sin necesidad de declaración judicial alguna (tesis IX/2010, de SSTEPJF) y pese a que previamente se hubiere calificado la elegibilidad del candidato (Tesis X/2010, igualmente de la SSTEPJF), automaticidad que, recuerda la doctrina, propende más a la arbitrariedad, en la medida en que la proporcionalidad requiere mandamiento judicial individualizado que verifique “la idoneidad, utilidad y necesidad de la medida cautelar para suspender la ciudadanía” (Ríos Vega, 2010, 68; en sentido similar, García Manrique, 2011: 568). En todo caso, es indispensable demostrar que el “candidato indiciado o procesado haya intentado huir, fugar o sustraerse de la justicia” (jurisprudencia 6/97, del mismo órgano jurisdiccional).

Como puede advertirse, este rápido repaso a los precedentes existentes sobre la suspensión de derechos ciudadanos por la presencia de una causa penal (en trámite o resuelta definitivamente en sentido condenatorio) pone de relieve cierta tendencia a:

soluciones que otorgan importancia a aspectos de naturaleza fáctica, como es, el análisis relativo a si el derecho fundamental en juego puede ser objeto de materialización; es decir si los actos de naturaleza penal generan una verdadera imposibilidad material de ejercer el derecho a votar o ser votado (Rivera Estrada y Ceballos Daza, 2014: 217).

Empero, la materialidad o posibilidad del ejercicio del derecho político-electoral no explica todas las soluciones o pronunciamientos judiciales. En el fondo, lo que este escenario hace patente, como alerta Pujadas Tortosa (2014: 130), es la urgente reflexión “sobre la razón o causa eficiente de la suspensión preventiva de derechos políticos”. En diversos aspectos, con una visión amplia del ordenamiento, cobraría relevancia, a partir del último enunciado del artículo 38 de la CPEUM, la capacidad jurídica general como presupuesto para el ejercicio de los derechos políticos, y por ende, de la capaci-

dad de sufragio pasivo. En opinión de Fix-Fierro (2006: 43), si bien la legislación secundaria no contempla más supuestos que de forma expresa suspenden los derechos políticos:

debemos considerar que son relevantes para estos propósitos las reglas establecidas por las leyes civiles en relación con la capacidad jurídica general de las personas físicas. La incapacidad en los términos del derecho civil, declarada judicialmente, suspende los derechos políticos, ya que el ejercicio de éstos es personal, es decir, no puede realizarse mediante representante.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) no es del todo clara sobre los efectos de la incapacidad civil en el ejercicio de los derechos ciudadanos, pues por un lado, el artículo 154, apartado 3, omite contemplar las sentencias estimatorias dictadas en los juicios de interdicción dentro de aquellas que los jueces deben comunicar al Instituto Nacional Electoral para mantener actualizado el Registro Federal de Electores, y por otro, el 241, apartado 1, inciso b) prevé la incapacidad del candidato registrado por un partido político o coalición como una de las causas permitidas para sustituir candidatos una vez fenecidos los plazos de registro.

Pese a este panorama de aparente vacilación normativa, consideramos debe acogerse la postura de Fix-Fierro, pues la capacidad jurídica general, recogida ciertamente por los códigos civiles y, por ende, de rango jerárquico inferior al de las disposiciones de la Ley Fundamental, constituye materialmente una norma toral del andamiaje normativo, en tanto presupuesto para el ejercicio de cualquier derecho, pues dicho ejercicio supone, necesariamente, una capacidad intelectual madura y plena para entender y querer la producción de ciertos y determinados efectos jurídicos a través de la manifestación de la voluntad. Si de forma permanente o transitoria, según fuere la causa que la origine, no se cuenta con una madurez y plenitud de intelección, no es factible la construcción de relaciones jurídicas sanas. Es obvio que el ejercicio del derecho de sufragio, tanto activo como pasivo, exige la determinación de la capacidad jurídica general, ya que implica que el ciudadano se puede gobernar a sí mismo mediante la adopción de decisiones entendidas de manera cabal. Se trataría, propiamente, de un requisito de capacidad del sufragio (activo y pasivo), más que una causa de ilegitimidad (o de inhabilidad, conforme el concepto estricto asumido en párrafos siguientes).

Un rápido vistazo al Derecho comparado permite corroborar esta postura, pues como señala Salazar Benítez (199: 211), dos son los factores comunes de incapacidad electoral recogidos por los distintos ordenamientos nacionales, y uno de ellos es precisamente la incapacitación general (el otro es la suspensión de derechos en virtud de mediar sentencia de carácter penal).

En España, el artículo 3, apartado 1, inciso b) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, excluye del derecho de sufragio pasivo a los declarados judicialmente como incapaces y a los internados en un hospital psiquiátrico, también en cumplimiento de una autorización judicial. De manera similar, la *Bundeswahlgesetz* (Ley Federal Electoral) alemana excluye del derecho de voto (*Ausschluss vom Wahlrecht*) a

quienes se encuentren sujetos a una tutela no provisional para la gestión de sus asuntos y a aquéllos internados en un hospital psiquiátrico (artículo 13). El Código Electoral (Code Électoral) francés regula, en el título primero del libro primero, las disposiciones comunes a las elecciones de diputados, consejeros generales y de consejeros municipales; a su vez, el capítulo inicial comprende los dispositivos relativos a las condiciones requeridas para ser elector, en cuyo artículo L.5 prohíbe la inscripción en las listas electorales de los mayores sujetos a tutela, a menos de que lo permita el juez de la causa (este precepto fue reformado mediante la ley número 2007-308, de 5 de marzo de 2007, a fin de prever que en cada determinación judicial que ordene o renueve una medida de tutela, el juez que conozca debe conservar o suprimir el derecho de sufragio de la persona protegida. Sobre este punto, véase la 14a. edición de Dalloz del Code Électoral, con anotaciones de jurisprudencia a cargo de Maligner). En tanto, la Constitución italiana de 1947 comprende como una de las causas justificadas para restringir el derecho de voto a la incapacidad civil (artículo 48). Situación parecida acontece en Inglaterra, en donde la enfermedad mental (*mental illness*) es considerada una causa propia del *common law* de descalificación de la elegibilidad de los candidatos, e incluso, conforme la Mental Health Act 1983, de acontecer una vez que se ha tomado posesión de cargo, puede conducir, tras su comprobación, a que la curul sea declarada vacante (Barnett, 2002: 434).

Ahora bien, no coincidimos con la totalidad del planteamiento de Fix-Fierro, pues en nuestra opinión no toda declaración judicial de incapacidad conlleva necesariamente la suspensión de los derechos políticos (suspensión derivada de la imposibilidad de ejercer los mismos a través de representante legal alguno), toda vez que esta consecuencia dependerá de los términos y alcances de la resolución judicial en la cual se declare, como ahora se prevé de forma explícita en las legislaciones electorales francesa y española. Así, por ejemplo, limitándonos exclusivamente al caso de la Ciudad de México, el correspondiente Código de Procedimientos Civiles establece que toda resolución en la que se declare la interdicción debe “establecer el alcance de la capacidad y determinar la extensión y límites de la Tutela” (artículo 904, fracción V), en congruencia con lo previsto en el artículo 462 del Código Civil, según el cual, ninguna tutela puede conferirse sin que de manera previa se disponga el estado y grado de capacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella. El segundo párrafo agrega de manera contundente:

Tratándose de mayores de edad a que se refiere el artículo 450, fracción II de este Código, el juez con base en dos diagnósticos, escuchando la opinión de los parientes más cercanos de quien vaya a quedar bajo Tutela, emitirá la sentencia donde se establezcan los actos jurídicos de carácter personalísimo, que podrá realizar por sí mismo, determinándose con ello la extensión y los límites de la Tutela.

Consecuentemente, el juez ha de señalar en la sentencia que el sujeto no está capacitado para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, siempre en el entendido de que la prerrogativa ciudadana podrá restablecerse si las condiciones que dieron

lugar a la interdicción desaparecen, lo cual también se tiene que declarar judicialmente en sentencia definitiva y firme (artículos 466 y 467 del Código Civil para el Distrito Federal). En resumen, de acuerdo con lo expuesto, la incapacidad de sufragio pasiva acontece cuando:

- a) No se cuenta con la ciudadanía mexicana;
- b) La ciudadanía mexicana se pierde, directa o indirectamente (por pérdida de la nacionalidad), en los casos constitucionalmente previstos;
- c) Se está suspendido en el ejercicio de las prerrogativas ciudadanas, y
- d) Se es declarado, por resolución ejecutoriada, civilmente incapaz (legal o natural) para el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado.

*Los requisitos de elegibilidad.* Atento a lo señalado en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, si bien la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular es connatural a la calidad de ciudadano mexicano, ella no es suficiente para ejercer a cabalidad en todo momento el derecho, visto que el dispositivo también exige contar con las “calidades” que para el cargo en cuestión establezca la ley (comenzando por la propia Carta Magna). Con independencia de la extensión normativa que deba atribuírsele a la noción de “calidad”, baste por el momento señalar que, en nuestra opinión, entran en juego, propiamente, las llamadas causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, por medio de las cuales se condiciona o limita el ejercicio a un derecho de sufragio pasivo ya existente, por cuanto la capacidad de sufragio pasivo se da por descontada.

Como más adelante se aprecia con la regulación contenida en el artículo 55 de la CPEUM, el orden positivo mexicano exige la satisfacción de requisitos tanto positivos como negativos, a fin de ser electo válidamente a un cargo público representativo. De tal manera, a diferencia de la concepción estricta de las causas de inelegibilidad desarrollada por la doctrina europea, ya precisada, nuestras leyes suelen incluir, igualmente, otras exigencias tendentes a garantizar, en forma mínima, la idoneidad y aptitud de quienes ocuparán el cargo, y por lo mismo, desarrollarán las labores encomendadas al mismo, a fin de que lo hagan de la mejor manera posible. Así lo entiende entre nosotros, Fernández Ruiz (2004: 264), quien sostiene que la:

doctrina es unánime al señalar que el legislador, para llegar a serlo, requiere estar en situación de ser elegible, o sea, no estar afectado por alguna de las causas de inelegibilidad previstas en la normativa aplicable, las cuales están encaminadas, por una parte, a asegurar la idoneidad de quien llegue a ocupar el cargo, tanto por su identificación con el interés general del electorado, como por su madurez política; y por otra, tratan de evitar la indebida influencia de quienes ocupan una posición especial en los órganos del poder público o en la sociedad, para garantizar la equidad en la contienda electoral.

Requisitos como la oriundez o residencia en el distrito o entidad en la cual se lleva a cabo la elección, así como el de gozar de una edad mínima para ocupar el cargo, se añaden en nuestros ordenamientos, como causas de inelegibilidad, a las prohibiciones de contender en las elecciones si se tiene determinado cargo público (y no se ha sepa-

rado del mismo con la antelación prevista en la CPEUM o en la ley). Aún más, igualmente se incorporan dentro de esta categoría, aquellas restricciones del derecho de sufragio en su vertiente pasiva, que responden a una lógica de renovación del gobernante (a fin de que éste no reproduzca las condiciones de su propia permanencia, violentando la autonomía democrática de los electores), o procuran la satisfacción del principio de igualdad real (en tanto tienden a la eliminación de privilegios de las clases gobernantes, contrarios a la lógica distributiva pretendida en todo aparato organizacional que asuma como propio un perfil democrático), o bien, la optimización de las funciones públicas representativas (evitando que la posibilidad de contender para otro cargo incida negativamente en las labores encomendadas en otro cargo público representativo).

*Las causas de incompatibilidad.* Por su parte, las causas de incompatibilidad restringen el derecho de voto pasivo (así como el diverso derecho a acceder a otros cargos y empleos públicos no representativos, igualmente previsto en el artículo 35, fracción VI, de la CPEUM) en aras de resguardar el eficiente desempeño de las tareas públicas y la no superposición de los intereses públicos con los particulares del funcionario. La SSTEPJF ha sostenido que, a:

diferencia de las causas de inelegibilidad, entendidas en su sentido estricto, que están encaminadas a brindar la transparencia y confiabilidad de sus resultados, mediante la formulación de distintas prohibiciones que impiden la participación en la elección de quienes, a juicio del legislador, se encuentren en una posición de supremacía jurídica, política, económica o social, y por lo mismo pudieren romper el principio de igualdad de oportunidades y la libre emisión del voto, las de incompatibilidad propenden a [evitar] determinadas situaciones consideradas perjudiciales para la operatividad sana y armónica del sistema democrático, que no podría alcanzarse —o sería sumamente difícil conseguirlo— si se alterara el reparto equilibrado de las funciones públicas o si se prohiciera la concurrencia de conflictos de intereses que obstaculizaran las tareas del gobierno.

En la misma resolución se precisa que tanto inelegibilidades como incompatibilidades tienen un carácter restrictivo y no admiten ser interpretadas extensivamente, en razón de su naturaleza restrictiva de derechos fundamentales previstos constitucionalmente, que únicamente admiten ser limitados por medio de una ley, entendida en su significación formal y material (Expediente SUP-JDC-528/2005, resuelto el 14 de septiembre). En relación con esta última afirmación (carácter restrictivo de las causas de inelegibilidad), excepcionalmente se han declarado inelegibilidades no previstas explícitamente en la ley aplicable, como consecuencia de advertir la inconstitucionalidad de la disposición que regula deficientemente las causas de inelegibilidad, por contravención de los principios de igualdad y equidad en la contienda (véase la sentencia del SM-JRC-37/2013, de 27 de junio; así como la ejecutoria del Pleno del Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 32/2011, de 8 de diciembre, que se cita en aquélla. También se sugiere consultar los comentarios que sobre esta sentencia de la Corte se hacen en Zavala, 2013: 44 y ss.). Con posterioridad se ha precisado que estas

excepciones obedecen a la existencia de una categoría sujeta a interpretación, pero que la regla de que no existe inelegibilidad sin ley es plenamente válida (véanse las sentencias relativas a los expedientes SM-JRC-53/2015, SM-JRC-61/2015, SM-JRC-62/2015 y acumulado, todas del 6 de mayo; SM-JIN-12/2015, de 1 de julio; SM-JRC-289/2015, de 24 de septiembre, y SUP-RAP-821/2015 y acumulado, de 22 de diciembre).

La regla general de incompatibilidad se encuentra prevista en el artículo 125 CPEUM, según el cual, “ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de una entidad federativa que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”. A su vez, el artículo 62 del mismo ordenamiento, prohíbe a los diputados y senadores desempeñar otra comisión o empleo remunerado de la Federación o de las entidades federativas por los cuales disfruten sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva. Para cargos no electivos (ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, los respectivos secretarios, consejeros de la Judicatura Federal, magistrados de la SSTEPJF) el artículo 101 establece las incompatibilidades conducentes. En relación con las diferencias existentes entre las inelegibilidades y las incompatibilidades, así como los distintos momentos en los cuales operan y despliegan sus efectos, cabe recordar las propuestas por Salazar Benítez, referidas en párrafos precedentes.

*Las causas de inhabilidad.* Por último, es posible distinguir las figuras anteriores de lo que sería la inhabilidad o inhabilitación en el ordenamiento constitucional mexicano. Se trata de un concepto que suele ser utilizado para hacer referencia a situaciones por demás dispares (recuérdese el amplio catálogo ofrecido por Velásquez Turbay, ya mencionado), y de ahí la necesidad de acotar el ámbito de tratamiento que se pretenda otorgarle. Por ejemplo, en la Constitución chilena, el término “inhabilidad” es empleado para identificar la ausencia de capacidad de sufragio pasivo (artículos 17, apartado 3, segundo párrafo, y 19, apartado 15, último párrafo) o la falta de capacidad jurídica general (artículo 49, inciso 7); asimismo, se le emplea como sinónimo de inelegibilidad (artículo 54, segundo párrafo) y como la sanción por infringir las normas relativas a ciertas causas de incompatibilidad impuestas a los senadores y diputados (artículo 57, tercer párrafo). También la SSTEPJF ha utilizado, de forma consciente, esta categoría jurídica con poco rigor, como al resolver el expediente SUP-JRC-297/2004, resuelto el 5 de noviembre (criterio retomado, en parte, en la resolución del juicio ciudadano SM-JDC-504/2015, de 10 de junio):

A fin de potenciar o maximizar los derechos constitucionales de los partidos políticos a participar en los comicios, así como de sufragio pasivo de los restantes ciudadanos integrantes de la fórmula, planilla o lista, es que el vocablo “inhabilitación” debe interpretarse en su acepción gramatical genérica, esto es, como la acción y efecto de inhabilitar, entendida ésta como:

declarar a alguien inhábil o incapaz de obtener o ejercer cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o políticos [...] y no en la connotación restrictiva que pudiere ser utiliza-

da en otros cuerpos legales del mismo sistema normativo, como por ejemplo, en el caso, la inhabilitación establecida como sanción en los procedimientos establecidos con motivo del régimen de responsabilidades política, penal y administrativa a que se encuentran sujetos los servidores públicos [...]. Y ello porque, a fin de cuentas, la determinación de una persona como inelegible produce un efecto jurídico sustancialmente idéntico al que derivaría de la inhabilitación, esto es, la imposibilidad de ejercer el cargo público para el que fuere propuesto [...] En este sentido [...] la inhabilitación, entendida en el sentido amplio anotado, guardaría similitud con las otras causas para sustituir candidatos una vez fenecido el plazo de registro (el fallecimiento, la incapacidad o la renuncia del candidato registrado), por cuanto, todas ellas tienen en común la ausencia de responsabilidad del instituto político o coalición postulantes en los hechos que motivan la necesidad de sustitución; semejanza que, incluso, podría dar lugar, en el caso de que ni siquiera la posibilidad de sustitución por inhabilitación del candidato primigenio se encontrara contemplada en la ley electoral, a aplicar la misma regla por operar una integración normativa vía la analogía.

Según Fernández Ruiz (2004: 267), la inhabilitación es la “ineptitud o carencia de aptitud o de capacidad para realizar las actividades inherentes al desempeño del cargo de legislador, la que puede deberse ya sea a enfermedad o castigo”. El autor puntualiza también que la inhabilitación tiene lugar transcurrida la jornada electoral, o incluso, una vez que el ciudadano ha tomado posesión del cargo para el cual fue electo, ya que si la causa que la original acontece antes de la elección, entonces deviene en inelegibilidad.

De acuerdo al esquema aquí propuesto, la inhabilitación por razones de enfermedad, en realidad, corresponde a una incapacidad de sufragio pasivo, derivada a su vez de la incapacidad general decretada judicialmente en sentencia firme y definitiva, por ser la única fuente admitida por nuestro ordenamiento para privar del ejercicio de derechos a una persona en razón de no poder gobernarse a sí mismo. Por tanto, la inhabilitación, en sentido estricto, comprende exclusivamente la imposibilidad durante el tiempo que al efecto se señale, de ejercer cargos o funciones de carácter representativo (pero no únicamente éstos, sino todo empleo o comisión de naturaleza pública), por mediar resolución definitiva en dicho sentido:

- a) Dictada por la autoridad judicial en un proceso penal, de acuerdo con el artículo 109, fracción II, CPEUM;
- b) Emitida en un juicio político, conforme lo previsto en el artículo 110 de la CPEUM desarrollado por el momento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 8°), o
- c) En un procedimiento de responsabilidad administrativa, por así preverlo el artículo 109, fracción III, CPEUM, reglamentado en este aspecto por el artículo 16, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ciertamente, en estos casos la inhabilitación es una especie de incapacidad de sufragio pasivo, sin embargo, a fin de distinguir estas resoluciones de las referidas en el artículo 38 de la CPEUM, que comportan no solamente la privación temporal de este derecho sino la suspensión de los derechos políticos en general (como ocurre por ejemplo

con lo señalado en el artículo 46 del Código Penal Federal), hemos optado por utilizar la expresión “inhabilitación” como categoría independiente.

Los párrafos que anteceden han pretendido ofrecer al lector una panorámica del derecho de sufragio pasivo y su configuración constitucional y legal. A continuación, sobre las bases planteadas se pasa revista de los requisitos comprendidos en el artículo 55 de la CPEUM.

*La ciudadanía.* El primero de los requisitos exigidos por el artículo 55 de la CPEUM limita la posibilidad de ser válidamente electo como diputado federal a los ciudadanos mexicanos *por nacimiento* en el ejercicio de sus derechos. De la fracción I, la cual no ha sido objeto de modificación alguna, se derivan dos condicionantes: la calidad de ciudadano mexicano, por nacimiento, y la de estar en el ejercicio de sus derechos.

Tocante a la primera, con esta previsión se reduce aún más el universo inicial de sujetos en posibilidad de ejercer efectivamente el derecho de sufragio pasivo, ya de por sí circunscrito a un segmento específico del elemento humano del Estado (los ciudadanos), pues no solamente quedan excluidos los mexicanos por naturalización, sino incluso aquellos que cuentan con la nacionalidad mexicana de origen, pero que, por así permitirlo la reforma constitucional al artículo 32 publicada el 20 de marzo de 1997, posean otra nacionalidad, en tanto el segundo párrafo de este dispositivo establece que el ejercicio de los cargos y funciones destinados por la Carta Magna a los mexicanos por nacimiento, “se reserva a quienes tengan esta calidad y no adquieran otra nacionalidad”. Se presenta así una paradoja: el ejercicio de un derecho reconocido por la Ley Fundamental (a tener una doble nacionalidad) trae aparejadas consecuencias perjudiciales para quien así procede (imposibilidad de asumir ciertos cargos electivos).

Esta distinción normativa entre ciudadanos poseedores de la nacionalidad mexicana por nacimiento, los naturalizados y los mexicanos de origen titulares de alguna otra nacionalidad, en los términos en los que se encuentra actualmente prevista, es difícilmente compatible con un régimen democrático comprometido con los valores inspiradores del mismo, pues aun cuando la ideología radicalmente nacionalista en la cual está inspirada se considerase justificable en los albores del siglo XX, y con un pasado en ese entonces reciente, prolífico en intervenciones extranjeras, hoy en día merecería ser objeto de nueva reflexión y discusión al seno de los órganos deliberativos facultados de iniciar el procedimiento de reforma constitucional; además, los supuestos peligros que pretenden conjurarse podrían enfrentarse mediante la adopción de otras medidas menos restrictivas de este derecho ciudadano.

Tradicionalmente se han esgrimido dos clases de argumentos en apoyo del requisito bajo examen, el cual por cierto no se encontraba propuesto en el Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, sino que fue introducido en el dictamen formulado por la comisión respectiva. La primera entiende que se trata de una exigencia necesaria para el adecuado desempeño de las labores del cargo:

un ciudadano por nacimiento (*sic*), en oposición al que lo es por naturalización, tiene mayores conocimientos y compromisos con su entorno geográfico social, los que son necesarios

para el desempeño y adquisición de mayores compromisos tanto afectivos como las funciones propias del encargo (Barquín Álvarez, 2000: 93).

Empero, esta justificación no alcanza a explicar la exclusión de los mexicanos por nacimiento en posesión de alguna otra nacionalidad, a quienes no puede negarse, con pretensiones de generalidad, el conocimiento de la realidad nacional, ni la existencia de fuertes vínculos con la nación, pues los mismos se tienen por satisfechos como consecuencia de tener la nacionalidad por nacimiento, es decir, al situarse en aquellos supuestos previstos normativamente como constitutivos del lazo Estado-Individuo *ab initio*.

Otro tanto podría decirse de los mexicanos por naturalización, ya que si bien carecen de un vínculo con la nación desde el momento del nacimiento, en mayor o menor medida el conocimiento del país, de su historia y de su realidad, así como del vínculo y compromiso con el Estado mexicano, son cuestiones que igualmente deberían tenerse por supuestas derivado de que el naturalizado mexicano ha cumplido los diversos trámites y requisitos necesarios para la consecución de esa calidad, los cuales implican el acreditamiento de diversas situaciones de hecho consideradas por el ordenamiento como constitutivas de un vínculo con el país, desde la propia CPEUM (artículo 30, apartado B, fracción II) hasta su ley reglamentaria (artículos 19 y siguientes de la Ley de Nacionalidad). En este sentido se pronuncia Fix-Fierro (2006: 57), quien enfatiza un tratamiento de “ciudadanos de segunda a los mexicanos por naturalización, cuando por el hecho mismo de haber adquirido la nacionalidad mexicana demuestran su voluntad de compartir el destino de nuestra comunidad política”.

La segunda clase de argumentos (Tena Ramírez, 2004: 276; Lanz Duret, 1984: 130) responde a un nacionalismo exacerbado y, al parecer, a ciertas experiencias históricas, en donde se observa con recelo y suspicacia a los “extranjeros”, capaces de actuar sin escrúpulos en contra del bienestar general o de responder a los intereses injerencistas de otras naciones, fuente de potenciales peligros para la seguridad nacional. Sin hacer de lado que las previsiones jurídicas no pueden desatender las experiencias históricas de las cuales nacen, ello no equivale a perpetuar su vigencia de forma indefinida pasando por alto las nuevas circunstancias y el entorno internacional contemporáneo. Hoy en día parece no encontrar el suficiente apoyo una restricción de este tipo ni siquiera en una pretendida psicología colectiva de recelo a los extranjeros avecinados en México, pues entonces se estaría privando a un grupo de nacionales de un aspecto esencial para la participación política, de tal manera que la adquisición de la nacionalidad (y de la ciudadanía) traería más bien la imposición de deberes que el reconocimiento de derechos, lo cual no parece muy justificable. En favor de la prevalencia del principio de igualdad, eje rector a partir del cual no solamente se construyen los modernos ordenamientos jurídicos, sino también de manera especial los derechos de participación política, no cabe suscribir por tanto, como lo sostiene Tena Ramírez (2004: 276), una “ciudadanía especial” a partir de la cual se configure el derecho de sufragio pasivo.

Las razones que sustentan este requisito podrían atenderse mediante la adopción de otras medidas o previsiones menos drásticas y más acordes con el principio de

igualdad, como por ejemplo, la prohibición de participar en las deliberaciones y votaciones de asuntos en los cuales, por razón de su nacionalidad primigenia o de la doble nacionalidad que se posea, pudiere de manera fundada verse comprometida la independencia e imparcialidad de su decisión; el acreditamiento de un tiempo de residencia efectiva (posterior a la obtención de la nacionalidad) en el país a los mexicanos naturalizados para acceder a una diputación o a una senaduría (a fin de que no existiera duda alguna respecto de sus vínculos y compromisos con el país), o bien, como prevé la Constitución argentina, reformada en 1994, cuyos artículos 48 y 55 requieren para ser diputado o senador, respectivamente, ejercer cuatro o seis años la ciudadanía. En el caso de los extranjeros naturalizados, el cómputo del término se comienza a contar “desde el día que los extranjeros obtienen la carta de ciudadanía, por sentencia firme de la justicia electoral” (Quiroga Lavié, 1993: 762).

En relación con este tema, cabe recordar que la CEDH declaró contrarias al régimen europeo de derechos humanos las reformas legales adoptadas en Moldavia mediante las cuales se prohibió que ciudadanos nacionales pudieran resultar electos al parlamento, si contaban con otra nacionalidad, a no ser que renunciaran a esta última (Tanase *vs.* Moldavia, resolución de la Gran Cámara de 27 de abril de 2010). La CEDH encontró la medida desproporcionada, ya que si bien la seguridad nacional constituye un fin legítimo al amparo del cual puede limitarse el derecho de sufragio, existían otras medidas que podían tener un efecto preventivo sobre amenazas particulares. En todo caso, la CEDH enfatizó que con el paso del tiempo, las restricciones generales son más difíciles de justificar, dado que no puede ya aceptarse que todos quienes detenten una doble nacionalidad representan un riesgo a la seguridad y la independencia (parágrafo 175, con referencia a Adamsons *vs.* Latvia, 3a. sección, resolución de 24 de junio de 2008, parágrafo 123). La posición final de la Corte es mucho más deferente con el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros, que la asumida en un principio por la 4a. sección, para quien el simple juramento de lealtad era suficiente (resolución de 18 de noviembre de 2008, parágrafo 109).

Por último sobre este punto, cabe precisar que si un ciudadano mexicano es considerado por otro Estado como su nacional, o si un ciudadano mexicano se ostenta ante las autoridades de otro país como su nacional, y dicha persona aspira a contender por el cargo de diputado federal, para cumplir con el requisito de elegibilidad que se comenta, debe exhibir su certificado de nacionalidad mexicana expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, una vez que haya acreditado los requisitos establecidos por la Ley de Nacionalidad (Sobre el tema y el valor probatorio del referido certificado, se pueden consultar como antecedentes las resoluciones dictadas por la SSTEPJF al resolver los juicios SUP-REC-155/2012, de 28 de agosto y SUP-JDC-886/2015, de 6 de mayo).

La segunda condicionante prevista por la fracción I del artículo 55, relativa a que el ciudadano mexicano por nacimiento se encuentre en el ejercicio de sus derechos, comprende a nuestro juicio, la inexistencia de cualquier causa que traiga aparejada la incapacidad de sufragio pasivo o la inhabilitación, en los términos ya expuestos.

*La edad.* La fracción II del artículo 55 de la CPEUM, exige 21 años cumplidos al día de la elección, para estar en aptitud de ser electo diputado. En el texto original de la Constitución de 1917 la edad prescrita era de 25, reducida a los 21 actuales mediante reforma publicada el 14 de febrero de 1972, como consecuencia, en cierta forma, de la disminución de la edad para alcanzar la ciudadanía, efectuada al artículo 34 constitucional en diciembre de 1969, de 21 a 18 años, la cual constituyó una medida encaminada a conseguir un ensanchamiento del cuerpo electoral producto a su vez del cambio en la composición de la sociedad mexicana, en donde la juventud de forma progresiva fue constituyéndose en un segmento predominante de la población y de las revoluciones cultural y tecnológica, que incidieron notablemente en el proceso de maduración de las personas.

La diferenciación entre la edad requerida para acceder a la ciudadanía, de la cual deriva la capacidad para el ejercicio de los derechos políticos, en particular del de sufragio pasivo y aquella exigida para ser electo diputado, explica Aragón Reyes (2007: 188 y 189), atiende a razones de prudencia política, en la medida en que puede estimarse conveniente que para el ejercicio de cargos públicos de tanto relieve se requiera de cierta madurez que, en términos generales, proporcionan la mayor edad y experiencia.

Ciertamente, como señala Barquín Álvarez (2003: 475) la edad supone una maduración del individuo, que le puede permitir estar en posibilidades de formular una decisión política que no está al alcance de los menores de edad. Sin embargo, esta aseveración que resulta válida para restringir la ciudadanía y los derechos inherentes a la misma a quienes han cumplido 18 años y, por lo mismo, alcanzado la plena capacidad de obrar (con lo cual se justificó, pese a ser nociones substancialmente distintas, la equiparación de la mayoría de edad civil o común con la calidad de ciudadano), por operar en su favor la presunción legal de haber alcanzado la madurez necesaria para entender, querer, y autodeterminarse normativamente; tradicionalmente ha sido considerada insuficiente para el acceso a ciertos cargos representativos, respecto de los cuales se suele requerir una madurez mayor.

En efecto, es común argumentar que las funciones desempeñadas en estos cargos son más delicadas “que las de simple ciudadano” (Tena Ramírez, 2004: 276), pues mientras un:

elector cumple con su misión en breve espacio de tiempo, con la cooperación de muchos otros electores, y para una función de tipo selectivo, en cambio, el diputado va a ostentar su mandato durante varios años, y su labor es de inmensa importancia para la gobernación del país. Nada tiene de extraño, pues, que se requiera entonces alguna condición superior a la que se demanda al mero elector (Pérez Serrano, 1984: 348).

Nuestro ordenamiento acoge este postulado, de tal suerte, la posibilidad de ser válidamente electo varía según el cargo o función de que se trate, pues evidentemente las funciones y responsabilidades son diferentes en cada uno de los cargos representativos, y por ende, no cabe exigir iguales condiciones al que aspira a ser diputado que

a quien ha de ocupar la presidencia de la República. Tocante a la edad, nuestra Carta Magna establece de manera diferenciada este requisito atendiendo a la concepción política del órgano, a la importancia y a la responsabilidad de cada función: 21 para diputados, 25 en senadores y 35 para ser presidente, conforme los artículos 55, 58 y 82 fracción II. Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de septiembre de 2008, se modificó el párrafo quinto de la fracción I del artículo 116 constitucional, a fin de incorporar como requisitos para ser gobernador constitucional de un Estado, el de “tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa”.

De acuerdo con esta reforma se establece un *umbral máximo* en la edad que pueden las constituciones estatales exigir a sus ciudadanos para ser gobernadores, dejando en su ámbito interior la posibilidad de requerir normativamente una edad inferior a los 30 años. Las reformas a la CPEUM publicadas el 29 de enero de 2016 no contemplaron una regla similar para el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, pues será la Constitución de esta entidad la que fije “los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo” (artículo 122, apartado A, base III, segundo párrafo). Respecto a las diputaciones locales (Ciudad de México incluida) e integrantes de los ayuntamientos y alcaldías de la capital, la Constitución es omisa, por lo cual se trata de cuestiones que corresponde regular a cada entidad federativa según sus propias condiciones.

En el fondo, la razón de esta diferencia se halla en la idea proveniente desde el Derecho romano, de la vinculación de la mayoría de edad a una determinada madurez mental, la cual se exige en un grado más elevado para la participación en los asuntos públicos y, más concretos, para el ejercicio del sufragio pasivo. No obstante, para ciertos sectores de la doctrina la diferenciación se basa en un prejuicio difícilmente conciliable con una perspectiva plenamente democrática, pues aseveran que desde un punto de vista estrictamente democrático y partiendo de la conexión entre ambas vertientes del sufragio en cuanto derecho fundamental, carece de sentido la diferenciación. En los países en los cuales se mantienen las distinciones entre las edades requeridas para votar y para ser electo, refiere Salazar Benítez (1999: 209), además de ser mínimas, no dejan de ser meras referencias formales y responden a la perpetuación de una norma tradicional. Posiciones más radicales, como la de Touraine (2004: 93), cuestionan incluso la exclusión de la vida política de los menores de 18 años, pues da a la vida pública un carácter no democrático, consecuencia de impedir la participación de un importante sector de la población que, en otras áreas del consumo (cine, música, televisión y moda), constituyen una parte trascendente del mercado.

Estas críticas, quizás plausibles en regímenes parlamentarios, difícilmente podrían sostenerse en los de corte presidencialista, como el nuestro, en donde la titularidad del gobierno y la jefatura del Estado recaen en la responsabilidad de una sola persona, electa específicamente por la ciudadanía para el cumplimiento de esa tarea, cuyo desempeño eficaz y responsable ordinariamente podría esperarse de un individuo con experiencia, prudente y plenamente maduro, calidades que, por lo general, solamente con el paso de los años se adquieren.

Buena prueba de lo anterior es posible encontrarla en el ordenamiento constitucional alemán, en donde se exige la misma edad (18 años) para ser elector que para ser elegido al *Bundestag* o Cámara Baja del Parlamento Federal (artículo 38, párrafo 2 de la *Grundgesetz*), sin embargo, la designación del presidente Federal, quien no es electo en unos comicios directos sino mediante una convención federal compuesta por integrantes del *Bundestag* y por parlamentarios de los *Länder* o Estados federados, debe recaer en alguien que reúna la calidad de elector al *Bundestag* y que además, cuente con 40 años cumplidos (artículo 54, párrafo 1).

Una situación similar ocurre en la Constitución italiana, conforme a la cual, el presidente de la República, electo también de forma indirecta por los parlamentarios y un determinado número de delegados por cada región en que se divide el país, requiere ser ciudadano en goce de sus derechos civiles y políticos, y contar con cincuenta años de edad (artículos 83 y 84).

En ambos casos el acceso a la jefatura del Estado se encuentra limitada a ciudadanos con una edad mucho mayor (más del doble) que la necesaria para ser elector, dada la trascendencia y repercusión de los actos reservados a quien suele atribuírsele la “unidad” de la nación, aun cuando el ejercicio del gobierno en donde se toman casi en su totalidad las decisiones políticas de corte ejecutivo con relevancia en la vida del país, se encuentra atribuido a otro funcionario. La edad constituye una de las circunstancias más extendidas con la cual se regula el derecho de sufragio pasivo, y como tal se encuentra comprendida dentro de los factores permitidos de manera explícita por el artículo 23, apartado 2, de la CADH.

Cuestión distinta es, por supuesto, la razonabilidad de establecer una edad superior que la prescrita a los electores, para ser electo válidamente como componente de la llamada Cámara Baja, como ocurre con la fracción II del artículo 55 constitucional, pues tradicionalmente se le identifica (y de ahí el diseño de su composición y la exclusividad de ciertas atribuciones) como el foro más representativo y democrático de las instituciones del Estado federal, como en su momento lo explicó Pérez Serrano (1984: 348): “las cámaras altas son más severas que las ‘populares’ al demarcar las condiciones de elegibilidad, pues incluso en las asambleas conocidas como cámaras bajas es frecuente que todos los electores sean elegibles”.

En este sentido, la CEDH ha considerado en forma consistente que el derecho a ser votado en las elecciones del cuerpo legislativo no es absoluto sino que hay lugar para límites implícitos, puesto que se disfruta por parte del Estado de un gran margen de apreciación de las condiciones que rodean su ejercicio; sin embargo, tales límites no deben reducir en forma tal el derecho que le prive de su esencia misma y de toda efectividad, y en todo caso las medidas legislativas adoptadas deben perseguir un fin legítimo y los medios utilizados no deben resultar desproporcionados (caso *Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica*, de 2 de marzo de 1987, párrafo 52). En el caso de la edad, refiere Rallo Lombarte (1997: 85 y 86), las restricciones impuestas no deben alterar “la libre expresión popular”.

En nuestro país durante la LVII Legislatura se discutió e incluso planteó la posibilidad de equiparar la edad para ser elector y diputado, con motivo de la iniciativa

presentada a fin de disminuir a 25 años la edad para acceder a las senadurías, en ese entonces establecida en 30 años por el artículo 58 constitucional. En el dictamen que formuló la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sobre dicha iniciativa, se propuso modificar igualmente el artículo 55, fracción II, y fijar en 18 años la edad indispensable para ser diputado. El dictamen fue aprobado por la Cámara de Diputados por 391 votos a favor, con 51 en contra; sin embargo el Senado objetó, ente otras cosas, la reducción de la edad para ser diputado y fue rechazado el proyecto de reformas por una amplia mayoría (78 votos a favor de modificar el proyecto, y únicamente seis en contra). A la postre, la Cámara de Diputados aceptó las modificaciones propuestas por su colegisladora.

Conviene, pese a lo anterior, en el futuro revisar la configuración actual de esta limitación, con miras a ponderar la conveniencia de equiparar las calidades de elector y diputado, por resultar, evidentemente, más acorde con los postulados democráticos y con la naturaleza y función de la Cámara respectiva.

*La oriundez y vecindad.* La fracción III del artículo 55 de la CPEUM, por su parte, exige “ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella”. El primer párrafo de esta fracción fue objeto de reforma mediante decreto publicado el 8 de octubre de 1974, con la cual se eliminó la referencia a los territorios federales, que desaparecieron con la creación de los estados de Baja California y Quintana Roo. Por su parte, con la modificación publicada el 29 de enero de 2016, se sustituyó la palabra “Estado” por “entidad federativa”, a fin de comprender a la Ciudad de México.

A diferencia del artículo 56 de la Constitución de 1857, la posibilidad de ser electo diputado no se circunscribe a quienes cuenten con la vecindad en el Estado en el cual tengan lugar los comicios, sino que es ampliada igualmente a los nacidos en la entidad federativa de que se trate, ampliación que en su momento fue calificada de “más liberal” por el grueso de los integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917, y recibida con aplauso por quienes advertían en la vecindad la entronización de un “criterio raquíutico” (Lanz Duret, 1984: 132). Basta con satisfacer cualquiera de las dos circunstancias referidas en el mismo (la *oriundez* o la *residencia*) para así estar en condiciones de resultar electo diputado, con lo que se llevan las presunciones en que se funda la disposición hasta límites insospechados.

En efecto, de manera generalizada se suele encontrar la justificación de esta exigencia en la necesidad de que el candidato a una diputación (y en general a cualquier cargo público) demuestre contar con vínculos de pertenencia e identidad con la comunidad local en la cual pretende ser electo (Barquín, 2003, 476). Algunos otros autores entienden que la disposición propende a que el electorado conozca al candidato (Tena Ramírez, 2004: 277; Gamas Torruco, 839), y no ha faltado quien (nuevamente, Lanz Duret, 1984: 133) manifieste abiertamente su oposición al precepto por considerarlo incongruente con las funciones desarrolladas por la Cámara de Diputados (que no discute asuntos locales, los cuales están reservados a las legislaturas de los Estados) y con los avances tecnológicos del mundo moderno (la facilidad y rapidez de las comu-

nicaciones hacen inútil que los diputados o senadores acudan como “enviados diplomáticos o delegados especiales de cada región”), posición a la que se ha replicado correctamente que la elección de diputados, al menos las seguidas bajo el sistema electoral de mayoría relativa, tienen lugar en distritos, y no a nivel nacional, y que un desempeño adecuado de las tareas legislativas requiere el conocimiento preciso de las distintas situaciones prevalecientes en el país (Barquín Álvarez, 2000: 95).

En cualquier caso, la oriundez constituye sin duda, uno de los elementos externos y objetivos a partir de los cuales se puede presumir válidamente esa vinculación, no obstante, desde nuestro punto de vista, el simple nacimiento no es condición bastante para estos efectos (vinculación con una comunidad, conocimiento del candidato y de las circunstancias imperantes), pues al ser un acontecimiento meramente accidental del mismo, no se advierte una decisión voluntaria plenamente consciente de formar parte de una comunidad política determinada, ni mucho menos el conocimiento de la realidad en la circunscripción por parte de los candidatos, máxime que entre el alumbramiento y la postulación al cargo pudiere existir un lapso demasiado prolongado caracterizado por la ausencia de todo tipo de vínculo material con la circunscripción, su gente, sus necesidades y sus características.

La vecindad, por el contrario, constituye un elemento objetivo que permite establecer cualquiera de las dos finalidades apuntadas con mucho mejor grado de certeza o fiabilidad que el nacimiento, pues aun quienes se muestran suspicaces sobre los alcances reales de la residencia como vehículo del conocimiento del candidato, de los intereses y de los problemas de una cierta región, reconocen los efectos perniciosos de que un candidato sin arraigo asuma alguna función pública (Gámiz Parral, 2000: 302 y 303).

Además, la vecindad es una de las circunstancias tradicionalmente reconocidas como fuente legítima de limitación del derecho de sufragio pasivo, como lo demuestra su inclusión en el elenco previsto en el artículo 23, apartado 2, de la CADH (aunque en el precepto se utiliza el vocablo residencia). La CEDH ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de este requisito (utilizando también la idea de residencia) como condición del derecho de sufragio pasivo (*right to stand for elections*), que confirma esta posición. En esta opinión, la corte pasa primero por recordar que, en relación con derecho de voto, el requisito de residencia no puede considerarse *per se* una exigencia irracional o arbitraria, como consecuencia de encontrarse justificado por las siguientes razones:

- a) La presunción de que un ciudadano no residente se encuentra interesado en menor grado, y con menos conocimiento, de los problemas cotidianos;
- b) La impracticabilidad y en ocasiones no deseabilidad [y algunas veces hasta imposibilidad] para los candidatos de presentar las ofertas políticas a ciudadanos en el extranjero, en condiciones satisfactorias para la libre expresión de las ideas;
- c) La influencia de los ciudadanos residentes en la selección de candidatos y en la formulación de los programas electorales; y
- d) La correlación existente entre el derecho a votar en las elecciones parlamentarias y el ser directamente afectado por los actos de los cuerpos políticos electos.

Precisado lo anterior, la corte reconoce que requerimientos más estrictos pueden ser impuestos para la elegibilidad de los candidatos en las elecciones parlamentarias, a diferencia de la “elegibilidad para votar”, para después pronunciarse en el caso concreto:

Por lo tanto, la Corte no descartaría categóricamente un requisito de cinco años de residencia continua para candidatos potenciales al Parlamento. Podría argumentarse que este requerimiento puede ser considerado apropiado para permitir a tales personas la adquisición de suficiente conocimiento con las cuestiones asociadas con las tareas del Parlamento nacional (caso *Melnychenko vs. Ucrania*, de 19 de octubre de 2004, párrafos 56 y 57).

Pero al constituyente le ha bastado la oriundez del candidato para tener por satisfechos estos extremos, y de no poseerse entonces es menester acreditar la vecindad por el tiempo exigido en la Carta Magna. Cabe aquí puntualizar que los datos objetivos consistentes en el nacimiento o la vecindad, se encuentran referidos en la disposición analizada a la entidad federativa en general y no al distrito en particular por el cual se postule el candidato, en conformidad con los artículos 52 y 53 de la Ley Fundamental, lo que no deja de revelar cierta incongruencia en la sistemática pretendida. Tratándose de los diputados a elegir por representación proporcional, conforme el segundo párrafo de la fracción III, incorporado con motivo de la introducción de este sistema electoral mediante decreto de 6 de diciembre de 1977, también es necesario ser originario o vecino en iguales términos que los consignados para los de mayoría relativa de alguna de la entidades federativas que comprenda la circunscripción en la cual se realice la elección.

La acreditación de la oriundez, por regla general, no ofrece complicación alguna, pues ello se consigue con la presentación de la copia del acta de nacimiento al momento del registro de la candidatura, según prevé el artículo 238, apartado 2 de la LEGIPE. En efecto, aun cuando el término “originario” empleado por el texto constitucional admite gramaticalmente otras acepciones, “el Constituyente de 1916-1917, según consta en el Diario de Debates, lo empleó solamente con el significado de ‘nacido’”, reconoció la Sala de Segunda Instancia del desaparecido Tribunal Federal Electoral (Expedientes SI-REC-0001/94 y acumulados, resueltos el 19 de octubre; criterio recogido en la tesis, perteneciente a la segunda época de la jurisdicción electoral, encabezada con el rubro “Diputados. Ser originario del Estado en que se haga la elección, interpretación del requisito de elegibilidad”).

Esta facilidad no se presenta con la demostración de la vecindad, pues la problemática comienza por determinar el hecho o conjunto de hechos a partir de los cuales se construye el concepto, para así distinguirlo de otras nociones con las que usualmente se relaciona (como ocurre con al CADH y la resolución de la CEDH recién mencionados), y todo ello con miras a cumplir la finalidad perseguida con la norma.

Castillo González (203 y siguientes) ofrece las siguientes diferencias y puntos de conexión entre las nociones de domicilio, residencia y vecindad:

- a) La residencia implica la permanencia constante de una persona en un determinado lugar, en donde establece su habitación o morada, y generalmente su principal centro de actividades;
- b) La simple residencia no es suficiente para constituir el domicilio en sentido jurídico, sino que es necesario que la permanencia sea habitual; Existe una conexión sustancial entre los conceptos “residencia” y “domicilio”, pues el primero estriba en la permanencia no efímera ni casual en un lugar, y la ley toma como base ese hecho (en ocasiones durante un lapso más o menos prolongado), para determinar el domicilio de una persona;
- c) La vecindad, en cambio, exige que la permanencia de una persona en un determinado lugar de manera habitual y constante, se prolongue por un tiempo mayor, ordinariamente, de tal forma que permita presumir su incorporación a la cultura, necesidades e intereses de una comunidad, que le permita desarrollar acciones de solidaridad o unión, es decir, que esté arraigada; lo que puede revelarse por el hecho de habitar con la familia, mantener sus intereses, convivir con los miembros de ese lugar, conocer y participar en la solución de los problemas que aquejan a la comunidad, etcétera; y
- d) Existe cierto parangón entre vecindad y ciudadanía para efectos electorales, porque hasta ahora, así como la ciudadanía constituye la base para adquirir los derechos políticos, la residencia define la titularidad y posibilidad de ejercicio de esos derechos políticos en los ejercicios democráticos concernientes únicamente a una región determinada.

La residencia se constituye, como lo representa gráficamente el autor indicado, en el círculo concéntrico de las nociones de domicilio y vecindad, siendo además que ésta presupone de forma ordinaria a la segunda. ésta ha sido, en términos generales, la postura de los diversos órganos jurisdiccionales especializados encargados de interpretar y aplicar las disposiciones electorales en los litigios acaecidos en los procedimientos de renovación de las autoridades representativas, desde el año de 1990. La Sala de Segunda Instancia del entonces Tribunal Federal Electoral, al resolver los expedientes SI-REC-001/94 y acumulados en sesión de 19 de octubre, interpretó de forma directa la fracción III del artículo 55 constitucional para concluir:

la vecindad supone siempre un elemento de carácter subjetivo que se traduce en el ánimo del individuo de permanecer, quedarse, establecerse o hacer su vida en el lugar donde tiene establecido su domicilio; en tanto que la residencia exige solamente un elemento de carácter objetivo consistente en el hecho mismo de la estancia material de la persona, y si a ello agregamos que en la señalada fracción constitucional, el vocablo “efectiva” está calificando la palabra residencia, a fin de que ésta no sea incierta o dudosa, debemos concluir que cuando el artículo 55 de la Constitución menciona “vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha”, se refiere a la persona que, sin ser originario del Estado en que se haga la elección, se ha quedado materialmente de manera constante, con el ánimo de establecerse en esa entidad, durante el tiempo invocado.

El criterio constituyó tesis, bajo el rubro “Diputados. Ser vecino del Estado en que se haga la elección con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, interpretación del requisito de elegibilidad”, consultable en la memoria del proceso electoral señalado. Por su parte, la SSTEPJF ha sostenido reiteradamente que la

residencia requerida para ser electo debe ser en todo caso efectiva, real, no ficticia, pues solamente de esta forma se cumple con la finalidad pretendida por el legislador, consistente en que los candidatos “tuvieren conocimiento de las condiciones sociopolíticas del territorio a gobernar, lo que permite al candidato ganador estar al día en los problemas y circunstancias cotidianas de la vida de cierta comunidad” (tesis LXIII/2001). Y como inherentes a la idea de vecindad, los elementos de fijeza y permanencia que consisten en mantener casa, familia e intereses en una comunidad social determinada, con los cuales se promueve los sentimientos de solidaridad y de unión entre los miembros de una comunidad (Sentencia del expediente SUP-JDC-133/2001, resuelto el 30 de diciembre. Más recientemente, la dictada en el SUP-JRC-129/2006, de 8 de junio).

Todo se reconduce, en síntesis, en la constatación de un hecho físico consistente en la ubicación por parte del individuo en un lugar determinado para habitar en él y, de manera ordinaria, realizar el común de sus actividades en el orden laboral, familiar, social y político, que no equivale necesariamente a la idea de domicilio, pues éste “es una construcción jurídica que [...] depende de la normatividad establecida [...] y por tanto [...] puede sustentarse en ficciones jurídicas, aunque éstas no correspondan necesariamente con los hechos” (Expediente SUP-JRC-179/2004, resuelto el 10 de septiembre). De esta suerte, no resulta del todo acertado aseverar, como lo hace Huber Olea y Contró (2006: 275), que el concepto de residencia derive de la noción de domicilio.

La acreditación de la residencia o de la vecindad para estar en condiciones de participar en un proceso electivo, por encontrarse referida a situaciones de hecho prolongadas de momento a momento durante largos periodos, ofrece una particular complicación, ante la carencia de medios probatorios idóneos que permitan tenerla por demostrada de manera directa. El artículo 178, apartado 2 del COFIPE de 1990, preveía que con la solicitud de registro debía acompañarse la constancia de residencia “en su caso” (es decir, si los candidatos no eran originarios de la entidad en la cual eran postulados). Ni el COFIPE de 2008 ni la vigente LEGIPE exigen la presentación de la constancia de residencia, sin embargo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE, antes el IFE) ha continuado exigiendo en los comicios subsecuentes este requisito si el candidato no es oriundo, mediante la emisión del acuerdo relativo a los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputados por ambos principios que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto.

La SSTEPJF ha estimado que las constancias de residencia, pese a tener naturaleza pública, gozan de un régimen probatorio propio derivado del mayor grado de certeza brindado por el registro u otras probanzas en las cuales se hubiere apoyado su emisión (Jurisprudencia 3/2002). Por esta razón, cuando se controvierte el registro o la expedición de la constancia de mayoría y validez sobre la base de que el beneficiado no cumple con el requisito relativo a la residencia, es común que juegue un papel relevante tanto la prueba indiciaria como el momento en el cual se presente la impugnación (véase al respecto, la jurisprudencia 9/2005).

El último párrafo de la fracción III del artículo 55 constitucional, conserva una disposición inicialmente prevista como enunciado final del primer párrafo, en la que

se establece que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de los cargos públicos de elección popular. En sus términos literales, el enunciado normativo entra en franca contradicción con las connotaciones de vecindad y de residencia, debido a que como se explicó, tanto una como otra se pierden en el momento mismo en que dejan de prevalecer los hechos materiales y físicos en los cuales reposan. De ahí que, hablando con propiedad, no pueda conservarse la vecindad o residencia si se habita ordinariamente en algún otro lugar, así sea con el motivo del ejercicio de una función pública representativa. Por ello, al interpretar una disposición similar contenida en la Constitución de Zacatecas, la SSTEPIJ ha considerado que en realidad lo establecido por el legislador es la exoneración:

de esa residencia efectiva [...] durante todo el tiempo que ocupe cualquiera de los cargos aludidos, [toda vez que] el desempeño de un cargo de elección popular o de uno de naturaleza federal, constituya el ejercicio de un derecho político consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que no se debe erigir a la vez en obstáculo para ejercer ese mismo derecho (Expediente SUP-JRC-179/2004, resuelto el 10 de septiembre).

*Los requisitos de elegibilidad en sentido estricto.* Las fracciones IV y V del artículo 55 constitucional, contienen lo que cierto sector de la doctrina califica en sentido estricto requisitos de elegibilidad o, desde el punto de vista negativo, causas de inelegibilidad, en tanto excluyen del proceso electoral a ciudadanos que en virtud de la posición preeminente de poder en la cual se encuentran posicionados, pudieren romper con el equilibrio en la contienda e incidir negativamente en la libre emisión del sufragio por parte de los electores. Es decir, la finalidad pretendida con estas prohibiciones es preservar la equidad en la contienda y la libertad del sufragio; tienen como elemento común entre ellas, salvo en un caso, que el ciudadano ubicado en la limitación puede voluntariamente evadirla, separándose del cargo con la anticipación prevista en cada uno de los supuestos.

Esta finalidad reconocida en forma generalizada en el Derecho comparado, ha sido manifestada igualmente por la SSTEPIJ en múltiples ejecutorias, como por ejemplo, en las dictadas en los expedientes SUP-JRC-151/2001 y SUP-JRC-180/2001, emitidas el 30 de agosto, en las que expresó que la intención del legislador con las causas de inelegibilidad fue la de evitar la posibilidad de que personas con el carácter de servidores públicos que fueran postulados como candidatos por los partidos políticos a un cargo de elección popular, pudieran ubicarse en una situación de ventaja respecto a los demás contendientes con motivo de las actividades que desempeñan, ya que por cuestiones de mando, ascendencia jerárquica o manejo de recursos públicos, pudieran incidir en sus subordinados o en los electores en general para lograr un mayor número de votos a su favor, o bien, podría suceder que los electores se pudieran sentir obligados a emitir su voto a favor del servidor público que les atendió, tramitó o resolvió cualesquiera de los asuntos atinentes a la competencia de sus cargos; así, con tal exigencia se busca salvaguardar el principio de igualdad que rige los procesos electorales al evitar la posibilidad

que los servidores públicos por las funciones que desempeñan, pudieran aprovecharse de su posición para alcanzar un mayor número de votos, lo que trastocaría el proceso comicial y el resultado de la elección (en sentido similar, la resolución del SUP-REC-137/2012, de 15 de agosto).

Las causas de inelegibilidad comprendidas en las dos fracciones en cuestión revisten el carácter de absolutas o relativas atendiendo a un criterio territorial, según afecten a todas o algunas circunscripciones. Tienen el carácter de relativas:

- a) Las de quienes se encuentran al servicio activo en el Ejército Federal o tienen mando en la policía o gendarmería rural, únicamente en el distrito en el cual ejerzan su influencia, salvo que se separen cuando menos noventa días antes de la elección. Esta prohibición, contenida en la fracción IV, no ha sufrido cambio alguno durante su vigencia;
- b) La de los secretarios de gobierno de los Estados y de la Ciudad de México, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y los alcaldes en el caso de la Ciudad de México, quienes no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan *definitivamente* de sus cargos 90 días antes de la fecha de los comicios. Hasta la reforma publicada el 29 de abril de 1933, la prohibición se extendía indistintamente a los “secretarios” de los gobernadores, lo que no deja de ser paradójico, debido a que la realidad muestra que, en ocasiones, existen ciertas secretarías distintas de la de Gobierno por medio de las cuales se ejerce tanto o más influencia sobre el electorado y la ciudadanía en general, en razón del presupuesto y actividades encomendadas, como acontece por ejemplo con aquellas que ejercen un fuerte gasto público con fines de desarrollo social; y
- c) La de los gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, quienes no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos, pero nada impide en un plano estrictamente jurídico que durante el periodo de prohibición establecido puedan contender y ser electos en un distrito perteneciente a alguna otra entidad federativa (por ejemplo, aquella en la cual hubieren nacido).

Con anterioridad a la reforma de 1933 recién señalada, el lapso de la prohibición se encontraba equiparado al de los secretarios de gobierno, jueces federales y los estatales (90 días). La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016 adecuó la disposición a las modificaciones orgánicas de que fue objeto la Ciudad de México. Hasta ese momento y desde la reforma constitucional de 19 de junio de 2007, el catálogo de servidores públicos contemplados en la fracción V del artículo 55, refería al Jefe y Secretario de Gobierno, a los titulares de los entonces órganos político administrativos (delegados administrativos), de la ahora Ciudad de México, así como los presidentes municipales. Antes de la reforma de junio de 2007, las inelegibilidades de los presidentes municipales y de los entonces delegados administrativos del Distrito Federal se recogían exclusivamente en el COFIPE de 1990.

En tanto revisten la naturaleza de absolutas, por no poder ser postulados como candidatos ni declarados electos en ninguno de los 300 distritos en los que se divide el país para efectos de los comicios de diputados, las siguientes inelegibilidades:

a) La de los titulares de alguno de los organismos constitucionalmente autónomos (excluyendo a los consejeros del Instituto Nacional Electoral, que son referidos en párrafo diverso de la fracción, se tendría al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —artículo 2º—, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales —artículo 6º—, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social —artículo 26—, Banco de México —artículo 28, sexto párrafo—, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática —artículo 28, sexto párrafo—, Comisión Federal de Competencia Económica —artículo 28, décimo cuarto párrafo—, Instituto Federal de Telecomunicaciones —artículo 28, décimo quinto párrafo—, Fiscalía General de la República —artículo 102, apartado A, primer párrafo—, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos —artículo 102, apartado B, cuarto párrafo— y, para algunos autores —por ejemplo, Ackerman (2007: 185)—, la Auditoría Superior de la Federación —artículo 79—), los secretarios o subsecretarios de Estado, así como a los titulares de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, salvo que decidan separarse definitivamente de sus cargos 90 días anteriores a la elección, y b) La de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y secretarios del TEPJF, consejeros presidentes o electorales de los consejos del Instituto Nacional Electoral, el Secretario Ejecutivo, directores ejecutivos y en general el personal del servicio profesional directivo del propio instituto, quienes deben, si desean contender por una diputación, separarse *definitivamente* tres años antes del día programado para la elección. El texto inicial del primer párrafo de la fracción V igualaba el tiempo de prohibición de los ministros al de los secretarios y subsecretarios de Estado, estableciéndose posteriormente un periodo de dos años con la reforma judicial adoptada al inicio del periodo constitucional del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (publicada el 31 de diciembre de 1994), con la evidente y sana finalidad de desvincular con mayor rotundidad a los integrantes del máximo tribunal del país de los avatares y luchas políticas (en sentido similar, Carpizo, 2000: 187). Por su parte, la reforma de junio de 2007 aumentó a tres los años que deben mediar entre la separación definitiva y el día de la elección, además de que incorporó al elenco de servidores públicos respecto de los cuales impera la restricción, a los titulares de los organismos autónomos a nivel constitucional, a los de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, y a los funcionarios indicados de las autoridades administrativa y judicial del ramo electoral.

El artículo 10 de la LEGIPE pretende recoger, a semejanza de los códigos electorales de 1990 y 2008, causas de inelegibilidad complementarias a las previstas en el artículo 55 constitucional. Sin embargo, un vistazo rápido permite apreciar que en cinco de sus seis incisos se reiteran, por decir lo menos, causas de inelegibilidad que fueron incorporadas al mencionado artículo 55 desde junio de 2007, por lo que parece que el legislador no ha tomado en cuenta dicha reforma en los dos ordenamientos federales que han sido promulgados con posterioridad a esa fecha. Pero aunque en un grado menor a lo que ocurría con el COFIPE de 2008, la regulación legal resulta contraria al texto constitucional.

La contradicción radica en los periodos de separación que se establecieron legalmente, que no coinciden con los previstos en la Ley Fundamental para los magistrados

y secretarios del TEPJF, así como para los consejeros, secretario ejecutivo y directores ejecutivos del INE. La CPEUM establece en estos casos que la separación debe darse con una anticipación de tres años anteriores al día de la elección. Por el contrario, la LEGIPE consigna que el plazo de tres años se fija con antelación al inicio del proceso electoral. Entre una y otra referencia temporal median alrededor de nueve meses, puesto que el proceso electoral inicia la primera semana del mes de septiembre previo a los comicios, en tanto que la jornada electoral se celebra el primer domingo de junio (artículos 22, párrafos 1, 207, 208, 224 y 225 de la LEGIPE).

Ante esta antinomia normativa lo más razonable es considerar que debe imperar el criterio de jerarquía normativa de la CPEUM, sin que sea posible argumentar que en el caso de los servidores electorales a que se ha hecho mención, es más favorable el periodo previsto en la LEGIPE (al ser menor aproximadamente en nueve meses al previsto en la CPEUM) porque estas normas tutelan la equidad en la contienda electoral, no estando a disposición del legislador ordinario la posibilidad de reducir el tiempo que el Poder Revisor de la Constitución estimó prudente o necesario para desvanecer el potencial influjo negativo que supondría la participación de ciudadanos, que fueron integrantes de la función electoral en una contienda política. Estaríamos en presencia, empleando las categorías acuñadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se han hecho mención, de requisitos tasados, es decir, indisponibles al legislador ordinario, tanto para endurecer como para flexibilizar (jurisprudencia P/J. 11/2012).

En el caso de quienes integran el Servicio Profesional Electoral Nacional, precisamente para evitar una situación de antinomia normativa semejante a la citada debe efectuarse una intelección restringida del supuesto contenido en el artículo 10, párrafo 1, inciso e) de la LEGIPE. Conforme a este inciso, para ser electo diputado o senador es indispensable no pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional (el cual representa un universo mayor al personal del servicio adscrito al INE), con cuando menos una anticipación no menor a los tres años anteriores al inicio del proceso electivo de que se trate.

Si se contrasta esta previsión con la consignada en el artículo 55 constitucional, fracción V, segundo párrafo de la CPEUM, es posible advertir que la disposición legal solamente aplica para el cuerpo de la Función Ejecutiva relacionado con los órganos centrales y desconcentrados de los organismos electorales de las entidades federativas (artículos 30 y 31, fracciones III y IV del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal Nacional y del Personal de la Rama Administrativa), así como la totalidad de quienes integran la Función Técnica, esto es, tanto los adscritos a los órganos del INE como aquellos que lo están en las autoridades electorales locales (artículos 32 y 33 del propio estatuto), al ser quienes no pueden ser considerados como “personal profesional directivo” del INE. Una vez delimitado cómo se integran estos dos ámbitos normativos, surgen dudas sobre la constitucionalidad de la norma contenida en la LEGIPE, por la probable violación al principio o derecho a la igualdad, debido al trato normativo diferenciado cuyo sustento racional no alcanza a vislumbrarse con facilidad.

Efectivamente, como antes mencionamos, quienes integran la rama del personal profesional directivo adscrito a los institutos electorales locales, así como quienes forman parte del cuerpo de la Función Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional (tanto del INE como de los organismos electorales de las entidades federativas), deben separarse tres años antes de la fecha del inicio del proceso electoral si quieren ser válidamente electos. Por el contrario, si se forma parte del personal profesional directivo del INE, esto es, si se cuenta con funciones de dirección, mando y supervisión al seno de la autoridad que organiza la elección federal, la separación de tres años está referida al día de la elección, la cual se celebra alrededor de nueve meses después de iniciado el proceso electoral. En suma, quienes en apariencia podrían tener mayor incidencia en la toma de decisiones deben separarse con menor antelación que aquellos que no dirigen, mandan ni supervisan en los comicios federales.

En tanto las causas de inelegibilidad implican la restricción de un derecho político de corte fundamental, por constituir parte del núcleo del sistema democrático sin cuya virtualidad no podría existir en realidad la participación política de la ciudadanía en los asuntos públicos de la nación, tienen un carácter excepcional o limitado, y por ende, no admiten su ampliación mediante una interpretación analógica o extensiva. En este sentido se ha pronunciado la SSTEPJF con motivo de la interpretación de los artículos 55 constitucional y 7 del COFIPE (ahora 10 de la LEGIPE):

Si bien la ley, fundamental exige como requisito de elegibilidad, para ser candidato a diputado federal, que los ciudadanos no ocupen determinados puestos públicos, también lo es que no puede darse una connotación mayor a uno de los cargos expresamente mencionados en ella, para equipararlo a otros supuestos con los que pudiera guardar alguna similitud, debido al carácter excepcional de ese mandamiento constitucional, resistente a su posible aplicación analógica, por ser de naturaleza estricta (Expediente SUP-REC-036/2003, resuelto el 16 de agosto, entre otros precedentes. Más recientemente: SUP-RAP-33/2006, resuelto el 4 de mayo, y SUP-REC-490/2015, de 19 de agosto).

A este respecto, los criterios son similares a los adoptados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español (Sentencias 45/1983, de 25 de mayo, y 28/1986, de 20 de febrero, entre otras). El *numerus clausus* de las causas de inelegibilidad no significa, cabe advertir, prohiar ni permitir conductas o situaciones conculcatorias de la equidad en la contienda, o de la libertad del sufragio, sino que en esos casos, al no existir norma que tome en cuenta presuntivamente esa irregularidad, la carga de probar el quebrantamiento de los principios constitucionales aludidos corresponde a quien afirme que se han afectado. De ahí que, correctamente, la SSTEPJF haya estimado que las causas de inelegibilidad revisten el carácter de “medidas legislativas más bien de carácter preventivo, y no tanto sancionatorias de las irregularidades acontecidas en el proceso” (Expedientes SUP-JDC-445/2005 y acumulado, y SUP-JDC-494/2005, ambos resueltos el 24 de agosto).

Debe advertirse al lector que en algunos casos excepcionales, las salas del TEPJF no han privilegiado lecturas restrictivas de los supuestos de inelegibilidad (véanse, por

ejemplo, las sentencias dictadas el 28 de junio, en los expedientes SM-JDC-591/2012, SM-JRC-24/2012 y SM-JRC-25/2012), pero que en todo caso se trata de pronunciamientos que, se insiste, se apartan de la línea jurisprudencial mayoritaria (para contraste, consúltese la resolución relativa al expediente SUP-JRC-193/2016, de 18 de mayo, que ilustra la visión contraria en un caso similar a aquellos asuntos recién citados). En este sentido, no existen precedentes en los cuales las Salas del TEPJF hayan siquiera sugerido la posibilidad de acoger pretensiones consistentes en aumentar el catálogo de causas previstas en el artículo 55 constitucional y la ley general secundaria (consúltese las sentencias desestimatorias dictadas en los expedientes SUP-REC-95/2012, SUP-REC-96/2012, SUP-REC-105/2012, todas de 15 de agosto; SUP-REC-305/2015, de 12 de agosto, y SUP-REC-354/2015, de 29 de julio).

Las aludidas causas de inelegibilidad constitucionales y legales refieren casi siempre la necesidad de separarse del cargo que las motiva (la excepción es el caso de los gobernadores y Jefe de Gobierno, ya resaltada), con la anticipación estimada por el legislador como suficiente para hacer desaparecer la sospecha de toda influencia y presión, si el ciudadano que se encuentre en los supuestos normativos desea contender en la elección de diputados. La separación implica en su acepción gramatical, interrumpir, desvincularse o retirarse de la función o encargo desempeñados, de tal manera que no constituyan fuente alguna de influjo indebido en el proceso electivo, sin embargo, el artículo 55 de la CPEUM califica la acción con un adverbio (“definitivamente”), lo que ha dado pie a que la jurisdicción electoral de nuestro país sostenga que debe desaparecer cualquier relación del candidato con las actividades inherentes al cargo, es decir, la separación debe ser:

En forma decisiva, sin gozar de las prerrogativas correspondientes al cargo, esto es, opuesta a una separación temporal o sujeta a término o condición [...] En estas circunstancias, si el candidato solicita licencia con goce de sueldo no puede estimarse que la separación se dio definitivamente, pues sigue disfrutando de los emolumentos de su función y vinculado al cargo (Tesis LVIII/2002).

Sin embargo, al interpretar una disposición de la Constitución del Estado de Nuevo León, que calificaba la separación con un adverbio similar al empleado por la Carta Magna (“absolutamente”), consideró suficiente para su satisfacción la licencia sin goce de sueldo, y no de forma fatal la renuncia, pues entendió que la disposición no exigía dejar “de tener la calidad intrínseca de servidor o funcionario público, en razón de que, lo proscrito constitucionalmente es el ejercicio del cargo, mas no la sola calidad de servidor o funcionario público” (Tesis XXIV/2004).

Producida la separación, ésta debe prolongarse hasta la conclusión del proceso electoral, pues entiendo la SSTEPJF que el riesgo de aprovechar una posición de relevancia política se proyecta no solamente respecto de la ciudadanía, sino incluso sobre los organismos electorales, con la consecuente posibilidad de poner en peligro la observancia de los principios de certeza, objetividad e imparcialidad, “por lo que la

prohibición en comento, debe prevalecer todo el tiempo en que subsista la posibilidad de que se actualice el riesgo indicado” (Jurisprudencia 14/2009).

Este criterio parece excesivo, primero, porque se encuentra propuesto en términos demasiado generales, por lo que resultaría difícilmente justificable aplicarlo en unos comicios en los que el candidato ganador hubiere obtenido una ventaja numérica considerable, y la causa de impugnación se circunscribiera a la inelegibilidad del electo por reincorporarse pasada la elección a sus funciones públicas previas, supuesto altamente improbable, pero fácticamente posible. Y segundo, porque el criterio parece no ser congruente con el régimen positivo vigente, en el que el proceso electoral federal inicia alrededor de ocho meses antes de la jornada electoral (la primera semana del mes de septiembre, en tanto que la elección se debe celebrar el primero domingo de junio, de acuerdo con los artículos 22 y 225 de la LEGIPE), mientras que, en no pocos casos, se exige una separación de 90 días a la elección para no incurrir en una causa de inelegibilidad. Si tales causas estuvieren diseñadas para evitar presiones a los órganos electorales, entonces las separaciones debieran estar fijadas, cuando menos, para cuando inicie el proceso electoral.

Además, la manera idónea para contrarrestar las probables presiones o influencias indebidas a los órganos electorales es mediante su configuración organizacional e institucional (composición; requisitos para ser funcionario electoral, con los cuales se demuestre la aptitud, conocimiento, honestidad y falta de vinculación con los actores políticos; procedimiento reforzado o dificultado de designación de los altos funcionarios electorales; duración en el encargo, acorde con los distintos momentos políticos; régimen específico de responsabilidades, a fin de evitar presiones por parte de un grupo político, etcétera), como acontece con la regulación del Instituto Nacional Electoral y del TEPJF en la CPEUM, y el imperativo constitucional configurado para que respecto de los organismos electorales de las entidades federativas se haga lo propio (artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), a los cuales se remite igualmente el artículo 122, apartado A, base IX, para el caso de la Ciudad de México). Al margen de lo anterior, debe puntualizarse que si la reincorporación se produce una vez que los resultados o las resoluciones de las impugnaciones han quedado firmes y definitivos, no se produce lesión al bien jurídico tutelado y, por tanto, no se configura inelegibilidad alguna (Expediente SM-JRC-79/2013, de 27 de agosto).

*Los ministros de culto.* La fracción VI del artículo 55 de la CPEUM impide ser electo como diputado a quien tenga el carácter de ministro de culto religioso, es decir, atendiendo a la noción recogida en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARyCP), “a todas las personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter”, y se encuentre registradas como tales en el registro respectivo ante la Secretaría de Gobernación, o en defecto de ese registro, “a quienes ejerzan en ellas [las Iglesias o agrupaciones religiosas] como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización” (artículo 12). Se trata de una limitación al derecho de sufragio pasivo que no encuentra acomodo dentro de las causas admitidas, de manera explícita, por el artículo 23, apartado 2, de la CADH, no

obstante, al momento de la adhesión a la convención, el Estado mexicano realizó la reserva respectiva, que no sufrió alteración con las modificaciones a las declaraciones interpretativas y reservas formuladas el 9 de abril de 1992, ni se encuentra comprendida dentro de aquellas que fueron retiradas por el Senado, previa solicitud del Ejecutivo federal, en febrero de 2014. Idéntica reserva existe en el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

La doctrina nacional no es uniforme en cuanto a la apreciación de esta prohibición, pues hay quienes ven en ella una especie de causa de inelegibilidad, parecida a las contempladas en las fracciones IV y V, “en tanto que implica la posibilidad de poder aprovechar su *status* para imponerse sobre otros contendientes” (Gamas Torruco, 2001: 839), aunque la tendencia predominante la identifica más como una causa de incompatibilidad, pues presumen que una calidad religiosa de ese tipo impediría cumplir adecuadamente con las funciones inherentes a la diputación, es decir, con la medida se perseguiría, como acontece con las causas de incompatibilidad, evitar la lesión de los intereses públicos que pudiera producirse por la desvinculación del cargo electivo con motivo del ejercicio de otra función:

Los representantes deben poseer la más absoluta libertad para exponer sus ideas y sus pensamientos, y sólo debe tener como mira el bien del país y los mandatos de su conciencia, sin consideraciones de otra índole, y por tanto no deben tener relaciones con corporaciones de tipo religioso que les pueda impedir el libre ejercicio de su función representativa (Carpizo, 1983: 167). [En cualquier caso, la medida se encuentra vinculada a la idea de evitar la] probable e ilegítima influencia de los integrantes de las instituciones religiosas, en asuntos de representación política nacional (Quiroz Acosta, 2002: 194).

El precepto guarda evidente conexión con los postulados contenidos en el artículo 130 de la CPEUM, que recoge el “principio histórico” de la separación del Estado y las iglesias. De ahí que Tena Ramírez (2004: 277) considere la fracción VI del artículo 55, como una reiteración superflua, puesto que entre las normas orientadas por este principio, localizadas en el artículo 130, se encuentra la prohibición a los ministros de culto para desempeñar cualquier cargo público, y por ende, en el ámbito de los cargos representativos, el impedimento se extiende a todos los sujetos de renovación mediante sufragio popular dado que su derecho a ser votados se encuentra mientras tanto en suspenso (impropiamente, estimamos, la CPEUM refiere que no cuentan con esta prerrogativa), pero se reactiva una vez que dejan de ser ministros de culto “con la anticipación y en la forma que establezca la ley”, lo cual acontece transcurridos al menos cinco años anteriores al día de la elección (artículo 14 LARyCP).

Si la razón se halla, como reconoce la Constitución, en el principio de separación del Estado con las distintas órdenes confesionales, entonces el impedimento tiene una función parecida a las causas de incompatibilidad. De hecho así se ha considerado tradicionalmente en nuestro país como se constata con las opiniones de Coronado (1906: 135) y Ruiz (1888: tomo II, 28) al artículo 56 de la Constitución de 1857, que tienen como punto común la imposibilidad de ejercer adecuadamente el cargo con motivo de

encontrarse obligados a un “superior jerárquico fuera de la sociedad civil” y a reconocer la “supremacía soberana a un poder extraño y superior”. En el fondo parece advertirse una incompatibilidad entre formar parte de los grupos dirigentes del estado eclesiástico y la posibilidad de ejercer adecuadamente cualquier cargo público, particularmente los representativos, ya que ese ejercicio no reconoce más autoridad que la derivada del orden positivo, por lo mismo, el artículo 128 de la CPEUM, exige que todo funcionario público sin excepción alguna deba protestar la guarda y respeto a la Constitución y a las leyes que de la misma emanen, antes de la toma de posesión del encargo.

Este juramento, en opinión de Schmitt (1996: 51, quien se refiere al artículo 176 de la Constitución de Weimar), implica vincularse existencialmente con la forma de existencia política, “significa [...] un reconocimiento, confirmado con el juramento, de las decisiones políticas fundamentales [...] y que hacen de ella [de la Ley Fundamental] una Constitución en sentido substancial”. Dentro del elenco de esas decisiones fundamentales, en el caso mexicano figurarían los postulados del artículo 130, y de ahí la causa de la incompatibilidad que también se complementaría con la idea liberal-burguesa de recelo y rechazo al derecho de asociación (que supone toda iglesia), por poner en peligro la libertad personal y el orden constitucional (Lucas Murillo de la Cueva, 1996: 36), por lo que no resulta extraño que en antaño la función parlamentaria se considerase contraria, en general, con todo tipo de dependencia o inserción a una determinada asociación gubernamental o religiosa, por implicar vínculos de subordinación o de obediencia (Schmitt, 1996: 305).

En última instancia se busca, como reconoció la iniciativa de reformas constitucionales que en 1992 modificó el artículo 130, que la esfera de las creencias religiosas no intervenga en el Estado y que las Iglesias y los ministros de culto no intervengan en los asuntos públicos de Estado y de gobierno: “La regulación política de la vida pública corre por cuenta exclusiva del Estado, el cual no señalará nunca preferencia o interés por religión, creencia o iglesia alguna, ni promoverá su negación”. En el mismo sentido, el artículo 24 de la CPEUM, conforme fue reformado en julio de 2013, prohíbe utilizar los actos públicos de expresión al amparo de la “libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión”, con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política. Con la prohibición de cualquier tipo de participación de las órdenes religiosas en la vida política, así como con las disposiciones de la LEGIPE en las cuales se impide a partidos, agrupaciones, candidatos y militantes en general, la utilización de todo tipo de emblema o alusiones religiosas en su propaganda y mensajes; se propende a que el debate político y el ejercicio del gobierno, se base en estrictos criterios de racionalidad. Sostuvo la Sala Superior del TEPJF, que el objetivo es la “participación, libre, consciente y racional de los ciudadanos en el proceso electoral, y [...] la consecución final del principio histórico de separación entre las iglesias y el Estado mexicano” (Expediente SUP-RAP-11/2000, resuelto del 10 de mayo. En sentido similar, la sentencia del SUP-REC-647/2015, de 9 de septiembre). Desde esta perspectiva el impedimento se asemejaría a una causa de inelegibilidad en sentido estricto.

Por lo demás, como bien es sabido, la prohibición responde a circunstancias propias del Estado mexicano y su devenir histórico pero que no era desconocida en otras partes,

como lo recuerda Tocqueville quien relata la total separación de la Iglesia con los gobiernos de los Estados Unidos de América, y como una de sus más paradigmáticas manifestaciones, la ausencia total de sacerdotes en la vida política: “comprobé con sorpresa que no desempeñaban ningún cargo público. No encontré ni a uno de ellos en la administración, y descubrí que ni siquiera estaban representados en el seno de la asambleas” (1995: tomo I, 279). Da cuenta, igualmente, de la existencia de varias constituciones locales (Nueva York, Carolina del Norte, Virginia, Carolina del Sur, Kentucky, Tennessee y Luisiana) que impedían el acceso de los clérigos a cualquier cargo público. Un caso parecido al mexicano lo constituye la República Argentina, cuya Constitución emanada del Congreso Constituyente del 1 de mayo de 1853, también contempla como incompatibilidad de los miembros del Congreso junto con los gobernadores de provincia por la de su mando, el ser eclesiástico regular (artículo 73, pero antes de la reforma de 1994 se contenía la previsión en el 65), la cual se apoya en un “espíritu” y “motivaciones” distintos a las incompatibilidades previstas en los artículos 72 y 105 (Bidart Campos, 2004: 263).

A la luz de cierta doctrina desvinculada de nuestro contexto histórico, encontraría la prohibición que se comenta carente de toda “sensibilidad democrática”, además de conculcatoria de las libertades ideológica y de expresión (García Roca, 1999: 164). El régimen positivo mexicano contrasta con la posición asumida en España, en donde el Tribunal Constitucional ha realizado algunos pronunciamientos respecto a la tensión existente entre la libertad ideológica y el deber de acatamiento a la Constitución con motivo del ejercicio de un cargo público, aunque cabe aclarar que aun cuando la ideológica cuenta con ciertas bases comunes a la libertad religiosa, no cabe con todo asimilarlas dada la especificidad en sus respectivos contenidos, concretamente, en el tipo de estructuras del pensamiento que entran en juego y su incidencia en la vida de las personas (sobre el particular, López Castillo, 2002: 38 y ss.).

La Constitución española de 1978 no contiene la obligación de prestar un juramento similar a los establecidos en los artículos 176 de la Constitución de Weimar y 128 de la mexicana, no obstante, con carácter general el artículo 9º, apartado 1, señala que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha entendido que si bien no existe en un plano constitucional la obligación de rendir juramento como requisito necesario para acceder al cargo representativo, su establecimiento en ley no cabe entenderlo inconstitucional por tratarse de una medida de conveniencia política sobre la cual pueden mantenerse opiniones dispares, pero después acota:

El requisito del juramento o promesa es una supervivencia de otros momentos culturales y de otros sistemas jurídicos a los que era inherente el empleo de ritos o fórmulas verbales ritualizadas como fuentes de creación de deberes jurídicos y de compromisos sobrenaturales. En un Estado democrático que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; que entroniza como uno de sus valores superiores el pluralismo político; que impone el respeto a los representantes elegidos por sufragio universal en cuanto poderes emanados de la voluntad popular, no resulta congruente una interpretación de la obligación de pres-

tar acatamiento a la Constitución que antepone un formalismo rígido a toda otra consideración, porque de ese modo se violenta la misma Constitución de cuyo acatamiento se trata, se olvida el mayor valor de los derechos fundamentales (en concreto, los del artículo 23) y se hace prevalecer una interpretación de la Constitución excluyente frente a otra integradora (Sentencia 119/1990, de 21 de junio [fundamento jurídico 7], y también sentencia 74/1991, de 8 de abril [fundamento jurídico 5]).

Esta opinión (negativa) sobre la pervivencia de estas fórmulas, es la base para considerar que en realidad el juramento no crea un vínculo adicional al deber de sujeción previsto en el artículo 9º, apartado 1, conclusión que, como bien comenta Santolaya Machetti (2001: 107), ha tenido el efecto de vaciar de todo contenido material al juramento, en tanto se trata de una adhesión estrictamente formal no a los valores formales democráticos del texto constitucional, sino a su procedimiento de reforma, es decir, de manera totalmente opuesta a la planteada por Schmitt, quien tachó al juramento limitado a semejantes propósitos de inmoral.

El criterio del Tribunal Constitucional español en relación al contenido normativo del artículo 9, apartado 1 es congruente desde la temprana sentencia 101/1983, de 18 de noviembre. Entiende que el sustento del precepto deviene directamente del carácter de norma suprema que caracteriza a la Constitución, la cual despliega sus efectos de manera diferenciada, pues no cabe exigir la misma conducta a los ciudadanos que a los poderes públicos. Aquellos tienen “un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos”, mientras los titulares de los poderes:

Tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los artículos 166 y siguientes de la Norma Fundamental (fundamento jurídico 3).

En consecuencia, el ejercicio de la libertad ideológica por parte de los funcionarios públicos, tiene que armonizarse con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo de respetar y actuar en su ejercicio con sujeción a la Constitución, no siendo admisible, por ende, incumplir las obligaciones principales derivadas de los cargos públicos, pretendiendo ampararse en convicciones ideológicas o políticas, pues entonces la conducta queda fuera de toda cobertura constitucional (en este sentido, los autos 1227/1998, de 7 de noviembre, y 334/1993, de 10 de noviembre, inadmitieron sendos recursos de amparo interpuestos por parlamentarios sancionados con motivo de incumplir el deber de asistencia a las sesiones de sus órganos deliberativos).

*La reelección limitada.* Por último, el artículo 55, fracción VII, de la CPEUM establece como requisito para acceder a la diputación, no estar comprendido en alguna de las incapacidades señaladas en el artículo 59. A su vez, a partir de la reforma publicada

el 10 de febrero de 2014, este dispositivo prevé que los senadores pueden ser electos hasta por dos periodos consecutivos en tanto que los diputados federales lo pueden ser hasta por cuatro periodos consecutivos (un máximo posible de 12 años en ambos casos). El precepto condiciona la posibilidad de ser electo a que la postulación la realice el mismo partido por el cual fue electo el senador o diputado, o bien cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiese postulado, “salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

La expresión “incapacidades” empleada en este precepto, no resulta del todo afortunada, como se ha expuesto, la capacidad de sufragio pasivo tiene un carácter unitario y se tiene por el mero hecho de tener la calidad de ciudadano mexicano, sin encontrarse incurso en la suspensión de sus prerrogativas políticas, en un estado de interdicción declarado judicialmente o por estar inhabilitado. No se puede ser incapaz para ser electo diputado y al mismo tiempo contar con la capacidad suficiente para ser elegido senador, presidente o regidor.

Al margen de la cuestión terminológica, es menester recordar que antes de la reforma de 2014 indicada, el artículo 59 establecía que los senadores o diputados al Congreso de la Unión no podían ser reelectos para el periodo inmediato, salvo que hubieren tenido la calidad de suplentes, de ser así podían ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio, lo que no acontecía con los que hubiesen sido electos propietarios, quienes no podían ser electos para el periodo inmediato anterior con el carácter de suplentes. La fracción VII del artículo 55 constitucional, fue introducida mediante reforma publicada el 29 de abril de 1933, en la cual se ampliaron los periodos de ejercicio de los diputados y senadores (de dos a tres años, y de tres a seis años, respectivamente), y se introdujo la “incapacidad” de ser reelecto de forma inmediata, a no ser de que se encontrara el ciudadano en el supuesto de excepción ya mencionado. En el texto original de la Constitución de 1917, los diputados y senadores federales podían ser reelectos en forma indefinida.

La prohibición de reelección inmediata siempre fue objeto de juicios ambivalentes —opiniones que oscilaron entre el reconocimiento de su carácter antidemocrático (Tena Ramírez, 2004: 276 y 450), la resignación ante la eventual ocurrencia de males mayores (Lanz Duret, 1984: 211 y ss.) y la defensa a ultranza como uno de los tres pilares del sistema político mexicano (Carpizo, 1984: 259 y 260)—, de tal suerte que las corrientes por su eliminación se mantuvieron presentes, lo que dio oportunidad a un importante debate doctrinal (Carpizo y Carbonell, 2005: 109). Quienes defendían la eliminación (o, al menos, su atenuación) sostenían que la reelección consolidaría los trabajos de las cámaras legislativas y, en consecuencia, el fortalecimiento del Congreso de la Unión, al permitir la creación de una carrera parlamentaria reduciendo así la parálisis que caracteriza a cada inicio de legislatura y permitiendo la continuidad de sus tareas; y, se afirmaba, con esta medida se vincularía de una manera más efectiva de los representantes con el electorado, al obligar a quienes buscaran la reelección, a rendir cuentas en sus respectivos distritos de las tareas desempeñadas durante el ejercicio anterior, de lo cual se derivaría la posibilidad de que la ciudadanía “califique”

mediante el sufragio, la actuación de sus diputados y senadores (véase González Oropeza, 1994: 275 y Fernández Ruiz, 2004: 283 y ss.).

Las “incapacidades” anunciadas en la fracción VII del artículo 55 constitucional serían fundamentalmente de dos tipos. Por un lado, la imposibilidad de ser electo válidamente como senador o diputado al Congreso de la Unión para un tercer o quinto periodos consecutivos, según se trate de uno y otro cargo. En este supuesto, la “incapacidad” es consecuencia del agotamiento del límite constitucionalmente admisible de permanencia en el cargo, pues si bien dicha permanencia sería producto del voto popular, también lo es que todo sistema electoral, sin el cual no hay democracia, debe garantizar la alternancia en el ejercicio del poder público, no solamente en un entendimiento formal, sino igualmente material, lo que supone tanto la rotación de gobernantes y plataformas políticas como las medidas que lo permitan y erradiquen las condiciones que promuevan la lógica de su renovación. En este sentido, la intervención de que es objeto el derecho de ser votado encuentra justificación dentro del propio contexto del circuito democrático, en la medida en que se inhiben prácticas que impiden la renovación en el ejercicio del poder.

La otra “incapacidad” consiste en la imposibilidad de ser válidamente reelecto como senador o diputado federal por un partido diverso a aquel que lo nominó cuando fue electo (de ser el caso, en la última ocasión), salvo que el ciudadano haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad del mandato. Se trata, desde luego, de la posibilidad de reelección por segunda ocasión en el caso del Senado, o del segundo al cuarto periodo consecutivo para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; reelección que se condiciona a una especie de “fidelidad partidista”, medida cuyo talante democrático resulta cuestionable.

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucionales prohibiciones legales, restrictivas del derecho de sufragio pasivo, encaminadas a proteger la unidad interna de los partidos políticos, a prevenir la división o desmembramiento al seno de los mismos, así como a evitar emigraciones importantes en la membresía de un partido hacia otro. La Corte ha entendido que este tipo de previsiones no pueden considerarse “como una condición intrínseca a la persona ni tampoco vinculada[s] directamente al estatus del cargo de elección popular”. Efectivamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 82/2008 y su acumulada 83/2008 (el 21 de agosto de ese año), el Máximo Tribunal concluyó:

Por consiguiente, ha de preferirse el derecho fundamental de quienes puedan aspirar a los cargos de elección popular, frente a la protección que se pretende dar, a través de esta norma, a la integridad o unidad de un partido político. Máxime, cuando en ello se involucran elementos que tienen que ver necesariamente con el desarrollo democrático como es el valor propio de cada candidato: Sin el candidato o precandidato en un partido político no es una persona que resulte atractiva para el electorado, no van a votar por él; ahora, si reúne esos atributos, es oportunidad para que ese candidato llegue al cargo de elección popular. Entonces, al preferirse en derecho fundamental de quienes puedan aspirar a los cargos de elección popular, a su vez, se respalda el desarrollo de la democracia y los valores que le son propios.

Estas reflexiones, ciertamente, no permiten establecer que la restricción incorporada ahora al artículo 59 sea contraria a la CPEUM, dado que se encuentra inserta en su propio texto (no es oportuno entrar aquí al tema de las normas constitucionales inconstitucionales. Remito, para ello, a la obra de Otto Bachof). Sí en cambio son aptas, para sustentar interpretaciones y alcances a este precepto que limiten en la menor medida posible el ejercicio del derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos. En este sentido parecerían haber razones para rechazar opciones interpretativas por las cuales se sostenga que si un senador o diputado federal fue electo mediante la nominación partidista, únicamente por una postulación de ese tipo cabría acceder a la postulación que permita la reelección. Del mismo modo, si un ciudadano obtuvo una curul en el Congreso de la Unión a través de la candidatura independiente, el principio de igualdad en la aplicación de la ley ofrecería buenos argumentos para no concluir que la reelección se encuentra limitada exclusivamente a quienes participan en los comicios al seno de los partidos políticos, ni para que quien arribó al Congreso Federal por la vía independiente deba necesariamente optar por la reelección en esa misma calidad.

Y es que la redacción empleada por el Poder Revisor de la Constitución deja sin brindar solución a aquellos casos en los cuales el senador o diputado fue electo como candidato independiente, o bien, aquellos otros en los cuales ya ostentando la curul a la cual se accedió por la vía partidista, se pretenda ser reelecto como candidato independiente. Así, ¿acaso esta disposición debe entenderse como la veda de participar de forma independiente a los partidos políticos en una contienda electoral en la cual se pretenda refrendar el carácter de senador o diputado federal si esa calidad se obtuvo mediante una postulación partidista? La respuesta a esta y otras preguntas deberá pasar por un entendimiento integral de la CPEUM, así como de las normas de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales incorporados al Derecho interno, y no a partir de una lectura aislada del artículo 59 constitucional.

La posibilidad de reelección en los términos ahora permitidos, no será aplicable sino a los diputados y senadores que resulten electos a partir del proceso electoral federal de 2018, según se previó en el artículo transitorio décimo primero del decreto de reformas publicado el 10 de febrero de 2014. Será interesante analizar el efecto que la posibilidad de reelección tiene en el funcionamiento de las cámaras del Congreso de la Unión, así como en las condiciones de la contienda electoral. Hasta el momento, no se prevé como requisito para ser electo válidamente, la separación del cargo con cierta anticipación. No se advierte como un problema de igualdad en la disputa por el voto popular. Sin embargo, como ocurre con otros casos, también está latente la problemática inherente al cumplimiento de los deberes como diputado o senador y, en general, al funcionamiento de los cuerpos colegiados, extremo que entra dentro del ámbito de las incompatibilidades. Estas cuestiones se extienden igualmente a los miembros de los ayuntamientos y a los diputados locales, respecto de los cuales se admite ya igualmente la reelección limitada (artículos 115, fracción I, segundo párrafo; 116, fracción II, segundo párrafo, y 122, apartado A, bases II, tercer párrafo, y VI, tercer párrafo, inciso b), de la CPEUM).

## *Los requisitos de elegibilidad en la LEGIPE*

Los requisitos previstos en el artículo 55 de la CPEUM no son los únicos exigidos por el ordenamiento positivo mexicano, pues de manera adicional la LEGIPE prevé algunos más, empezando por los establecidos en su artículo 10. Sobre los mismos, Barquín Álvarez (2000: 53) cuestiona su constitucionalidad, pues incorpora hipótesis nuevas respecto de las prohibiciones que enumera el artículo 55 de la CPEUM, y concluye que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, y prescindiendo de la conveniencia y pertinencia de las medidas, “el lugar adecuado para definir las sería el propio artículo constitucional y no la ley secundaria”. Este autor, con su posición, en realidad se suma a la añaña corriente de quienes sostienen la inconstitucionalidad de la disposición (ya Ruiz, 1888: tomo II, 26, refería la existencia de este tipo de cuestionamientos respecto del régimen jurídico electoral al amparo de la Constitución de 1857), empero, en nuestro concepto, la posibilidad de incorporar nuevos requisitos en la legislación secundaria encuentra plena cobertura constitucional, pues la fracción II del artículo 35 de la CPEUM contempla, con meridiana claridad, que la posibilidad de ser votado para todos los cargos de elección popular se encuentra condicionada a poseer las calidades que establezca la ley, remisión legislativa con la que se habilita al legislador secundario, federal o estatal, para configurar el derecho de sufragio pasivo, siempre y cuando la exigencia o exigencias adoptadas se encuentren plenamente justificadas, sean objetivas y, además, proporcionales a la finalidad que se pretenda satisfacer o evitar con la calidad requerida.

La mayoría de los requisitos previstos en el artículo 10 han sido ya tratados al referirnos a las causas de inelegibilidad, en sentido estricto, comprendidas en las fracciones IV y V del dispositivo constitucional. Resta consecuentemente aludir al contenido en el inciso a), relativo a que el candidato debe encontrarse inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con su credencial de elector para votar con fotografía, requisito que, en opinión de Fix-Fierro (2006: 56), se encuentra justificado constitucionalmente de forma indirecta, “por la obligación que tienen los ciudadanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos a que se refiere la fracción I del artículo 36”. A esta opinión habría que agregar, conforme al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada el 6 de abril de 1990, que mientras no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, tal obligación se solventa inscribiéndose en los padrones electorales, esto es, persiste la obligación establecida en la Ley Fundamental con anterioridad a la reforma.

El requisito encuentra su justificación, a nuestro juicio, no tanto porque exista la obligación constitucional y legal (establecida en el artículo 130 de la LEGIPE) de solicitar la incorporación en el Registro Federal de Electores, sino más bien por las consecuencias que de dicha incorporación se derivan, así como por las funciones encomendadas al registro en sí mismo. Efectivamente, si bien pudiera considerarse la limitación del derecho de sufragio (tanto pasivo como activo) como una sanción ante el incumplimiento de un deber ciudadano, igualmente lo es que mediante la inscripción y la consecuente expedición de la credencial respectiva, se acredita no solamente la calidad de ciudadano, sino también la de elector, y como ya se señaló, es un principio

adoptado en la generalidad de las democracias contemporáneas asumido igualmente por el ordenamiento positivo mexicano a través de esta previsión, que quien detente el derecho de voto activo igualmente goza, en principio, de la titularidad del sufragio pasivo, en tanto condición mínima pero no suficiente. La ley presume que las personas inscritas en el Registro Federal de Electores son ciudadanos mexicanos, merced de satisfacer los trámites atinentes ante la autoridad electoral para demostrar la calidad habilitante en la que se sustenta la incorporación. Asimismo, la permanencia en el registro implica que las personas continúan con vida y que sus prerrogativas ciudadanas no se encuentran suspendidas, ya que existen mecanismos tendentes a mantener actualizado el padrón electoral (artículo 132 de la LEGIPE, entre otros).

Atendiendo a estas características, la SSTEPJF ha sostenido que el Registro Federal de Electores sirve fundamentalmente “para verificar y comprobar quiénes son ciudadanos de la República en pleno goce de sus prerrogativas, a fin de que puedan ejercer cada uno de los derechos que a tal estatus se encuentran adheridos, así como para cumplir los deberes que tal calidad impone”, lo que no equivale a entender que las prerrogativas ciudadanas nacen o adquieren virtualidad hasta el momento de la inscripción, puntualizó la autoridad jurisdiccional, pues:

A diferencia de lo que acontece con el registro de los partidos políticos nacionales, no cabe dudar del mero carácter declarativo del Registro Federal de Electores, por cuanto hace a la titularidad de las prerrogativas y obligaciones derivadas del carácter de ciudadano, en tanto que el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga el carácter de ciudadano a los hombres y mujeres que reúnen las cualidades ahí especificadas, sin que sea indispensable registro alguno o el cumplimiento de condiciones adicionales, a fin de que surta efecto el estatus en mención (expediente SUP-JDC-782/2002, resuelto el 3 de octubre). En el ámbito del Derecho comparado, cabe recordar que en España, el Tribunal Constitucional ha arribado a conclusiones semejantes (sentencia 154/1988, de 21 de julio, fundamento jurídico 3).

Ciertamente, el registro tiene efectos declarativos, lo que implica que la calidad de ciudadano es susceptible de ser probada a través de otros medios de convicción, no obstante, dada la especial relevancia de la inscripción en el Registro Federal de Electores para la realización de unos comicios con resultados fidedignos y respetuosos del principio de certeza, puesto que su finalidad es posibilitar el control de las operaciones para que no ejerzan el derecho de sufragio quienes no tengan la capacidad que la ley exige, es jurídicamente imposible ejercer el ejercicio de derecho de voto por quien no se encuentre inscrito en el mencionado registro. No cabe, por tanto, ante la falta de inscripción, pretender votar ante una mesa directiva de casilla, aun cuando se presente la documentación suficiente para acreditar la calidad de ciudadano, dado que esta posibilidad socavaría la credibilidad y utilidad misma del registro, piedra angular de todo proceso electoral (en este sentido, Rallo Lombarte, 1997: 35). La inscripción se torna así en un requisito indispensable para tener el derecho de voto, y en consecuencia, para tener la calidad de elector, la que únicamente se obtiene, atendiendo al sis-

tema construido en la LEGIPE, cuando el ciudadano aparece en las listas nominales utilizadas el día de la jornada electoral. Parece que ésta ha sido, implícitamente, la línea jurisprudencial de la SSTEPJF, al afirmar que:

Para que un ciudadano sea formalmente registrado como candidato a un cargo de elección popular estatal o municipal en la mencionada entidad federativa, entre otros requisitos, debe contar con credencial para votar con fotografía vigente. Dicho requisito, por disposición legal, está asociado con el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado, puesto que su incumplimiento supone la imposibilidad jurídica para que válidamente sea electo. Por ello, para cumplir con la citada exigencia legal no basta que un ciudadano presente una credencial para votar con fotografía correspondiente a algún domicilio anterior, sino que ésta debe estar vigente, esto es, debe corresponder al registro que de la misma se generó en el padrón electoral con el domicilio actual, puesto que no puede cumplirse un requisito electoral con un documento no válido para esos efectos (Jurisprudencia 5/2003).

El criterio precedente no ha sido unánime, pues una minoría de los magistrados de la primera integración de la SSTEPJF sostuvo que el requisito previsto en el entonces inciso a) del artículo 7 del COFIPE (hoy inciso a) del artículo 10 de la LEGIPE) no contempla propiamente un requisito de elegibilidad. Al efecto, se argumenta la existencia de otra clase de elementos, relacionados con los requisitos de elegibilidad que impiden al ciudadano contender para un cargo de elección popular:

Pero que no constituyen calidades inherentes a la persona ni establecen circunstancias de incompatibilidad, sino que se prevén como elementos probatorios para demostrar esas calidades intrínsecas o atributos de quien pretenda ser candidato en una elección popular determinada [...] la imposición de la ley de presentar un documento que se relacione con algún requisito de elegibilidad no constituye un nuevo requisito de esa naturaleza, sino sólo la manera de acreditar los atributos intrínsecos que establece la ley, para poder ser votado.

En esta hipótesis se encontraría la circunstancia de estar inscrito en el padrón electoral y contar con la credencial para votar:

Porque no se refiere a una calidad o atributo del ciudadano, ni a una circunstancia surgida en las relaciones sociales, económicas, jurídicas, políticas, etcétera, del pretendido candidato, prevista legalmente como impedimento para participar en la elección y, por ende, ocupar el cargo [...] son instrumentos creados por la ley y elaborados por la administración electoral con propósitos de constituir previamente pruebas indubitables de la calidad de ciudadanos con pleno ejercicio de sus derechos político electorales y de otros datos concernientes a los mismos sujetos, que se consideran necesarios para cumplir con el principio de certeza en los procesos electorales [...] los requisitos de estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar con Fotografía propenden a acreditar ante la autoridad administrativa electoral, la identidad del aspirante a un cargo de elección popular y su calidad de ciudadano en el pleno ejercicio de sus derechos (votos

particulares formulados por los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata en las resoluciones que dieron lugar a la jurisprudencia recién citada).

La interpretación propuesta es sin duda altamente persuasiva, no obstante, como se apuntó, desde nuestro punto de vista, lo que exige el dispositivo que se comenta, en realidad es la *calidad de elector* como presupuesto indispensable para estar en plenitud de ejercer el derecho de sufragio pasivo, y no la mera acreditación de la calidad de ciudadano y su identidad personal (que ciertamente se puede conseguir a través de una diversidad de probanzas), pero a satisfacer semejante finalidad se dirige el artículo 238 de la LEGIPE, el cual señala la información y documentación atinentes para la concesión del registro de candidatos y no el mencionado numeral 10, circunscrito a “los requisitos para ser diputado o senador”, mismos que, es enfática la redacción utilizada por el legislador, son adicionales a los previstos en los artículos 55 y 58 constitucionales, es decir, *son independientes a la calidad de ciudadano y de ser mexicano por nacimiento*. Precisamente por ello es cuestionable el criterio adoptado por la SSTEPJF al resolver el juicio SUP-JDC-900/2015 y su acumulado, que fue mencionado al inicio de este comentario.

El capítulo de la LEGIPE relativo a los requisitos de elegibilidad se completa con el artículo 11, que prohíbe registrar a una persona como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral. También se proscribe ser candidato para un cargo de elección popular y al mismo tiempo para otro de los Estados, los municipios o de la Ciudad de México. En caso de presentarse simultáneamente el registro de un mismo individuo para contender a dos cargos electivos, uno federal y otro local, debe el consejo correspondiente del Instituto Nacional Electoral cancelar el registro federal, si ésta ya hubiese sido otorgado. De no ser así, debe concluirse a partir de los lineamientos precedentes, el registro debe ser negado si una vez realizada una prevención al partido, la irregularidad no fuere subsanada. Esta solución también debería aplicarse para el primero de los supuestos previstos en el apartado 1 del precepto, referente exclusivamente a registros de índole federal. Tratándose de un registro federal y uno local, la SSTEPJF ha establecido que el adverbio “simultáneamente” no debe entenderse en su acepción puramente gramatical, pues en atención a los valores protegidos basta que ambos registros se traslapen, en cierto grado, en la línea del tiempo, aun y cuando no tengan la misma duración temporal (Tesis III/2004).

A su vez, el apartado 2 contiene una excepción a las reglas anteriores, aunque igualmente redactada en forma de prohibición, debido a que al señalar que “los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales”, en realidad se está proveyendo una norma permisiva, consistente en que los partidos y coaliciones pueden registrar hasta 60 personas como candidatos a diputados por ambos principios, en el mismo proceso electoral, constituyendo así, propiamente, una excepción a la norma general del apartado 1. En caso de presentarse un exceso en las candidaturas simultáneas permitidas, prevé el ordenamiento en su artículo 239, apartado 3, el Secretario Gene-

ral del Consejo General del INE debe requerir al partido para que, en un plazo de 48 horas, informe las candidaturas o las fórmulas que deban excluirse de sus listas:

En caso contrario, el Instituto procederá a suprimir de las respectivas listas las fórmulas necesarias hasta ajustar el límite de candidaturas permitidas por la ley, iniciando con los registros simultáneos ubicados en los últimos lugares de cada una de las listas, una después de otra, en su orden, hasta ajustar el número antes referido (sobre la interpretación de este apartado, véase la tesis XL/2004).

El apartado 3 del artículo 11 incorpora igualmente una norma permisiva, al amparo de la cual se pueden registrar hasta seis candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa y por representación proporcional. Los criterios interpretativos del TEPEJF respecto de las disposiciones ahora contenidas en el artículo 11, apartado 1, de la LEGIPE han sido vacilantes, pudiendo advertirse en los mismos, al menos, tres etapas, a través de las cuales, como un péndulo, se ha pasado de un extremo a otro respecto de la naturaleza y alcances de estas prohibiciones legales (los pronunciamientos aquí citados se refieren al artículo 8 del COFIPE de 1990, pero continúan siendo aplicables, dada la identidad normativa de ambos preceptos, al menos en sus dos primeros párrafos).

En un primer momento, en atención a una interpretación “topográfica” y al concepto amplio de inelegibilidad del que se ha hablado, la SSTEPJF entendió, en opinión mayoritaria de sus integrantes, que las exigencias constituían causas de inelegibilidad (Expedientes SUP-JDC-186/2000 y acumulado, resueltos el 30 de agosto, con voto particular de los magistrados disidentes con el criterio). En esta misma línea jurisprudencial se inscribe la interpretación realizada en el 2001 a la legislación del estado de Oaxaca, ahora por unanimidad de los magistrados (Tesis LXXXVI/2002).

Un segundo momento lo constituye la resolución dictada por unanimidad de votos en el SUP-RAP-037/2003, el 13 de junio, en la que se insiste en la inelegibilidad en que se ubican quienes obtienen más de un registro de manera simultánea, pero ahora, además de invocarse una interpretación “topográfica”, se aduce la falta de idoneidad de quien se coloca en el supuesto, y además, se acude a la figura de la incompatibilidad, pues en el caso de que el candidato resultare electo para ambos cargos, evidentemente se encontraría imposibilitado legalmente para ocupar alguno de ellos, con la consecuente frustración de la voluntad de la ciudadanía.

A menos de tres meses de dictado el último precedente se produce un viraje en el entendimiento del entonces artículo 8 del COFIPE, rechazándose ahora que en el mismo se contengan causas de inelegibilidad. Por el contrario, ahora se les da un tratamiento de simples requisitos para la concesión del registro de candidatos, conclusión a la cual se arriba, no ya de la naturaleza y función desplegada con la prohibición de ser registrado al mismo tiempo para dos cargos electivos, sino de la posibilidad de impugnar la infracción a la prohibición y de los efectos expresamente previstos en el dispositivo (Tesis XLVII/2004).

Como puede fácilmente advertirse, los cambios interpretativos tienen su origen en la falta de un concepto “duro” o estable de la inelegibilidad, de su práctica asimilación

con la idea del derecho de sufragio pasivo y de su conjugación con otras nociones como la de la incompatibilidad, como si se tratara de conceptos intercambiables, lo que redundaría en la falta de previsibilidad en los fallos, con el consecuente menoscabo a la seguridad jurídica. Como se advirtió, no está en juego solamente la pureza en los contenidos de las categorías jurídicas, sino la efectividad misma del derecho y la vigencia del principio constitucional de certeza, rector de los procesos electivos de carácter democrático.

En relación con la prohibición contenida en el artículo 11 de la LEGIPE, también cabe tener presente que el TEPJF ha sostenido que se trata de una regla de carácter general, esto es, aplicable a todos los procesos electorales del país (federales o locales), aun cuando las constituciones o leyes electorales locales no prevean la prohibición expresa para que un ciudadano pueda ser registrado para distintos cargos de elección popular. En la justificación de este criterio se ha razonado que dicho precepto legal se encuentra dentro del Libro Segundo de la LEGIPE, en el cual se incluyen las disposiciones relativas a la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de las entidades federativas, así como de los ayuntamientos y, específicamente, en el título primero referido a la participación de los ciudadanos en las elecciones, por lo que es dable concluir que la referida disposición aplica tanto para elecciones federales como locales (véanse las resoluciones del SM-JRC-34/2015, de 17 de abril, y del SM-JRC-55/2015 y acumulados, de 30 de abril).

Para finalizar, debemos mencionar la prohibición contenida en el artículo 227, párrafo 5, de la LEGIPE, disposición contenida en el capítulo relativo a los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales. En este precepto se establece que ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición. Pues bien, en relación con una norma de la legislación electoral de Guanajuato de contenido sustancialmente similar al precepto recién indicado, la SSTEPJF ha sustentado que:

La norma que prohíbe que los ciudadanos participen simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición, también constituye un requisito para ocupar el cargo de elección popular, pues establece una condición para la participación en una contienda electoral, en condiciones de igualdad (sentencia dictada en el SUP-REC-537/2016, de 7 de octubre).

De esta manera, la SSTEPJF incorpora al elenco de requisitos de elegibilidad una regla contemplada para las precampañas, sin que en la ejecutoria citada se desarrollen argumentos para justificar por qué una prohibición de esta naturaleza debe ser considerada como elemento para ser válidamente electo y, por ende, un aspecto que pueda revisarse tanto al momento de registrarse la candidatura como cuando se califica la elección y se expide la constancia a favor del candidato electo. Quizá la respuesta se

encuentre en otras resoluciones en las cuales se ha abordado esta temática (participación simultánea de aspirantes a una candidatura), en los cuales es posible encontrar dentro del conjunto de razones expuestas, a la equidad en la contienda como argumento para concluir que el derecho a ser votado no comprende la participación simultánea en procesos internos correspondientes a partidos políticos diversos (consúltese la jurisprudencia 24/2011 y los precedentes con los cuales se formó. Más recientemente, véase la resolución del SUP-RAP-125/2015 y acumulados, de 29 de abril), sin embargo, igualmente, en otras ocasiones se ha acudido a razones de otro orden, por ejemplo, el sistema de partidos y la imposibilidad al mismo tiempo de enarbolar plataformas electorales diferentes (resolución de SM-JRC-68/2015 y acumulado, de 14 de mayo, referida a una disposición similar en Nuevo León).

En todo caso, la invocación de la equidad en la contienda como motivo justificante de la norma prohibitiva únicamente se limita a eso, a la referencia genérica, sin que se precisen razones que articulen la construcción del postulado general, es decir, cómo es que los sucesos al interior de un partido político (que, además, pueden tener muchos matices y variantes) se materializan en una época ulterior del proceso electoral, como es la campaña, ni se exponen motivos específicos en los casos en los que así se ha considerado para convencer de que la inequidad se ha producido. Cabe incluso cuestionarse si esta restricción no guarda bastante similitud con aquella otra, de cuño anterior pero que aún es posible encontrar en algunas legislaciones electorales de México (ciertamente no en la LEGIPE), relativa a no poder ser postulado si en el mismo proceso comicial se participó como precandidato por partido diverso.

Semejante hipótesis ha sido considerada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como violatoria del derecho de sufragio pasivo, puesto que no se trata de una situación excepcional, ni está dirigida a sujetos con posiciones privilegiadas cuya participación podría atentar contra los principios que rigen la materia constitucional electoral, aunado a que de presentarse la hipótesis restrictiva no se generaría una influencia determinante en el conjunto de los electores, por lo que no se compromete ninguno de los aducidos principios (resolución de la acción de inconstitucionalidad 82/2008 y su acumulada 83/2008, de 21 de agosto, referida a la legislación del Estado de México. Debe destacarse que el criterio es obligatorio porque fue aprobado por unanimidad de 11 votos, de ahí que en lo sucesivo se haya invocado para inaplicar preceptos contenidos en leyes electorales de Aguascalientes y Oaxaca: véanse las sentencias de los expedientes SM-JDC-528/2013, de 20 de junio; SX-JDC-475/2013, de 20 de junio, y SUP-JRC-173/2016, de 4 de mayo).

Parece que la equidad en la contienda no es justificación adecuada para sustentar la prohibición que ahora contiene el artículo 227, párrafo 5, de la LEGIPE, pues en los últimos años la Suprema Corte ha consolidado una línea jurisprudencial relativa a una interpretación por la cual la expresión “calidades que establezca la ley”, referida en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, debe entenderse como las aptitudes inherentes a la persona y las condiciones que guardan vinculación directa con el estatus del cargo de elección popular. Véanse, entre otras, la sentencia de la controversia constitucional 38/2003, de 27 de junio de 2005, así como las resoluciones de las acciones de

inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, de 5 de octubre; 159/2007, y sus acumuladas 160/2007, 161/2007 y 162/2007 de 5 de noviembre; 82 y 83/2008 acumuladas, de 21 de agosto; 110/2008 y su acumulada 111/2008, de 18 de noviembre; 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, de 28 de mayo, y 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, de 5 de octubre.

## Bibliografía

- AA.VV. *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, Secretaría de Gobernación, México, UNAM, 1994.
- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI Editores, IJ, UNAM, 2007.
- ANZALONE, Christopher A. (ed.), *Supreme Court cases on political representation 1787-2001*, New York, M. E. Sharper, 2002.
- ARAGÓN REYES, Manuel, “Derecho electoral: Sufragio activo y pasivo”, en Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., IIDH, Universidad de Heidelberg, International México, IDEA, TEPJF, IFE, FCE, 2007.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elvira, *Cuota de mujeres y régimen electoral*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Dykinson, 2001.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*, Madrid, CEC, 1995.
- BACHOF, Otto, *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, 2a ed., trad. esp. Leonardo Álvarez, Lima, Palestra Editores, 2010.
- BARNETT, Hilaire, *Constitutional and administrative law*, 4a ed., Londres, Cavendish Publishing Limited, 2002.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “Comentarios al artículo 55 Constitucional”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo III, 15a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2000.
- , Voz “Elector”, en AA.VV. *Diccionario electoral*, 3a. ed., México, IIDH, CAPEL, IJ, UNAM, TEPJF, IFE, 2003.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Compendio de Derecho constitucional*, Buenos Aires, EDIAR, 2004.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *El derecho de sufragio pasivo. Prontuario de jurisprudencial constitucional 1981-1999*, Pamplona, Aranzadi, 2000.
- CARBONELL, Miguel, “La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de cuotas electorales de género”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 8, enero-junio, 2003.
- CARBONELL, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, IJ, UNAM, Porrúa, 2002.
- , *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, México, CNDH, Porrúa, 2002.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, IJ, UNAM, 2006.
- CAREY, John M., *Límites a la reelección y representación política*, Roberto Valladares (trad. esp.), México, CIDE, 2006.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, IJ, UNAM, 1983.

- , “El principio de no-reelección en México”, en AA.VV. *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984.
- , *Nuevos estudios constitucionales*, México, IJ, UNAM, Porrúa, 2000.
- y Miguel Carbonell, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 2005.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, “Residencia, domicilio y vecindad en la jurisdicción electoral”, estudio consultable en sus *Reflexiones temáticas sobre el Derecho electoral*, México, TEJF, 2006, pp. 201-227.
- CORONADO, Mariano, *Elementos de Derecho constitucional mexicano*, 3a. ed. revisada, México, Librería de Ch. Bouret, 1906.
- DÍAZ ZEGARRA, Walter A., *El Derecho Electoral en el Perú*, Lima, Palestra Editores, 2000.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 4a. ed., Navarra, Civitas-Thomson Reuters, 2013.
- FAVOREU, Luis, “Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, núm. 50, mayo-agosto, 1997, pp. 13-28.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso, “Artículo 70: causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de los actos electorales”, *Comentarios a las leyes políticas: Constitución española de 1978*, , vol. VI, Madrid, Edersa, 1989.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, 2a. ed., México, IJ, UNAM, 2006.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, IJ, UNAM, Porrúa, 2001.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2a. ed., México, IJ, UNAM, 2000.
- GARCÍA ROCA, Javier, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- GARCÍA MANRIQUE, Ricardo, “La suspensión de los derechos políticos por causa penal: el caso mexicano”, en Luis Efrén Ríos Vega (ed.), *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, TEJF, 2011, pp. 547-568.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos, *Derecho electoral español. Normas y procedimiento*, Madrid, Tecnos, 1996.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Comentario al “Artículo 55”, en AA.VV. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 5a. ed., México, IJ, UNAM, PGR, 1994.
- , M. Karolina Gilas y Carlos Baez Silva, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, TEJF, 2016.
- HAMILTON, A. J., Madison y J. Jag, *El Federalista*, trad. esp. Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1998 (6a. reimp.).
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, San José, Editorial Juricentro, 2004.
- HIDALGA, Luis de la, *Historia del Derecho constitucional mexicano. Cuadros sinópticos: división de poderes y sistema electoral*, México, Porrúa, 2002.
- HUBER OLEA Y CONTRÓ, Jean Paul, *El proceso electoral (Derecho del proceso electoral)*, México, Porrúa, 2006.
- LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed. revisada y anotada en 1959 con arreglo a la legislación vigente por Roberto Castrovido Gil, México, CECSA, 1984 (reimp.).

- LÓPEZ CASTILLO, Antonio, *La libertad religiosa en la jurisprudencia constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 2002.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, *El derecho de asociación*, Madrid, Tecnos, 1996.
- MALIGNER, Bernard, *Code Électoral*, con anotaciones de jurisprudencia y bibliografía, 14a. ed., París, Dalloz, 2008.
- MALIGNER, Bernard, *Droit électoral*, París, Ellipses, 2007.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 14a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2014.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1984.
- PICCATO RODRÍGUEZ, Antonio Octavio, “El sufragio pasivo”, en Serrano Migallón, Fernando (coord.), *Derecho Electoral*, Facultad de Derecho, México, UNAM, Porrúa, 2006.
- PUJADAS TORTOSA, Virginia, *La suspensión del sufragio por proceso penal. La regla del 38. II*, México, CEDEPOL, Tirant lo Blanch, 2014.
- PUNSET, Ramón, *Estudios parlamentarios*, CEPyC, Madrid, 2001.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1993.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho constitucional. Segundo curso*, México, Porrúa, 2002.
- RALLO LOMBARTE, Artemio, *Garantías electorales y Constitución*, Madrid, CEPyC, Boletín oficial del Estado, 1997.
- RAMÍREZ, Manuel, *La participación política*, Madrid, Tecnos, 1985.
- RÍOS VEGA, Luis Efrén, *Sufragio pasivo, inmunidad parlamentaria y delincuencia organizada. El caso Godoy*, México, Porrúa, 2010.
- , “El debate de la suspensión del sufragio pasivo por causa penal. La doctrina Pedraza”, en Ríos Vega, Luis Efrén (ed.), *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, TEPIF, 2011, pp. 593-635.
- RIVERA ESTRADA, Héctor y José Luis Ceballos Daza, “La suspensión de los derechos por cuestiones penales en México. Hacia una interpretación a favor del ejercicio de los derechos políticos”, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 8a. ed., México, M. A. Porrúa, TEPIF, 2014, tomo VI-BIS (Elecciones y Constitución: perspectivas actuales sobre las fuentes del Derecho electoral), pp. 205-217.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, “La representación democrática de las mujeres”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, núm. 35, 2001.
- RUIZ, Eduardo, *Curso de Derecho constitucional y administrativo*, 2 tomos, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Comercio, 1888.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Granada, Comares, 1999.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, “De cómo la libertad ideológica puede modular el cumplimiento de algunas obligaciones legales (según la jurisprudencia)”, en *Actas de la VII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. La libertad de ideológica*, Tribunal Constitucional, Madrid, CEPyC, 2001.
- SARMIENTO, Daniel, Luis Javier Mieres Mieres y Miguel Presno Linera, *Las sentencias básicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estudio y jurisprudencia*, Navarra, Thomson Civitas, 2007.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. esp. Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 1996.

- STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. esp. Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón, Madrid, CEC, 1987.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Informe de Labores 2007. Primera Sala*, México, 2007.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 36a. ed., México, Porrúa, 2004.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, trad. esp. Dolores Sánchez de Aleu, 2 tomos, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de Derecho constitucional español*, 4a. ed. renovada y abreviada, Madrid, Universidad Complutense, 1998.
- TOURAINÉ, Alain, *¿Qué es la democracia?*, 2a. ed., trad. esp. Horacio Pons, México, FCE, 2004 (reimpresión).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, 2005, 2 volúmenes.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes (Caso Michoacán)*, México, 2002.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral. Órgano de difusión de los criterios emitidos por el TEPJF*, año 1, núm. 1, México, 2008.
- Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, 2 tomos, México, 1995.
- TULLIO, Alejandro, *Las elecciones nacionales en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008.
- VELÁSQUEZ TURBAY, Camilo, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “Requisitos de elegibilidad y justicia constitucional en México”, en *Quid Iuris*, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, año 7, vol. 21, junio-agosto 2013, pp. 33-73. El ensayo, con el título “El principio de proporcionalidad y los requisitos de elegibilidad en México”, se publicó igualmente en Reyes, Joel y Castillo, Iván (coords.), *5 años de jornadas académicas en Michoacán. Una visión jurídica de actualidad*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2013, pp. 191-230.

## Artículo 55

### Trayectoria constitucional

#### 55 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, II-IV-1932/30- XI-1934

Se incorpora como requisito para ser diputado la separación definitiva de las funciones de secretario o subsecretario de Estado, magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se señala la imposibilidad de que los gobernadores de los Estados puedan ser electos en sus entidades durante el periodo de su cargo; los secretarios de gobierno de los Estados, magistrados, jueces federales o del Estado; asimismo, se une con la copulativa “y” la fracción VI y VII para establecer el sistema de no reelección sucesiva en el cuerpo legislativo.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 14-II-1972

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Disminuye la edad mínima para ser diputado de 25 a 21 años.

#### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 8-X-1974

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

La reforma establece la supresión del concepto “territorio”.

### *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

Requisitos de origen, vecindad y residencia efectiva de más de seis meses, anteriores a la elección, para ser candidato a diputado plurinominal.

### *Quinta reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 31-XII-1994

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se aumentó a dos años el plazo de separación del cargo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aspiren a ser diputados.

### *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

Establece los requisitos de exclusión y excepciones para el cargo de diputado, basándose en la hipótesis de no estar en cargos directivos o ser titular de algún organismo autónomo, descentralizados, desconcentrados de la administración pública federal.

### *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 concordancia con la reforma que crea el Instituto Nacional Electoral, se reforma el artículo para hacer mención, dentro de los impedimentos para ser diputado, los de no ser ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto.

## *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, conforme a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se cambia en el párrafo tercero de su sección quinta “jefe de gobierno del Distrito Federal” por “Jefe de Gobierno de la Ciudad de México”. En el párrafo cuarto se elimina “Distrito Federal” para dejar “Ciudad de México”.

# Artículo 56

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El primer antecedente del artículo 56 lo encontramos en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, texto elaborado luego del derrocamiento de Iturbide, primer emperador de México. Dicho texto señala las primeras intenciones por hacer de México una república federal representativa. En su artículo segundo, dicho Plan señaló que los ciudadanos elegirían a los individuos del Cuerpo Legislativo del Congreso Nacional, del Senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos. Más, según consideró dicha base, la elección no sería por el momento de forma directa sino por medio de electores en la forma que prescribieran las leyes. Para el Senado se nombraría a dos individuos por cada junta electoral de provincia.<sup>1</sup> Dichos senadores, de acuerdo con el artículo octavo, integrarían el Senado, deberían residir en el lugar que señalara el Congreso Nacional y sus funciones serían:

celar la conservación del sistema constitucional; proponer al Cuerpo Legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios para llenar este objeto; reclamar al mismo las leyes que sean contrarias a la Constitución, o no fueren discutidas o acordadas en la forma que prescriba ella misma; juzgar a los individuos del Cuerpo Ejecutivo, a los diputados del Legislativo, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y a los secretarios de Estado en los casos precisos que designara una ley clara y bien pensada; convocar a Congreso extraordinario en los casos que prescriba la Constitución; disponer de la milicia constitucional, dando a los jefes

<sup>1</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

56

### Sumario Artículo 56

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b>	
y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	595
Texto constitucional vigente. . . . .	599
Comentario	
<b>Lorenzo Córdova Vianello</b>	
y <b>Gabriel Mendoza Elvira</b>	
Papel constitucional del Senado . . . . .	600
Evolución del Senado en la historia	
constitucional mexicana . . . . .	601
El papel del Senado en la	
transformación democrática . . . . .	607
La figura del Senado en el	
derecho comparado . . . . .	612
Procedimiento de integración	
del Senado de la República . . . . .	614
Críticas a la integración del	
Senado y eventuales	
alternativas. . . . .	619
Bibliografía . . . . .	622
Anexo. Asignación de los	
32 senadores por el principio	
de representación proporcional	
en la elección federal del 2012 . . . . .	623
Traectoria constitucional . . . . .	628

de ella las órdenes correspondientes en los casos precisos que también designará la Constitución.

Por su parte, el Acta Constitutiva de la Federación, elaborada un año más tarde, ratificó lo estipulado en el Plan de Constitución al apuntar que los individuos de la Cámara de Diputados y del Senado serían nombrados por los ciudadanos de los estados (artículo 11);<sup>2</sup> mientras que en su artículo 12 decretó que se nombrarían dos senadores por cada estado. Cuando en 1824 se elaboró la primera Constitución federal, ya estaban contemplados los puntos más importantes sobre la materia. Dicho ordenamiento determinó, en su artículo 25, que el Senado se compondría de dos senadores por cada estado, elegidos “a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años”.<sup>3</sup>

Por su parte, las Leyes Constitucionales de 1836 fijaron en 24 el número de individuos que compondrían la Cámara de Senadores.<sup>4</sup> Sin embargo, dado que a lo largo del siglo se estuvieron creando nuevos estados, el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales, elaborado en 1840, sólo precisó que la Cámara se compondría de dos senadores por cada Departamento (el periodo centralista de 1836-1846 señaló a los estados como departamentos), elegidos por las juntas departamentales respectivas (artículo 30).<sup>5</sup> De acuerdo con su artículo 31, cada dos años se renovarían el Senado en una tercera parte, para ello se dividiría en tres secciones el número de departamentos, colocándose por orden alfabético. Cada bienio se renovarían una tercera parte de senadores. Las elecciones para ello se realizarían el primero de septiembre.

Como puede apreciarse, durante la década de 1830 se habían fijado ya las líneas fundamentales en torno al número y elección de los senadores que compondrían el Senado. En la década de 1840, ya sólo se sumaron algunos aspectos nuevos. En el Primer Proyecto de Constitución de 1842, por ejemplo, se señaló que los diputados y senadores serían elegidos por los Colegios Electorales de los Departamentos (artículo 34).<sup>6</sup> Dicho ordenamiento ratificó que su elección se llevaría a cabo en la primera semana de septiembre del año anterior a la renovación (artículo 35). En el proyecto de Constitución se contempló, además, que la Cámara se renovarían por mitad cada dos años (artículo 36), a diferencia de la división tripartita considerada en el Proyecto de Reformas de 1840. Como elemento común con los otros ordenamientos jurídicos, el

<sup>2</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

<sup>3</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>4</sup>Leyes Constitucionales, 1836, artículo 8, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>5</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Nacion\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Nacion_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>6</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

primer Proyecto de Constitución de 1842 conservó el señalamiento de que cada estado nombraría dos senadores (artículo 53).

Cuando ese mismo año se elaboró un Segundo Proyecto de Constitución se precisaron aspectos relacionados con la forma de elección de los senadores: se señaló, por ejemplo, que dicha elección se haría de manera directa por los electores secundarios el primer domingo de septiembre del año anterior a la renovación. La computación de los votos se llevaría a cabo por el Colegio Electoral del Departamento (artículo 26).<sup>7</sup> Un nuevo aspecto fue introducido a fines de la década de 1840. En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se estipuló que además de los dos senadores nombrados por cada estado, la Ciudad de México, mientras fuera Distrito Federal, también nombraría dos senadores (artículo 6°).<sup>8</sup> En ese momento se consideró nuevamente que la renovación de los senadores se haría por terceras partes de la Cámara cada dos años (artículo 9°), como se había propuesto en 1840.

No obstante, la Cámara de Senadores entró en un abismo en la década de 1850 y permaneció ahí hasta la de 1870. La sesión del Congreso Constituyente de 1856 inició sus debates suprimiendo dicha Cámara a la cual se le consideró con una fuerte carga aristocrática y un importante sesgo político pues no tenía su origen en el pueblo sino que los senadores eran elegidos por las legislaturas estatales. El Dictamen de la Comisión sobre la Constitución Política de la República Mexicana de 1856, consideró en su Quincuagésimo párrafo que la existencia del Senado no llevaba un mejoramiento de las leyes ni a la perfección de las instituciones sino a una oposición ciega y sistemática. Consideró que “en vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía”.<sup>9</sup> No fue sino hasta la década de 1870 cuando en la Cámara de Diputados nació la idea de crear nuevamente el Senado. A pesar de las oposiciones de diversos pensadores que consideraron esta división bicameral como una copia ciega del sistema político estadounidense, en 1872, fue presentado el proyecto de reformas a la Constitución de 1857. En las adiciones y reformas al artículo 58 de 1874, se plasmó el siguiente texto:

- A. El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa en los términos que disponga la Ley Electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.
- B. El Senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.<sup>10</sup>

<sup>7</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi__1428_printer.shtml).

<sup>8</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 794-797.

<sup>10</sup>*Ibid.*, p. 797.

Con esto el Senado quedó reintegrado a la vida política, como puede apreciarse los lineamientos considerados fueron aquellos que ya se habían estipulado entre 1830-1840. Desde entonces esta disposición ya no fue alterada. Sólo en 1916 en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, se introdujo un cambio, el señalamiento de que los dos senadores por estado y por el Distrito Federal serían nombrados por elección directa. Este mismo punto fue retomado por la Constitución de 1917,<sup>11</sup> conservando también el hecho de que la legislatura de cada estado nombraría electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

<sup>11</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, artículo 56, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 56

Texto constitucional vigente

*Artículo 56.* La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.<sup>12</sup>

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.<sup>13</sup>

56

<sup>12</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>13</sup>Artículo reformado, *DOF*: 29-04-1933, 15-12-1986, 03-09-1993, 22-08-1996.

Comentario por **Lorenzo Córdova Vianello** y **Gabriel Mendoza Elvira**

56

### Papel constitucional del Senado

Tradicionalmente el Senado o Cámara Alta ha jugado un doble papel en aquellos sistemas constitucionales que instituyen el bicameralismo: por un lado, el de fungir como segunda cámara legislativa, lo que implica una función de revisión, contención y moderación de las actuaciones de la Cámara Baja que normalmente es más numerosa y, por ello, propensa, se dice, a los excesos legislativos.

Cabe señalar también que el Senado no constituye necesariamente una segunda instancia, ya que es frecuente que, como ocurre en el sistema constitucional mexicano, ésta tenga la misma capacidad de iniciativa legislativa que la Cámara de Diputados, por lo que la función de contención es más bien brindada por el mecanismo bicameral en su conjunto.

Un segundo papel que constitucionalmente juega el Senado, particularmente en los sistemas federales, es el de servir de órgano de representación de las entidades que han suscrito el pacto federal, a diferencia de la Cámara Baja que, generalmente, representa al pueblo.

Ahora bien, los orígenes del bicameralismo se remontan a la historia constitucional inglesa, en donde durante el periodo de consolidación de la monarquía absoluta se establece una organización del parlamento en dos cámaras que tenían por objeto la representación de diversas clases sociales; por un lado, la nobleza que estaba representada en la Cámara de los Lores y, por otro lado, los pequeños propietarios que estaban representados en la Cámara de los Comunes. A la larga, la Cámara de los Comunes terminaría siendo el órgano legislativo predominante, mientras que la de los Lores acabó teniendo una función eminentemente “consultiva”.<sup>14</sup>

El bicameralismo democrático nace en los Estados Unidos, en donde las mediaciones entre los delegados constituyentes de los trece Estados llevaron a pensar en un esquema de dos cámaras, una, la de los “Representantes”, en la que los pueblos de los Estados estarían representados de manera proporcional a su tamaño (habitantes), mien-

<sup>14</sup>Una amplia revisión histórica del parlamento es realizada por A. Marongiu, “Parlamento (storia)”, en *Enciclopedia del diritto*, tomo XXXI, Milán, Giuffrè Editore, 1981, pp. 724-757. Sobre la evolución del parlamento inglés, resultan particularmente interesantes, Walter Bagehot, *La Constitución inglesa*, México, UNAM, 2005 y H.R.S. Crossman, *Biografía del Estado moderno*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

tras que, en la otra, el “Senado”, las entidades estarían representadas de manera igualitaria.<sup>15</sup>

Cabe señalar que la experiencia norteamericana sirvió como modelo para todos los países que asumieron una forma de Estado federal, en donde, generalmente, la Cámara Baja representaba el pueblo y los estados estaban representados en la Cámara Alta. Y es que el esquema bicameral resulta funcional con el federalismo; esto es así porque el sistema federal que supone la unión de entidades originalmente autónomas que, en la medida en la que han cedido parte de esa autonomía al Estado federal para todos aquellos asuntos que son del interés común, y dado que las asambleas nacionales son órganos representativos del pueblo, en la segunda cámara los Estados federados pueden encontrar cabida de representantes de sus intereses como partes integrantes de dicha federación. Ejemplo de lo anterior, son los casos de Alemania, Canadá, Australia, Brasil y Argentina.<sup>16</sup>

De lo anterior no debe deducirse, sin embargo, que el sistema bicameral resulte inherente exclusivamente a los sistemas federales. Existen numerosos casos de Estados confederados o, incluso, centralistas (o unitarios) en los que el bicameralismo ha sido adoptado como forma de organización del Legislativo. En estos casos, la Cámara Alta sirve para representar las regiones en que se divide el país (como en el caso de España o de Italia), o bien, simple y sencillamente como una manera de autocontención del Poder Legislativo.<sup>17</sup>

En todo caso, independientemente de la función representativa que pueda jugar el Senado (de los estados federados, de entidades territoriales, de clases sociales o de grupos económicos o sociales), la estructura bicameral del Poder Legislativo dentro de los estados constitucionales fundamentalmente acaba jugando un papel que sigue la lógica de moderación sugerida por Montesquieu, “pues el reparto de poderes entre dos cámaras evita los abusos propios de la concentración del poder en una Cámara única”.<sup>18</sup>

## Evolución del Senado en la historia constitucional mexicana

En México, el Senado se estableció desde la primera Constitución del México independiente en 1824. A partir de entonces ha sido una institución presente hasta nuestros días, con excepción del periodo comprendido entre 1857 y 1874, en el cual la Constitución de 1857 lo suprimió estableciendo un poder legislativo unicameral. Dicha pre-

<sup>15</sup>Para una reconstrucción de los debates durante la convención constituyente de Filadelfia, véase, S.E. Morison y H.S. Commager, *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, 2 tomos, México, Fondo de Cultura Económica, 1951; y Max, Farrand (ed.), *The records of the Federal Convention of 1787*, 3 tomos, New Haven y Londres, Yale University Press, 1966. Para el papel que juega el Senado en la estructura constitucional de los Estados Unidos, véase J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, 3 tomos, Boston, Little, Brown and Company, 1858, en particular, tomo I, p. 381.

<sup>16</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 637-638; y también Giuseppe de Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, Secretariado Europeo per le pubblicazioni Scientifiche, 2004, p. 403.

<sup>17</sup>Cfr. Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, pp. 637-638 y 641 y ss.; y De Vergottini, *op. cit.*, pp. 403 y ss.

<sup>18</sup>Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 640.

sencia ha existido sin importar la forma de Estado establecida por las diversas constituciones; tanto las cartas fundamentales federalistas, como las centralistas de 1836 y de 1843, instituyeron un poder legislativo bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

En la Constitución de 1824 se introdujo el sistema federal en México,<sup>19</sup> siguiendo una clara influencia de la Constitución de los Estados Unidos, que, a su vez, fue la primera Constitución federal moderna. En efecto, aunque la duración del encargo de los senadores fijado por cada Constitución era distinto, el mecanismo de designación establecido por la mexicana fue el mismo que el previsto por el artículo 1º, Tercera Sección, del texto fundamental norteamericano. De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución de 1824, el Senado se componía de dos senadores por cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, renovados por mitad de dos en dos años, esto es, no eran electos por votación directa del electorado. De esta forma, en su origen, el Senado fue un órgano federal puramente representativo de los estados miembros de la federación, es decir, se estructuró como “un elemento de equilibrio en la actividad legislativa y resguardo del sistema federal, respecto al punto de vista de los Estados”.<sup>20</sup>

Con las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se suprimió el sistema federal, dando pie a una república centralista,<sup>21</sup> trayendo como consecuencia la desaparición de los estados para transformarse en departamentos del gobierno central, el cual tenía facultad de nombrar y remover libremente a los gobernadores de esos departamentos. Sin embargo, muchas de las instituciones establecidas por la Constitución de 1824 siguieron manteniéndose, aunque fueron adecuadas a la nueva forma de Estado. Así ocurrió, por ejemplo, con la división de poderes, el sistema presidencial y el Poder Legislativo integrado por dos instancias. No obstante, la principal diferencia fue la introducción del Supremo Poder Conservador, un órgano encargado de controlar que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial no transgredieran las disposiciones previstas por la Constitución, pudiendo, si así fuera el caso, declarar la nulidad de sus actos.<sup>22</sup>

En la tercera de las leyes constitucionales se instituyó la Cámara de Senadores, estableciendo que estaría compuesta por 24 senadores elegidos a través de un complicado procedimiento de propuesta y de selección que seguía los pasos siguientes: 1. La Cámara de Diputados, el gobierno erigido en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia debían seleccionar cada uno, por separado y por mayoría de votos, a un número de individuos igual al de los senadores que debían elegirse (el artículo 9º de la mencionada Tercera Ley establecía que dicho órgano se renovarían por terceras partes cada dos años); 2. Esas listas se remitían a las Juntas Departamentales y cada una de ellas elegía, de los nombres que les eran propuestos, a un número de individuos igual

<sup>19</sup>Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, 20a. Ed., México, Porrúa, 1997, pp. 168 y ss.

<sup>20</sup>Elisur Arteaga Nava, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 1, México, Oxford University Press, 1999, p. 228.

<sup>21</sup>Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 204 y ss.

<sup>22</sup>Sobre la figura del Supremo Poder Conservador, véase, Héctor Fix-Zamudio, “Breve introducción al juicio de amparo”, en Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, pp. 25 y ss.; Fix-Zamudio, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, en *op. cit.*, pp. 391 y ss.

al del número de senadores que debían renovarse; 3. Las nuevas listas, elaboradas por cada una de las Juntas Departamentales, se enviaban al Supremo Poder Conservador que tenía la encomienda de calificar las elecciones y declarar como senadores a aquellas personas que, por orden, hubieran recibido el mayor número de votos.

Lo anterior constituía un complicado y barroco procedimiento que, aun cuando incorporaba en la designación a las Juntas Departamentales, ello no significaba en modo alguno que los senadores tuvieran algún tipo de representación de las mismas.

Más tarde, en 1840, en medio de encrespada controversia acerca de las reformas constitucionales:

El 15 de julio estalló en la capital de la República un movimiento federalista a cuyo frente se puso Gómez Farías y que después de apoderarse de la persona del presidente Bustamante y del Palacio Nacional, fue sofocado por el general Valencia. Estos acontecimientos estimularon a la Cámara de Diputados a ocuparse en las reformas a la Carta del 36, para lo cual tuvo en cuenta el Proyecto de Reforma.<sup>23</sup>

Para, finalmente, establecer que el Senado se compondría de dos senadores por cada Departamento, elegidos por las Juntas Departamentales respectivas.

Las Siete Leyes Constitucionales mantuvieron su vigencia hasta que el gobierno de Bustamante cayó como consecuencia de las Bases de Tacubaya que, en 1841, cesaron a los Poderes Supremos con excepción del Judicial.

Por su parte, la segunda Constitución centralista (las llamadas Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843) suprimió la figura del Supremo Poder Conservador, aunque conservó, en términos generales, los lineamientos constitucionales establecidos por las Siete Leyes de 1836. Sin embargo, la integración del Senado fue transformada profundamente por la nueva Constitución. En efecto, se estableció un número de integrantes mayor (63 senadores) que eran renovados por tercios cada dos años. Además, la designación de las dos terceras partes de sus miembros correspondía a las Asambleas Departamentales, mientras que la elección de la tercera parte restante se hacía a través de un procedimiento en el que intervenían la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Las dos terceras partes que debían elegir las Asambleas Departamentales eran designadas de la siguiente manera: Primero, cada una de las Asambleas debía elegir a un número de individuos igual al de senadores que debían renovarse; en segundo término, los resultados de las elecciones realizadas por las Asambleas Departamentales debían remitirse al Senado, el cual debía realizar los cómputos de los votos y declarar como senadores a quienes hubieran obtenido, en orden descendente, el mayor número de apoyos.

La otra tercera parte del Senado se integraba del modo siguiente: 1. De manera separada, la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia propondrían un número de individuos igual al de los escaños que debían

<sup>23</sup>Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 305.

renovarse; 2. Las listas de candidatos serían entregadas a la Cámara de Senadores o, durante sus recesos, a la diputación permanente, quien debía declarar senadores a aquellos candidatos que hubieran reunido los sufragios de las tres autoridades postulantes.

Esta particular integración del Senado, realizada a través de los dos procedimientos señalados, se complicaba todavía más, porque la misma Constitución preveía que las Asambleas Departamentales, al votar por los candidatos a senadores que debían elegir, debían nombrar a:

cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes. La elección de los demás recaerá en personas que hayan ejercido algunos de los cargos siguientes: presidente o Vice-Presidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o Departamento por más de un año, senador al Congreso General, diputado al mismo en dos legislaturas, y antiguo Consejero de gobierno, o que sea Obispo o General de división (artículo 40).

Además, por su parte, en la tercera parte que les correspondía elegir, la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia debían postular como senadores a "...sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica" (artículo 39).

Como puede verse, las Bases Orgánicas de 1843 convertían a la Cámara de Senadores en un órgano de representación de intereses corporativos, con un carácter eminentemente aristocrático, lo que desnaturalizó aún más una institución que originalmente había sido adoptada en virtud de su funcionalidad en un régimen federal y cuyo sentido cambió radicalmente con las constituciones centralistas. Además, provocó que el Senado fuera el centro de las desconfianzas y sospechas de quienes luchaban por establecer un régimen liberal y democrático.

Con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se reintrodujo la vigencia de la Constitución de 1824 (y con ella el federalismo), aunque con algunas reformas sustanciales. Específicamente se modificó el número de senadores, estableciéndolo en tres por cada Estado y adicionando, por primera vez, dos por el entonces Distrito Federal. Esta reforma constituyó un elemento relevante en la evolución del Senado mexicano, así como en la modificación en la naturaleza de su representación, porque se incluyó al entonces Distrito Federal que, para aquel entonces, tenía una concepción muy diversa a la que tiene hoy en día, pues era únicamente un departamento administrativo de la federación.

Según lo dispuesto en el artículo 8º de dicha Acta, cada Estado elegiría dos senadores, y un senador más igual al número de Estados era electo a propuesta del propio Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, en el entendido de que las personas que reunieran estos tres sufragios, quedaban electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombraba los que faltaren de entre los demás postulados.

La promulgación de la Constitución de 1857 marca el comienzo de una etapa importantísima en la historia del Poder Legislativo en México, pues es el único periodo en el que el Congreso tuvo una composición unicameral al suprimirse el Senado. Esta Constitución se inspiró, más que ninguna otra, en el principio democrático,<sup>24</sup> y por ello evitó contemplar cualquier institución que tuviera algún tinte autoritario.<sup>25</sup> En ese contexto, el Senado, que a causa de las características que le habían impreso las constituciones centralistas, en particular la de 1843, para entonces había adquirido la imagen de un órgano con resabios aristocráticos y conservadores, fue banco de las sospechas del constituyente de 1856-1857 que finalmente optó por su eliminación.<sup>26</sup>

Los primeros años de vigencia de la Constitución de 1857 fueron particularmente convulsos. La pronta renuncia de Ignacio Comonfort a la presidencia, a menos de un año de haberla asumido, y la subsiguiente sustitución por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez; la Guerra de Reforma (1858-1861), la posterior intervención francesa (1863) y el consecuente imperio de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867), hicieron que la Constitución de 1857 tuviera plena vigencia hasta prácticamente 10 años después de haber sido promulgada. En efecto, no fue sino hasta 1867 cuando, reinstaurada la República, se convocó a nuevas elecciones en un contexto de normalidad política e institucional. Hasta entonces Benito Juárez pudo ejercer el cargo sin necesidad de hacer uso de las facultades extraordinarias que el estado de ex-

<sup>24</sup>Para Arnaldo Córdova, “lo novedoso en el 57 era la idea democrática. Federalismo, división de poderes y soberanía popular; empero, cambiaron súbitamente de sentido y se preñaron de nuevos significados al influjo de la idea democrática; dejaron de ser, por decirlo así, viejas demandas, para convertirse en coadyuvantes de la organización constitucional democrática. Federalismo como soporte del Estado nacional democrático; división de poderes como estructura del nuevo Estado democrático; soberanía popular como fundamento último del régimen político democrático. El verdadero *desideratum* del pueblo en armas era la democracia, el punto extremo opuesto a la dictadura que había assolado al país” (Arnaldo Córdova, “La Constitución liberal de 1857”, en *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, p. 32). Ese carácter democratizador del constituyente se constata por el hecho de que el artículo del proyecto de constitución que establecía el carácter representativo, democrático y federativo del Estado mexicano (que vendría en el artículo 40 de la Constitución), fue aprobado sin discusión alguna (véase al respecto Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, pp. 833-834).

<sup>25</sup>Emilio Rabasa apunta con claridad las razones del temor que aquejaba a los constituyentes de 1856-1857: “...los hombres que tenían injerencia en la vida pública y que fueron testigos de los acontecimientos que la formaron, habían llegado a ser suspicaces y asustadizos en todo lo que se refería al poder. La historia de los gobiernos de Santa Anna, con su último capítulo de dictadura cruel y sin freno, había dejado en todos los espíritus la obsesión de la tiranía y del abuso, de tal suerte que el Ejecutivo no era para ellos una entidad impersonal de gobierno, sino la de representación enmascarada del dictador... en todos predominaba como un elemento superior del criterio la desconfianza en el Poder Ejecutivo y la fe ciega en la representación nacional pura, sabia y patriota” (Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1986, pp. 57-58).

<sup>26</sup>El mismo Rabasa comenta irónicamente esa decisión: “Se trataba de hacer, como encargo de la revolución, una Constitución democrática para una república representativa popular federal... sufragio universal, puesto que todos los hombres, mal que pese a los instruidos o a los ricos, son iguales... supremacía del Congreso, pues que es la representación del pueblo, de la soberanía nacional, de lo que es supremo, y así sobre el Congreso, o al lado del Congreso, nada ni nadie. El Ejecutivo es el propietario de la acción y de la fuerza, que se emplean para el despotismo; pues hay que extinguir su fuerza y su acción y subordinarlo al poder superior del Legislativo, que no tiene más norma que la salud pública. Y si una cámara de representantes tiene los poderes de la nación, si lleva la voz de la nación y traduce con fidelidad la voluntad del pueblo, que con ella se gobierna por sí mismo, ¿para qué un Senado, residuo de instrucciones aristocráticas, sino para embarazar la revelación del espíritu público y entorpecer la acción libre de la verdadera representación nacional? Se proscribe el Senado” (*Ibidem*, p. 65).

cepción prevaleciente había impuesto, con lo que enfrentó las limitaciones y desventajas que le imponía la organización unicameral de la Constitución de 1857.

En la convocatoria para la nueva elección de los poderes federales, expedida el 14 de agosto de 1867, Juárez incluyó una consulta a los ciudadanos para que autorizaran al nuevo congreso a reformar la Constitución en cinco puntos, sin tener que recurrir al procedimiento de reforma establecido en la misma Carta Magna. Entre esos puntos se encontraba el restablecimiento del Senado, con la clara intención de que éste sirviera de freno y de contrapeso a la Cámara de Diputados para facilitar así la acción de gobierno.<sup>27</sup>

Sin embargo, no sería sino con las reformas efectuadas a la Constitución en 1874, a iniciativa y bajo el gobierno de Lerdo de Tejada, cuando el Senado finalmente se reinstaló como segunda cámara del Congreso, de manera paralela a la de diputados.

A partir de ese año, la Cámara de Senadores se compuso de dos senadores por cada Estado y dos por el entonces Distrito Federal, elegidos por medio de una elección indirecta en primer grado. Las legislaturas de cada Estado declaraban electo al que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o bien, elegían de entre los que obtuvieron la mayoría relativa, renovándose por mitad cada dos años. De esta forma, se volvió a la integración original que tenía el Senado en la Constitución de 1824, es decir, dos legisladores por Estado, conservando además la adición de las Actas de Reforma por lo que hace a los dos senadores que le correspondían al entonces Distrito Federal.

Por su parte, la Constitución de 1917, en el texto original del artículo 56, estableció que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el entonces Distrito Federal, nombrados en elección directa por los ciudadanos de éstos (rompiendo con una tradición casi secular de elección indirecta), fijando además que la legislatura de cada Estado debía declarar electo a quien hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

La primera reforma a este artículo, publicada el 24 de abril de 1933, consistió en modificar la cadencia de renovación de la Cámara de Senadores, por mitades cada dos años, como había sido establecido originalmente, a una renovación total de la Cámara cada seis años.

Con la segunda reforma, publicada el 15 de diciembre de 1986, nuevamente se volvió al sistema de renovación por mitades, pero ahora cada tres años, pues se conservó la duración en el encargo de seis años.

A partir de 1993, con una tercera reforma al artículo, publicada el 3 de septiembre de ese año, el Senado comienza a tener una transformación sin precedente, además de

<sup>27</sup>Las modificaciones para las cuales se pedía la autorización de los electores eran: *a)* el restablecimiento de un Congreso bicameral; *b)* otorgar al presidente la facultad de poder plantear un veto suspensivo de las leyes; *c)* establecer que los informes que debía rendir el Ejecutivo al Legislativo fueran presentados por escrito y no compareciendo personalmente; *d)* impedir que la Diputación Permanente pudiera convocar de manera discrecional a sesiones extraordinarias del Congreso, y *e)* determinar un mecanismo para designar a un sustituto en caso de falta absoluta del presidente y del presidente de la Suprema Corte de Justicia (quien suplía al jefe del Ejecutivo en caso de ausencia). Véase al respecto, Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 685-689.

que, con dicha reforma, el tema de la integración del Congreso vuelve a ser uno de los más discutidos.

En dicha reforma se regresa, una vez más, al sistema de renovación total cada seis años, además de que la integración fue modificada drásticamente, de forma tal que, a partir de la elección federal de 1994, se contaría con cuatro senadores por cada entidad federativa y al antes denominado Distrito Federal, de los cuales, uno sería elegido por la denominada “primera minoría”, que no es otra cosa más que la asignación de una senaduría a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Ahora bien, atendiendo a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 1993, la modificación tenía como objetivo, entre otros, satisfacer la conveniencia de integrar a otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría, de forma tal que se abre, por primera vez, a la pluralidad.

Al respecto, es importante señalar que, si bien la introducción de la primera minoría en la elección de los senadores generó pluralidad en el órgano, así como menores niveles de sobre y subrepresentación, lo cierto es que no era una medida que beneficiara en general a los partidos minoritarios, pues en realidad, dado que dicha senaduría se asignaba a la segunda fuerza electoral en cada Estado, sólo las fuerzas políticas consolidadas podían acceder por esta vía a la Cámara Alta.

Es importante destacar que dicha reforma también implicó la supresión de la facultad de las legislaturas locales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de declarar electo a quien hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos, que pasó a ser atribución de los consejos locales del entonces Instituto Federal Electoral, conforme a la ulterior reforma, de 24 de septiembre de 1993, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la cuarta reforma al artículo 56 de la Constitución, publicada el 22 de agosto de 1996, se mantiene la integración con los 128 senadores, pero modifica nuevamente la forma de elección de los integrantes del Senado, de forma tal que se eligen tres senadores por cada Estado y el entonces Distrito Federal, dos mediante el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, y los restantes 32 son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Finalmente, en la quinta y última reforma al citado artículo constitucional, publicada el 29 de enero de 2016, en materia de reforma política de la Ciudad de México, con motivo de la reestructuración política del Distrito Federal, únicamente se modifica el texto adecuando el nombre de la entidad como Ciudad de México, manteniendo el mismo número de senadores para la integración de la Cámara y la forma de elección.

## El papel del Senado en la transformación democrática

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917, y hasta 1988, el Senado fue un coto de acceso exclusivo para el así llamado “partido oficial”. Independientemente de

sus reformas, el sistema electoral utilizado para elegir a sus integrantes, un sistema de fórmulas (listas de dos fórmulas de senadores propietario y suplente, en cada entidad federativa) y la particular situación de hegemonía política del partido gobernante que lo hacían ser, de manera invariable, el partido con mayor votación en todos los estados, provocó que el Senado jamás hubiera reflejado (a diferencia de la Cámara de Diputados), la antes efímera, pero gradualmente mayor, pluralidad política del país que fue desarrollándose desde finales de los años sesenta.

No fue sino hasta que en las elecciones de 1988, en el marco de la efervescencia política causada por la escisión del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la postulación del exgobernador priista de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, como candidato a la Presidencia por el opositor Frente Democrático Nacional, cuando por primera ocasión la oposición ocupó los primeros escaños en el Senado. Se trató de los cuatro escaños ganados por los dos candidatos a senadores postulados por dicho Frente (que el año siguiente formarían parte del Partido de la Revolución Democrática) en el entonces Distrito Federal y los dos postulados en el estado de Michoacán, que en conjunto representaban el 6.25 por ciento del Senado de la República.

Sin embargo, no debe olvidarse que la reforma de 1986 había establecido que el Senado se renovarían por mitades cada tres años, disponiendo que de los senadores que resultaran elegidos en 1988, la mitad permanecería en su encargo por seis años y la mitad restante únicamente tres para que, en 1991 pudiera darse pie a la renovación escalonada por mitades cada tres años. En ese sentido, de los dos senadores elegidos en cada entidad, el correspondiente a la primera fórmula acabaría el periodo de seis años y el de la segunda fórmula permanecería en su encargo solamente tres.

Ese hecho provocó que, de los cuatro senadores elegidos en 1988, el recientemente surgido Partido de la Revolución Democrática, pasara a tener solamente dos puestos en la Cámara Alta, ya que dicho partido no logró la victoria en ninguna de las 32 entidades federativas en las elecciones federales de 1991. Sin embargo, el Partido Acción Nacional (PAN) logró ganar la elección en Baja California, lo que le valió alcanzar ese año el primer senador en su historia. De esta manera, en el periodo legislativo que va de 1991 a 1994 el PRI pasó a tener 61 senadores (uno más que en el trienio previo) por tres que sumó la oposición en conjunto.

La reforma de 1993, como hemos visto, aumentó al doble el número de integrantes del Senado, para un total de 128 legisladores. Además, introdujo un particular mecanismo electoral mediante el cual, en cada entidad tres senadores serían asignados al partido que hubiera tenido la mayoría relativa de votos y uno más, llamado de primera minoría, a la fuerza política que hubiera alcanzado el segundo lugar de la votación. Los resultados de la elección y los escaños obtenidos por cada partido son los siguientes:<sup>28</sup>

<sup>28</sup>Debe recordarse que la reforma de 1993, publicada el 2 de septiembre de ese año, incluyó en su artículo Tercero Transitorio que en la elección federal de 1994, se elegirían solamente a dos senadores de mayoría relativa y al senador de primera minoría en cada estado. Es decir, no se renovarían la totalidad del órgano, sino solamente las tres cuartas partes del mismo. En razón de lo anterior, los 32 senadores que habían sido elegidos en 1991 por seis años, concluirían su mandato, terminando su encargo en 1997. Para ajustar los tiempos, el Artículo Transitorio mencionado, determinó también que en las elecciones de 1997 se elegirían a 32 senadores, uno en cada estado, por tres años, de manera que en el año 2000 se permi-

Cuadro 1

PARTIDO	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA	SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA (1991-1994)	SENADORES DE PRIMERA MINORÍA (1994)	TOTAL DE SENADURÍAS	PORCENTAJE DEL SENADO
PAN	25.73%	1	24	25	19.53%
PRI	50.24%	95	0	95	74.22%
PRD	16.83%	0	8	8	6.25%
Totales	92.8%	96	32	128	100%

Datos tomados de la *Memoria del proceso electoral federal 1994*, México, Instituto Federal Electoral, 1995; y de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, p. 358.

La reforma electoral de 1996, con la que se modificó el mecanismo de integración del Senado, reduciendo a tres los legisladores elegidos en cada entidad federativa, dos de los cuales eran otorgados al partido político que hubiera tenido la mayoría relativa de votos y el tercero a la fuerza política que hubiera alcanzado el segundo lugar en la votación, asignando los 32 senadores restantes mediante un sistema de representación proporcional en una única circunscripción nacional, constituyó una inyección de pluralismo en la Cámara Alta que permite una distribución de escaños que refleja mejor las preferencias electorales de los partidos políticos y, además, permite el acceso de nuevas fuerzas políticas en el Senado.<sup>29</sup>

En efecto, a raíz de la elección de 1997, en la que se eligió únicamente a los 32 senadores de representación proporcional,<sup>30</sup> el Senado quedó integrado de la siguiente manera:

Como puede observarse, el PRI mantuvo la mayoría de los legisladores en el Senado, pero ello fue así, porque en 1997 no se renovó la totalidad de la Cámara, a diferencia de lo que ocurrió con la Cámara de Diputados en la que, a partir de ese año, ningún partido alcanzó a tener, por sí solo, la mayoría absoluta de los escaños, obligando consecuentemente la formación de consensos. Sería hasta la elección federal del año 2000 cuando, a raíz de la renovación total del Senado, cuando los resultados de la reforma de 1996 se verían reflejados plenamente en dicho órgano. En efecto, la composición de la Cámara de Senadores a partir del año 2000 fue la siguiente:

tiera la renovación total del órgano, tal como lo estableció la reforma de 1993. Dichas disposiciones constitucionales pueden disponerse en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc128.pdf>.

<sup>29</sup>Woldenberg, señala, a propósito de la reforma de 1996 que, gracias a ella "...la relación entre votos y escaños quedó mejor equilibrada... (y) se inyectó mayor pluralismo a la cámara alta" (José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002, pp. 103-104).

<sup>30</sup>En dicho artículo se estableció que en 1997 se elegirían, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, 32 senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional, que durarían en funciones del 1 de septiembre de 1997 a la fecha en que concluyera dicha legislatura (a efecto de lograr la renovación total de la cámara en el año 2000).

Cuadro 2

PARTIDO	SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA	SENADORES DE PRIMERA MINORÍA (1994)	SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (1997)	TOTAL DE SENADORES	PORCENTAJE DE LA CÁMARA
PAN	0	24	9	33	25.78%
PRI	64	0	13	77	60.16%
PRD	0	8	8	16	12.5%
PT	0	0	1	1	0.78%
PVEM	0	0	1	1	0.78%
TOTALES	64	32	32	128	100%

Datos tomados de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, p. 475.

Cuadro 3

PARTIDO	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN EMITIDA	SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA	SENADORES DE PRIMERA MINORÍA	SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL DE SENADORES	PORCENTAJE DE LA CÁMARA
PRI	36.74%	32	15	13	60	46.88%
PAN <sup>1</sup>	38.11%	27	10	9	46	35.94%
PVEM <sup>1</sup>		1	0	4	5	3.91%
PRD <sup>2</sup>	18.85% <sup>3</sup>	4	7	4	15	11.72%
PT <sup>2</sup>		4	0	1	1	0.78%
Convergencia <sup>2</sup>		0	0	1	1	0.78%
Totales	93.7%	64	32	32	128	100%

Datos tomados de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, pp. 534-536.

<sup>1</sup>Partidos que participaron coaligados en la Alianza por el Cambio.

<sup>2</sup>Partidos que participaron coaligados, junto con el Partido Alianza Social y con el Partido de la Sociedad Nacionalista en la Alianza por México.

<sup>3</sup>Porcentaje total de la Alianza por México.

Las elecciones federales de 2006 reprodujeron lo que desde el año 2000 se ha venido produciendo como un natural efecto de la pluralidad de la sociedad mexicana reflejada en las urnas. En dicha elección la Cámara de Senadores quedó integrada de la siguiente manera:

Cuadro 4

PARTIDO	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN EMITIDA	SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA	SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL DE SENADORES	PORCENTAJE DE LA CÁMARA
PAN	33.63%	41	11	52	40.62%
PRI <sup>1</sup>	27.99%	27	6	33	25.78%
PVEM <sup>1</sup>		2	4	6	4.69%
PRD <sup>2</sup>		23	6	29	22.66%
PT <sup>2</sup>	29.7%	0	2	2	1.56%
Convergencia <sup>2</sup>		3	2	5	3.91%
PNA	4.04%	0	1	1	0.78%
Totales	95.36%	96	32	128	100%

Datos tomados del Centro para el Desarrollo Democrático del IFE. (2006). Encuestas y resultados electorales, Elecciones Federales 2006. Ciudad de México: Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A de C. V., pp. 74-76.

<sup>1</sup>Partidos que integraron la Coalición la Alianza por México.

<sup>2</sup>Partidos que integraron la Coalición por el Bien de Todos.

Cuadro 5

PARTIDO	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN EMITIDA	SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA	SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL DE SENADORES	PORCENTAJE DE LA CÁMARA
PAN	26.32%	29	9	38	29.69%
PRI	31.16%	41	11	52	40.63%
PRD	18.6%	16	6	22	17.19%
PT	4.65%	2	2	4	3.13%
PVEM	5.73%	7	2	9	7.03%
MC	4.03%	1	1	2	1.56%
NA	3.69%	0	1	1	0.78%
Total	94.18%	96	32	128	100%

Datos tomados del Instituto Federal Electoral. (2013). Memoria del Proceso Electoral Federal 2011/2012, tomo 2, Impreso en México. pp. 296 y 315.

Las elecciones federales de 2012 tampoco arrojaron como resultado el que algún partido político contara con una mayoría absoluta predefinida en el Senado de la República, por lo que todas las decisiones requieren del consenso de, al menos, dos fuerzas políticas representadas en dicha Cámara. Un dato que vale la pena resaltar es que,

con motivo de la reforma electoral de 2007, la figura de las coaliciones electorales se reformó de manera tal que los emblemas de los partidos políticos que integran una coalición (sea total o parcial) aparecen de manera diferenciada en la boleta. Por esa razón, cada partido político, con independencia de si concurre a una elección coaligado con alguna otra (u otras) fuerza(s) política(s), obtiene un número de votos claramente identificable —a diferencia de lo que había ocurrido hasta entonces, en el sentido de que la determinación final de los votos que se le asignaban a los partidos que se coaligaban electoralmente dependía de las condiciones establecidas en el respectivo convenio de coalición. A partir de ello, la integración de la Cámara de Senadores electa en 2012 es la siguiente:

### La figura del Senado en el derecho comparado

La estructura del Senado varía de un país a otro, los métodos de designación son un elemento a distinguir, así como el número y periodo de mandato de los senadores y los requisitos que exige la Constitución de cada estado para poder aspirar a dicho cargo. Veamos algunos de los casos más emblemáticos.

#### *Estados Unidos de Norteamérica*

El Senado de los Estados Unidos, que, como hemos señalado, sirvió como modelo para la adopción del modelo bicameral en nuestro país, se compone de dos senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada senador dispone de un voto. Su renovación es escalonada, por tercios, cada dos años. El vicepresidente de los Estados Unidos es presidente del Senado, pero no tiene voto sino sólo en el caso de empate.

#### *América Latina*

En el caso de Argentina el Senado se integra por 72 legisladores, a razón de tres por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos y la restante al partido político que le siga en número de votos (figura similar a la de la primera minoría). Cabe destacar que el Senado se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. Al determinarse constitucionalmente la renovación parcial del cuerpo, todos los senadores de un mismo distrito concluyen su mandato conjuntamente, ya que es la única forma de poder elegir dos representantes por el partido que gane la elección y uno por el que finalice en segundo término. La duración en el cargo es de seis años y podrán ser reelectos indefinidamente.

Por otro lado, en Bolivia el Senado nacional está conformado por 36 senadores, cuatro por cada departamento, su asignación se hace por el sistema proporcional, de conformidad con las normas constitucionales y electorales. El mandato constitucional es de cinco años y la renovación de la cámara es total.

Tratándose de Brasil, el Senado federal se compone por 81 senadores, tres miembros elegidos por cada uno de los estados y del Distrito Federal, con un mandato de ocho años. La representación de cada estado y del Distrito Federal es renovada cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente. Como se ve, Brasil conserva el concepto del Senado como órgano de representación de las entidades que forman la federación.

En Colombia, el Senado está conformado por 100 miembros, elegidos en una circunscripción nacional y con dos senadores elegidos también en circunscripción nacional, pero por comunidades indígenas, cuya elección se regirá por el sistema de cociente electoral, esto es, mediante el principio de representación proporcional.

En Chile, el Senado se compone por 38 miembros elegidos en votación directa, dos por cada circunscripción senatorial, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción. Todos los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años.

Ahora bien, en el caso de Paraguay, la Cámara de Senadores se compone de 45 miembros titulares, como mínimo, y de 30 suplentes, elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional; no obstante, la ley podrá acrecentar la cantidad de senadores, conforme con el aumento de los electores.

En Uruguay, la Cámara de Senadores se compone de 30 miembros, elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral, mediante el sistema de representación proporcional. Se integra, además, con el vicepresidente de la República, que tendrá voz y voto y ejercerá su presidencia, y la de la Asamblea General. Los senadores duran cinco años en sus funciones.

## Europa

En Alemania, el Senado o Consejo Federal (*Bundesrat*) es el órgano constitucional de la Federación, a través del cual los *Länder* (las entidades federativas), participan en la legislación y administración de la Federación, así como en los asuntos de la Unión Europea.

Los miembros del *Bundesrat* (68) son de los gobiernos de los *Länder*. Éstos no son elegidos, sino que son designados y cesados por el gobierno del respectivo *Land*, pudiendo enviar tantos miembros como votos tenga. El número de miembros que posee cada *Land* depende del número de habitantes del mismo, teniendo entre tres y seis votos.

Como las votaciones no son expresión de la voluntad política de las personas que integran el *Bundesrat*, sino del respectivo *Land*, los votos de cada *Land* se depositan o emiten en bloque, de forma tal que los miembros del *Bundesrat* están sujetos a las instrucciones del gobierno del *Land* que los envía.

En España, el Senado es la cámara de representación territorial. En cada provincia se eligen cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, por los

votes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituye una circunscripción para efectos de elección de senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores —Gran Canaria, Mallorca y Tenerife— y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Las poblaciones de Ceuta y Melilla eligen, cada una de ellas, dos senadores. Las comunidades autónomas designan, además, un senador, y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponde a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la comunidad autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los respectivos estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional. El mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

En Italia, el Senado de la República es elegido sobre una base regional. El número de los senadores electivos es de 315. Ninguna región podrá tener un número de senadores inferior a siete, si bien Molise tiene dos y el Valle de Aosta uno. La distribución de los escaños entre las regiones, previa aplicación de los preceptos constitucionales, se hace en proporción a la población de aquéllas, con base en el último censo general, sobre la base de cocientes enteros y de los restos más altos.

Los senadores son elegidos por sufragio universal y directo de los electores que tengan 25 años de edad cumplidos. Serán elegibles como senadores, los electores que hayan cumplido 40 años de edad. Será senador nato y vitalicio, salvo renuncia, quien haya sido presidente de la República. Además, el propio presidente puede nombrar senadores vitalicios a cinco ciudadanos que hayan enaltecido a la patria, por sus méritos extraordinarios en el campo social, científico, artístico y literario. El Senado de la República es elegido por un periodo de cinco años y no se podrá prorrogar la duración de la cámara sino por ley, y únicamente en caso de guerra.

### Procedimiento de integración del Senado de la República

El artículo 56 constitucional establece el procedimiento de integración del Senado de la República, es decir, los principios electorales conforme con los que se eligen a sus integrantes y, por último, la duración del encargo.

Por lo que hace a la integración, debe señalarse que el número de senadores, aun cuando una cuarta parte de ellos son elegidos en una sola circunscripción plurinominal nacional, responde a un múltiplo de cuatro por Estado y la Ciudad de México.

Ahora bien, los principios que se utilizan para elegir a los senadores responden a un sistema electoral mixto, que se utiliza también en la integración de la Cámara de Diputados, en el que se incluye tanto la elección por mayoría relativa como la de representación proporcional, pero con una tercera variante que es la primera minoría.

Debe señalarse que la figura de los senadores de primera minoría coincide con el mecanismo electoral que Dieter Nohlen ha denominado *sistema proporcional*

*compensatorio*,<sup>31</sup> según el cual se adjudica directamente una senaduría al partido que haya ocupado el segundo lugar en la votación, atendiendo a circunscripciones uninominales constituidas por las entidades federativas y Ciudad de México.

Por otra parte, debe destacarse una particularidad del texto del artículo que se analiza, que ha suscitado diversas interpretaciones e, incluso, llegó a provocar un pronunciamiento específico de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>32</sup> que es la parte del texto en que se señala que “la senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, *por sí mismo*, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate”.

A este respecto, la Sala Superior, por unanimidad de votos, estableció que, si bien los artículos 41 y 56 constitucionales e, incluso, teniendo presente el contenido de las restantes disposiciones que integran la Constitución federal, se puede apreciar claramente que en ningún momento el texto de la misma hace referencia expresa a las coaliciones, sino que la única institución establecida y regulada en forma explícita, a través de la determinación de principios y reglas generales, son los partidos políticos, ello no implica en ningún momento que la finalidad sea excluir a las coaliciones del orden jurídico político mexicano o limitar la posibilidad de que éstas puedan formarse, además de que, en todo caso, del texto constitucional no se advierte tampoco disposición alguna que limite las atribuciones del legislador ordinario para regular las formas de participación de los partidos políticos en la elección de senadores.

En este sentido, dicho órgano jurisdiccional estimó que, atendiendo a una interpretación sistemática y funcional, principalmente, de los artículos 41, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 58, párrafo 1; 59, párrafo 4; 60, párrafo 4, y 61, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales entonces vigente, que encuentran sus correlativos en los diversos 87, párrafo 1; 88, párrafo 1; 89, párrafo 1, incisos c) y d); 90 párrafo 1; 91 y 92 de la Ley General de Partidos Políticos, preceptos estos últimos en los que se prevé que las coaliciones serán consideradas como un solo partido político para los efectos de la asignación de diputados y senadores por el principio de la representación proporcional, debía entenderse que las coaliciones sí participan en la asignación de la senaduría de primera minoría, aun cuando una interpretación gramatical del texto en comento, por señalar que es el partido político por sí mismo, pudiese conducir a considerar lo contrario.

Asimismo, para apoyar su conclusión, el Tribunal Electoral consideró que, si se interpretase que sólo los partidos políticos pueden acceder a la senaduría por primera minoría, por una parte, puede darse el caso en el que todos los partidos políticos nacionales que eventualmente participaran en el proceso electoral federal decidieran ejercer su derecho a formar coaliciones, postulando fórmulas de candidatos a senadores en forma coaligada, sin que ningún partido político contendiera de manera individual, entonces

<sup>31</sup>Cfr. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 112.

<sup>32</sup>Véase, sentencias recaídas en los recursos de apelación y reconsideración SUP-RAP-019/2000 y SUP-REC-013/2000, de 6 de junio y 16 de agosto de 2000, respectivamente.

resultaría que ninguno de los senadores de primera minoría se asignaría a las coaliciones y así se provocaría que la Cámara de Senadores se integrara parcialmente, con sólo noventa y seis senadores, y no los ciento veintiocho que expresamente se dispone en la Constitución federal, lo cual es inadmisibles; y por la otra, implicaría darle un valor diferenciado al voto de los ciudadanos, ya sea que éste se emita en favor de una coalición o de un partido político, lo cual es contrario al principio de universalidad del sufragio, pues al voto emitido en favor de una coalición se le estaría dando un valor inferior, en tanto no tendrían efectos para la asignación de senadores de primera minoría.

Por lo que hace a los senadores de representación proporcional, como se señaló en apartados precedentes, su método de elección se estableció con el objeto de lograr una cierta pluralidad proporcional en la Cámara, es decir, que los partidos minoritarios accedieran también a algunos escaños, pues debe recordarse que “la representación proporcional se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos”,<sup>33</sup> intentando “...colocar todas las posiciones y los intereses, de acuerdo a su arraigo social, en los órganos de representación”,<sup>34</sup> de manera tal que existan los menores votos posibles que no obtengan representantes.

Ahora bien, el artículo 56 constitucional delega la facultad de diseñar la fórmula y reglas conforme con las que se asignarán esos 32 senadores de representación proporcional al legislador ordinario, bajo la única condicionante de que será mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal. En este tenor, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los partidos políticos deben registrar una lista de 32 fórmulas (propietario y suplente) de candidatos para ser votada mediante este principio.

Al respecto, es importante señalar que tratándose de la integración de las respectivas fórmulas debe seguirse el principio de paridad que establece el artículo 41 constitucional, esto es, los partidos políticos deben garantizar la paridad entre los géneros.

En el comentario correspondiente al artículo 54 de este estudio se precisó la ruta evolutiva legal, así como criterios institucionales, administrativos o jurisdiccionales, que han tenido en el derecho electoral mexicano las acciones afirmativas en materia de género. Sin duda éstas constituyen el origen del principio de paridad reconocido actualmente en el artículo 41 de la Constitución y que aplica, en cuanto principio general de la postulación de candidaturas a cargos de representación popular tanto a la Cámara de Diputados, como al Senado de la República.

Por lo que hace a la fórmula de asignación de los senadores de representación proporcional, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 21, establece que se utilizará una fórmula de proporcionalidad pura que consta de *cociente natural* y *resto mayor*. Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente:

<sup>33</sup>Nohlen, *op. cit.*, p. 93.

<sup>34</sup>Ricardo Becerra y José Woldenberg, “Representación política”, en *Diccionario Electoral*, tomo II, San José, IIDH, 2000, p. 1110.

- a) Mediante el elemento de *cociente natural* se asignarán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente; y
- b) Después de aplicarse el *cociente natural*, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de *resto mayor* (que consiste en el remanente más alto entre los restos de votaciones de cada partido después de haber participado en la distribución mediante el cociente natural), debiendo seguirse el orden decreciente de los restos de votos no utilizados de cada uno de los partidos políticos.

El *cociente natural* es el resultado de dividir la votación nacional emitida (entendida como la votación total que fue emitida, menos los sufragios de aquellos partidos políticos que no hayan obtenido el 3 por ciento de la votación y los votos nulos, los de los candidatos no registrados, así como los votos de los candidatos independientes),<sup>35</sup> entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.

A este respecto, es importante mencionar que en la pasada reforma electoral de 2014,<sup>36</sup> mediante la cual, entre otros, se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se elevó el umbral mínimo para tener derecho a la asignación de senadores de representación proporcional, del 2 al 3 por ciento de la votación total emitida, en correlación al que se exige ahora para mantener el registro. Esta barrera legal a la entrada en vigor de dicha norma, en realidad, como lo refiere Nohlen:

limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado, y por lo tanto, afecta la decisión del votante, restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera, y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta,<sup>37</sup>

De esta manera dicha barrera constituye un obstáculo electoral para el ascenso de los partidos políticos minúsculos en el quehacer diario de la vida política nacional y, por lo tanto, no ofrece un equilibrio justo entre los partidos políticos, por cuanto las

<sup>35</sup>El artículo 21, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina expresamente que, para obtener la votación nacional emitida debe deducirse de la votación total emitida los sufragios emitidos en favor de los candidatos no registrados, en virtud de que, el principio de representación proporcional tiene como finalidad, entre otras, que cada partido político tenga una representación en el órgano colegiado correspondiente, lo más aproximado posible a su porcentaje de votación respecto de la votación total válida, entendida ésta como el resultado de los sufragios depositados en favor de quienes cumplieron con los requisitos legales para tener derecho a la respectiva asignación; habida cuenta que, de la norma correspondiente se desprende que en el procedimiento de asignación solamente participan los partidos políticos que alcanzaron el umbral mínimo de votación, y es sólo a dichos entes a los que se les pueden otorgar senadores electos por el principio de representación proporcional, por representar a un sector del electorado. De otra manera, si se optara por incluir la votación obtenida por los candidatos no registrados y los obtenidos por los candidatos independientes en el procedimiento de asignación, se introduciría una impureza que sería contraria al principio mencionado. Dicho criterio, si bien con base en legislaciones diversas, ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y nos parece que resulta aplicable al caso bajo análisis e, incluso, así ha sido aplicado por el otrora Instituto Federal Electoral, el cual se encuentra plasmado en la tesis relevante publicada con el rubro VOTACIÓN EFECTIVA. PARA OBTENERSE DEBEN DEDUCIRSE, ENTRE OTRAS, LA VOTACIÓN DE LOS CANDIDATOS NO REGISTRADOS (Legislación del Estado de Colima), en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 970.

<sup>36</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

<sup>37</sup>Dieter Nohlen, *Sistemas electorales, redemocratización y Consolidación de la Democracia*. Revista de ciencia y Política, vol. X, núm. 2, 1988, p. 30.

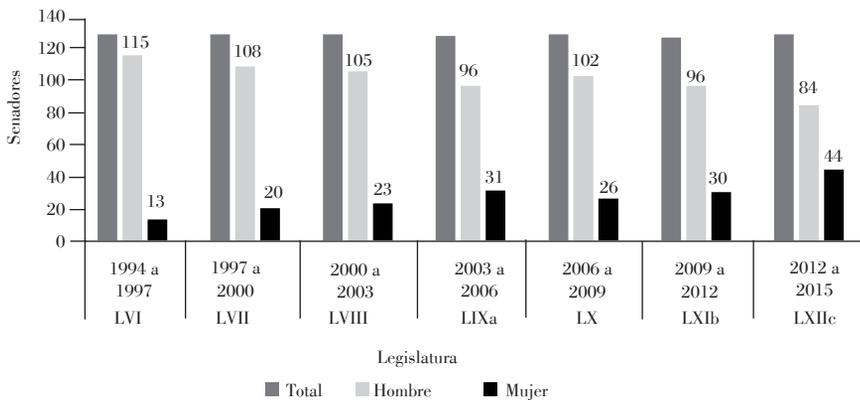
diferencias son notorias como resultado de la votación y, finalmente, las oportunidades para ocupar un escaño no son iguales.

Por su parte, el *resto mayor*, consiste en el remanente más alto de aquellos restos de votación de cada partido político luego de que se haya participado en la distribución de escaños mediante el cociente natural.

Para facilitar la comprensión de la aplicación de la fórmula, se incluye al presente comentario, como Anexo 1, el ejercicio de asignación de los 32 senadores de representación proporcional, que corresponde a los resultados electorales de la elección de 2012, en el entendido de que en ese ejercicio todavía se aplicó como umbral mínimo y referente para el cálculo de la votación nacional emitida el 2 por ciento que establecía la norma vigente en ese momento.<sup>38</sup>

De esta manera, será hasta el proceso electoral federal de 2017-2018 en que la lógica del nuevo principio de paridad que rige en la postulación de candidaturas a legisladores federales, así como el umbral mínimo tendrá impacto en la integración de la Cámara de Senadores. Sin embargo, los efectos de la gradual evolución de las disposiciones de cuotas de género, esto es, desde las recomendaciones (promoción de una mayor participación) que establecía la legislación electoral en 1993; las cuotas del 70 por ciento y del 60 por ciento respecto a la postulación de personas del mismo sexo en las legislaciones de 1996 y 2007, respectivamente, así como de los criterios tanto del entonces Instituto Federal Electoral como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pueden observarse en la siguiente gráfica<sup>39</sup> en el que se da cuenta del total de senadoras que han sido electas a la luz de las reglas antes descritas en las distintas legislaturas:

Gráfica 1



<sup>38</sup>Dicha asignación puede consultarse en el Acuerdo CG581/2012, del Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, del 23 de agosto de 2012, por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, los senadores que por este principio les corresponden, de acuerdo con la votación obtenida por cada uno de ellos en el proceso electoral federal 2011-2012, consultable en [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Agosto/CGext201208-23/CGe230812ap\\_1.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Agosto/CGext201208-23/CGe230812ap_1.pdf).

<sup>39</sup>Fuente <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mgob01&s=est&c=22185>

## Críticas a la integración del Senado y eventuales alternativas

Como hemos visto, tradicionalmente el papel que juega el Senado en una forma de Estado federal ha sido el de fungir como órgano representativo de las entidades que lo integran. Sin embargo, a raíz de la actual integración introducida por la reforma de 1996, se ha criticado que con la elección de los 32 senadores de representación proporcional votados en una sola circunscripción plurinominal nacional se rompe con la tradición de representación paritaria de las entidades federativas en el órgano.

Esta línea de argumentación, como señala Andrade Sánchez,<sup>40</sup> tiene un sustento de tipo teórico, basado en la defensa de la configuración del Senado mexicano como un método de igualación de las entidades federativas dentro del marco del pacto federal, inspirado en el modelo norteamericano.<sup>41</sup>

En este tenor, se argumenta que a partir de la reforma de 1996 se vino a romper la igualdad representativa de las entidades federativas en la integración del Senado, porque nada garantiza que la asignación de esta porción de 32 senadores por el principio de representación proporcional resulte hecha de tal manera que, al final de cuentas, cada entidad federativa cuente con una representación de cuatro senadores:

en virtud de que ni la Constitución ni la ley electoral obligan a los partidos políticos a formar su lista nacional de candidatos al Senado estrictamente a razón de uno por entidad. Y en el supuesto de que así fuera, tampoco se daría necesariamente la paridad en la representación porque el orden de preferencia que en la confección de su lista de candidatos establezca cada partido y, por otro lado, la proporción que de la votación nacional obtenga cada partido en la elección, son factores que hacen imposible que subsista tal paridad, a razón de cuatro senadores por entidad.<sup>42</sup>

En efecto, si se parte de una idea, como la que parece adoptar Ulises Schmill, de que el Senado es una institución federal cuya función primordial es la de ser un medio técnico tendente a fortalecer la unión de los estados miembros en una federación, pues el bicameralismo permite que los estados locales no se encuentren afectados gravemente en sus intereses y, por ende, encuentren en el Senado su expresión y su defensa, de forma tal que los estados miembros pequeños o débiles no se encuentren en una situación desventajosa respecto de aquellos más grandes y poderosos o en relación con la federación,<sup>43</sup> puede arribarse válidamente a la conclusión de que, con la previsión de senadores por el principio de representación proporcional, electos en una sola circuns-

<sup>40</sup>Cfr. Eduardo Andrade Sánchez, *La reforma política de 1996 en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1997, pp. 173-175.

<sup>41</sup>Apoya esta concepción el hecho de que, en su origen, el Senado se fundaba en la designación de los senadores por parte de las legislaturas locales e, incluso, el Distrito Federal no contaba con senadores (como actualmente sucede en Estados Unidos).

<sup>42</sup>Juan Antonio García Villa, "El Senado mexicano, estructura y funciones", en *Crónica Legislativa*, 3a. época, núm. 15, México, LVII Legislatura H. Cámara de Diputados, 1 de julio/ 28 de agosto de 2000, p. 140.

<sup>43</sup>Cfr. Ulises Schmill Ordóñez, *El Sistema de la Constitución mexicana*, México, Themis, 2014, pp. 182-185.

cripción plurinominal nacional, se rompe con esa representación territorial y esa paridad en la integración.

Sin embargo, otros autores consideran que ese carácter representativo de las entidades federativas a través de los senadores se perdió desde hace más de un siglo, como lo señala José Ramón Cossío, cuando sostiene que:

Con independencia del criterio funcional, mismo que aceptamos plenamente, en las constituciones de 1824 (artículo 25), 1836 (artículo 33) y 1842 (artículos 32 y 33). En la reforma del 13 de noviembre de 1874 al artículo 58 de la Constitución 1857, el sistema de designación por los estados o departamentos fue modificado, de forma que las legislaturas estatales se limitaban a declarar electas a las personas que mayor número de votos hubieran obtenido en una elección indirecta en primer grado. El texto originario del artículo 56 de la Constitución de 1917, disponía que los senadores serían “nombrados” en elección directa, y la legislatura de los estados se limitarían a declarar electo a quien hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. De este modo, desde 1874 resulta difícil considerar la existencia de un vínculo orgánico entre los senadores y las entidades federativas. Por otra parte, ello tampoco es posible sostenerlo del Senado de los Estados Unidos a partir de la Enmienda XVII, llevada a cabo en 1913.<sup>44</sup>

Además, dichas críticas pueden superarse si se atiende a que “...el grado de democracia de un sistema político depende de la mayor o menor cercanía con el modelo ideal de democracia”<sup>45</sup> a que se refiere Kelsen, esto es, aquel ordenamiento en el cual los destinatarios de las normas o de las decisiones participan de alguna manera en la formación o en la toma, respectivamente, de las mismas. En este sentido, “...si la idea central de la democracia es, como sostiene Kelsen, que la voluntad y orientación política de todos los miembros de una colectividad se vea plasmada (mediante el consenso) en las leyes que la rigen, el sistema electoral que mejor reproduce esa idea es el sistema proporcional”.<sup>46</sup>

En efecto, siendo que la existencia de los sistemas electorales tiene una explicación histórica y política particular, que hace que la adopción de alguna forma de traducir votos en escaños de representación responda a las necesidades y a las prioridades que enfrenta cada sistema político, debe entenderse que la razón de ser del Senado, como órgano de representación de los estados unidos en una federación, es un concepto histórico hoy en día rebasado, pues en la actualidad se atiende más al concepto de pluralidad en la representación de corrientes ideológicas o políticas, toda vez que, como señala Kelsen, “la elección del parlamento no debe hacer sino reproducir con la mayor claridad la imagen de los grupos políticos en que se divide el pueblo, como supuestos bajo los cuales ha de formarse una mayoría definitiva”.<sup>47</sup> Por ello, resulta lógico que en la actual integración del Senado de la República se atienda, bajo un razonable equilibrio,

<sup>44</sup>José Ramón Cossío D., *Los órganos del Senado de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 50.

<sup>45</sup>Lorenzo Córdova Vianello, “Sistemas Electorales”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, Anuario 2005, p. 659.

<sup>46</sup>*Idem*.

<sup>47</sup>Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 439.

a los dos principios, por una parte, sigue existiendo cierta representación territorial, pero también se establecen mecanismos que se traducen en pluralidad política, dado que, “la vigencia de una organización federal de Estado no es argumento suficiente para excluir toda regla de proporcionalidad en la composición de segundas cámaras”,<sup>48</sup> en tanto que el bicameralismo sirve no sólo para la representación de entidades políticas locales reconocidas constitucionalmente, sino también “para dar expresión a la diversidad de grupos y regiones que pueden existir en el país” y constituir un contrapeso tanto al interior del Congreso, como con respecto de los demás poderes de la unión.

Al respecto, es importante señalar que, en la actualidad, “tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, carecen en realidad de representatividad territorial. La relación jurídica-institucional de los titulares de cada escaño legislativo con el territorio que lo llevó al poder es sólo retórica y se refiere al ‘origen’ de su cargo pero no a su ‘ejercicio’ y/o a la rendición de cuentas”.<sup>49</sup>

En efecto, dada la estructura parlamentaria de las cámaras del Congreso y la del sistema de partidos que rige actualmente en nuestro país, la representación real de los senadores es puramente partidaria, lo que hace que la balanza se incline a pugnar por pluralidad, en lugar de una supuesta representación territorial.

Ahora bien, si se atiende a esta crítica y se acepta que el Senado debe continuar atendiendo a esta paridad de representación estatal, en la que no sólo se incluyen a las entidades federativas, sino también a la Ciudad de México, algunos autores proponen ciertos mecanismos para volver a lograr esa paridad.

De esta manera, Andrade Sánchez propone tres posibles soluciones, mediante la vinculación de los candidatos con una entidad federativa y el entonces Distrito Federal, de tal manera que se suprime la posibilidad de repeticiones por entidad, ya sea que la acreditación se haga atendiendo a la prelación en la lista, por decisión del partido posterior a la elección o por orden decreciente de porcentajes obtenidos en cada Estado.<sup>50</sup>

Por su parte, Ciro Murayama, en el 2002 propuso un mecanismo, el cual estipula lo siguiente:

conservando el número de senadores en 128 y su renovación cada seis años, pero eliminando la lista nacional y, a cambio, eligiendo cuatro senadores por entidad, surgidos de listas locales presentadas por los partidos y aplicando plena proporcionalidad y resto mayor al interior de cada estado y Distrito Federal. Además, si un partido no alcanzara el 2 por ciento de la votación nacional pero en alguna entidad obtuviera un porcentaje de votos que le hiciera merecedor a un escaño, tendría ese senador y perdería el registro como partido político nacional.<sup>51</sup>

<sup>48</sup>Gabriel Negretto, “Hacia una nueva visión de la separación de poderes en América Latina”, en Miguel Carbonell *et al.* (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2002, p. 320.

<sup>49</sup>Alfredo Orellana Moyao y Wistano Orozco García, *El futuro del Senado de la República. La necesidad de una reflexión filosófica y práctica*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 89.

<sup>50</sup>Véase Andrade Sánchez, *op. cit.*, pp. 177-194.

<sup>51</sup>Ciro Murayama, “Votos y escaños en el Senado mexicano: una revisión de su historia y una propuesta”, *Configuraciones*, núms. 8-9, México, abril-septiembre de 2002, p. 50.

Con este sistema, el referido autor, con base en un análisis donde aplica su propuesta a los resultados obtenidos en el 2000, sostiene que se generan márgenes de sobre y subrepresentación menores que con el esquema actual. Asimismo, asegura que:

implica un antídoto contra la unanimidad en la representación por entidad: para llevarse los cuatro senadores un partido requeriría un piso mínimo del 75 por ciento de la votación y un resto mayor que superara el porcentaje de la votación total de la segunda fuerza, cosa que es imposible en los hechos en cualquier parte del país.<sup>52</sup>

Finalmente, es importante también destacar alguna opinión en el sentido de que

los componentes de proporcionalidad que se han introducido al Senado son más que suficientes, ya que no tendría sentido que su composición acabara replicando la de la Cámara de Diputados. El sentido consensual del bicameralismo no es obligar a que dos cuerpos legislativos similares negocien más, sino asegurar que mayorías distintas (en sus fórmulas de elección, en sus tiempos de elección, en los intereses que representan) arriben a acuerdos, y no sólo para aprobar iniciativas por mayoría, sino para, eventualmente (con mayorías calificadas en las dos cámaras), aprobar reformas constitucionales o superar vetos presidenciales.<sup>53</sup>

## Bibliografía

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1997.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999.
- BECERRA, Ricardo y José Woldenberg, “Representación Política”, en *Diccionario electoral*, tomo II, San José, IIDH, 2000.
- , Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Sistemas Electorales”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, Anuario, 2005.
- COSSÍO D., José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-Segretario Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993.
- y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.

<sup>52</sup>*Ibidem*, p. 52.

<sup>53</sup>Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 74.

- GARCÍA VILLA, Juan Antonio, “El Senado mexicano, estructura y funciones”, en *Crónica Legislativa*, 3a. época, núm. 15, México, LVII Legislatura-H. Cámara de Diputados, 1 de julio/28 de agosto de 2000.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Ediciones Coyoacán, 2004.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- MARONGIU, A., “Parlamento (storia)”, en *Enciclopedia del diritto*, tomo XXXI, Milán, Giuffrè Editore, 1981.
- MURAYAMA, Ciro, “Votos y escaños en el Senado mexicano: una revisión de su historia y una propuesta”, *Configuraciones*, núm. 8-9, México, abril-septiembre de 2002.
- NEGRETTO, Gabriel, “Hacia una nueva visión de la separación de poderes en América Latina”, en Miguel Carbonell *et al.* (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2002.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- , “Sistemas electorales, redemocratización y Consolidación de la Democracia”. *Revista de Ciencia y Política*, vol. X, núm. 2, 1988, p. 30.
- ORELLANA MOYAO, Alfredo y Wistano Orozco García, *El futuro del Senado de la República. La necesidad de una reflexión filosófica y práctica*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1986.
- SCHMILL ORDÓNEZ, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Themis, 2014.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, 20a. ed., México, Porrúa, 1997.
- WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002.
- , *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.

## Anexo

### ASIGNACIÓN DE LOS 32 SENADORES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA ELECCIÓN FEDERAL DEL 2012

Para facilitar la comprensión de la aplicación de la fórmula, se hace el ejercicio respectivo con los resultados electorales de la elección de 2012,<sup>54</sup> conforme con lo siguiente:

<sup>54</sup>Dicha asignación puede consultarse en el acuerdo CG581/2012, del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, del 23 de agosto de 2012, por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, los senadores que por este principio les corresponden de acuerdo con la votación obtenida por cada uno de ellos en el proceso electoral federal 2011-2012, disponible en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Agosto/CGext201208-23/CGe230812ap\\_1.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Agosto/CGext201208-23/CGe230812ap_1.pdf).

Todos los partidos políticos que participaron en dicha elección, obtuvieron una votación mayor al 2 por ciento, lo que permitió que los institutos políticos nacionales, entraran en la supuesta para la asignación de senadores por el aludido principio, misma que fue la siguiente:

Cuadro 1

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	PORCENTAJE
Partido Acción Nacional	13'237,212	26.32
Partido Revolucionario Institucional	15'673,351	31.16
Partido de la Revolución Democrática	9'351,005	18.60
Partido del Trabajo	2'336,826	4.65
Partido Verde Ecologista de México	2'880,080	5.73
Movimiento Ciudadano	2'024,528	4.03
Nueva Alianza	1'854,678	3.69
Candidatos no registrados	131,067	0.26
Votos nulos	2'797,884	5.56
Votación total emitida	50'286,631	100

A efecto de proceder a calcular el cociente natural, es necesario determinar la votación nacional emitida conforme con lo siguiente:

Votación total emitida = 50'286,631

Votos nulos = 2'797,884

Votos de candidatos no registrados = 131,067

Votos de partido que no obtuvo el 2 por ciento = No se actualizó este supuesto

Votación nacional emitida:

$$50'286,631 - (2'797,884 + 131,067)$$

$$50'286,631 - 2'928,951 = 47'357,680$$

De esta forma, el cociente natural entendido como el resultado de dividir la votación nacional emitida entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional, es:

Votación nacional emitida = 47'357,680

Senadores por repartir = 32

Cociente electoral:

$$\frac{47'357,680}{32} = 1'479,927.50$$

Ahora bien, aplicando el cociente a los partidos con derecho a la asignación, se obtiene lo siguiente:

Partido Acción Nacional

$$\frac{13'237,212}{1'479,927.50} = 8.94$$

Partido Revolucionario Institucional

$$\frac{15'673,3151}{1'479,927.50} = 10.59$$

Partido de la Revolución Democrática

$$\frac{9'351,005}{1'479,927.50} = 6.32$$

Partido del Trabajo

$$\frac{2'336,826}{1'479,927.50} = 1.58$$

Partido Verde Ecologista de México

$$\frac{2'880,080}{1'479,927.50} = 1.95$$

Movimiento Ciudadano

$$\frac{2'024,528}{1'479,927.50} = 1.37$$

## Nueva Alianza

$$\frac{1'854,678}{1'479,927.50} = 1.25$$

Cuadro 2

PARTIDO POLÍTICO	ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS
Partido Acción Nacional	8
Partido Revolucionario Institucional	10
Partido de la Revolución Democrática	6
Partido del Trabajo	1
Partido Verde Ecologista de México	1
Movimiento Ciudadano	1
Nueva Alianza	1
Total	28

De esta forma, toda vez que se han asignado sólo 28 senadores, resulta claro que restan cuatro por repartir para colmar los 32 que corresponden, razón por la cual, dichas senadurías deben ser asignadas por el método del resto mayor. Para ello, es necesario restar los votos utilizados en la asignación por cociente a los partidos, conforme con lo siguiente:

Cuadro 3

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	COCIENTE NATURAL	ESCAÑOS		VOTACIÓN RESTANTE
			ASIGNADOS	VOTACIÓN UTILIZADA	
Partido Acción Nacional	13'237,212		1	11'839,420	1'397,792
Partido Revolucionario Institucional	15'673,351	1'479,927.50	1	14'799,275	874,076
Partido del Trabajo	2'336,826		1	1'479,927.50	856,898.50
Partido Verde Ecologista de México	2'880,080		1	1'479,927.50	1'400,152.50
Total			4		

Conforme con lo anterior, los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, del Trabajo y Verde Ecologista de México son los que conservan los restos mayores de votos, razón por la cual les corresponden los escaños restantes, de tal manera que la asignación del total de los 32 senadurías por este principio, es de: Partido Acción Nacional 9, Partido Revolucionario Institucional 11, Partido de la Revolución Democrática 6, Partido del Trabajo 2, Partido Verde Ecologista de México 2, Movimiento Ciudadano 1 y Nueva Alianza 1.

## Artículo 56

### Trayectoria constitucional

#### 56 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, II-IV-1932/30-XI-1934

El contenido del artículo 58 pasa a integrar la parte final del primer párrafo del artículo 57. Se aumenta de cuatro a seis años el tiempo que durará el encargo de senador.

#### *Segunda reforma*

*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 modifica el mecanismo de renovación de la Cámara de Senadores, siendo ahora por mitad cada tres años. Se agrega la declaración de elección por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para el caso del Distrito Federal.

#### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 3-IX-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se establece que para integrar la Cámara de Senadores en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores: tres electos según el principio de votación mayoritaria relativa y un asignado a la primera minoría.

### *Cuarta 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

Cambió la integración del Senado de la República pasando a ser de 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Se incluyó el principio de representación proporcional para la elección de los 32 senadores restantes. Finalmente se precisó que la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

### *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 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 57

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Las primeras referencias al Senado se encuentran en los ordenamientos jurídicos decimonónicos, cuando en México se creó un Congreso General dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Sobre el señalamiento de que por cada senador propietario hubiera un suplente, fue la Constitución Federal de 1824 la primera en señalar algo al respecto. En su artículo 27, por ejemplo, estableció que cuando faltare algún senador por muerte, destitución u otra causa, se llenaría su vacante por la legislatura correspondiente si estuviere reunida, y no estándolo, debería reunirse para ello.<sup>1</sup> Por su parte, las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, estipularon que la vacante de un senador se reemplazaría por elección hecha en el método que prescribía el artículo 8<sup>o</sup>,<sup>2</sup> el suplente electo entraría a ocupar el lugar vacío y durará el tiempo que debía durar el senador reemplazado.<sup>3</sup>

Cuatro años más tarde el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales, elaborado en 1840, estipuló ahora que las vacantes que ocurrieran deberían ser llenadas inmediatamente por las “Juntas departamentales respectivas”, los nuevos electos funcionarían por el tiempo que faltaren los senadores reemplazados.<sup>4</sup> Estos mismos puntos fueron considerados en el artículo

<sup>1</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, artículo 27, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>2</sup>Dicho artículo de la tercera ley contempló un Senado compuesto por 24 miembros, además, en diversos puntos señaló la forma en que se llevarían a cabo tales nombramientos por las diversas legislaturas estatales.

<sup>3</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>4</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

57

### Sumario Artículo 57

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	631
Texto constitucional vigente. . . . .	634
Comentario	
<b>Lorenzo Córdova Vianello</b>	
La figura de la suplencia en las democracias representativas . . . . .	635
La sustitución de legisladores desde una perspectiva histórica . . . . .	638
Momentos de entrada en cargo de los suplentes . . . . .	640
Bibliografía . . . . .	640
Trayectoria constitucional . . . . .	642

lo 37 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana.<sup>5</sup> Ese mismo año, al emitir su voto particular, la minoría de la Comisión Constituyente sólo señaló, en su artículo 30 que: “cada Estado elegirá dos senadores propietarios y dos suplentes”.<sup>6</sup> Como puede apreciarse, para este momento ya era claro el sistema de elección de los mismos y también era evidente la necesidad de suplentes para cubrir las posibles vacantes de los ausentes. Este sistema de sustitución era bien conocido por países como Estados Unidos o Francia que poseían mecanismos para cubrir las vacantes de sus senadores, como se constata por sus constituciones de 1787 y 1793, respectivamente.

Para un caso más cercano a México, la propia Constitución Gaditana de 1812, había señalado ya un sistema de suplencias para los diputados elegidos a cortes. En ese caso no eran uno por cada propietario, sino una tercera parte de suplentes por provincia que, en caso necesario, podían suplir a los faltantes de sus propios territorios.<sup>7</sup> Ya desde la década de 1840 era evidente que habría un suplente por cada propietario. Como lo señalaron los dos proyectos de Constitución elaborados en 1842, cada Estado nombraría dos senadores propietarios y dos suplentes.<sup>8</sup> Estos lineamientos dieron origen al texto del artículo 46 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, sancionadas en 1843, el cual estipuló:

Cualquier vacante que ocurra en el Senado se cubrirá por el nombramiento que hagan las autoridades a quienes corresponda, y si estas fueren las asambleas departamentales, lo harán según la clase a que pertenezca la vacante. El nuevamente nombrado durará el tiempo que faltaba el que va a reemplazar.<sup>9</sup>

No obstante lo que se había contemplado hasta entonces, en la década de 1850 esta referencia constitucional desapareció de los ordenamientos elaborados en ese momento, debido a que en 1856, el Senado fue suprimido por considerarse que no representaba a la población sino al segmento aristocrático de la misma, diversos políticos y pensadores criticaron su existencia y de ahí el abismo en la materia que existió entre 1856 y 1874, fue sólo en este último año cuando se restableció la Cámara de Senadores por medio de la adición y reforma hecha al artículo 58 de la Constitución

<sup>5</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>6</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/ Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 809.

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 806.

<sup>8</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, artículo 38, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

<sup>9</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1842.pdf>.

Política de la República Mexicana de 1857. Dicha adición contempló, precisamente, que por cada senador propietario se elegirá un suplente.<sup>10</sup> Mismo señalamiento se plasmó en 1916, en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza y pasó íntegro a la Constitución de 1917 como su artículo 57.<sup>11</sup>

<sup>10</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 810.

<sup>11</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 57

Texto constitucional vigente

57 *Artículo 57.* Por cada senador propietario se elegirá un suplente.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

### La figura de la suplencia en las democracias representativas

Los modernos sistemas democráticos se han caracterizado por su carácter representativo. En efecto, a diferencia de las democracias de la antigüedad en las que el rasgo característico era la participación directa de los ciudadanos en la plaza para discutir y decidir sobre los asuntos públicos, las democracias modernas utilizan el principio representativo para integrar los órganos políticos en los que los representantes de los ciudadanos toman, en nombre y por cuenta de éstos, las decisiones colectivas.<sup>13</sup>

El carácter representativo de las democracias se distingue del resto de las formas de gobierno que también adoptan la figura de la representación porque asumen dos características particulares:

- a) La designación de los representantes es realizada mediante la institución de las elecciones las cuales están fundadas en el principio del sufragio universal.<sup>14</sup>
- b) Los órganos representativos son tales, también, en la medida en la que efectivamente reflejan las diversas orientaciones políticas que están presentes entre el cuerpo de los electores.<sup>15</sup>

La segunda de las características señaladas reviste una particular importancia si atendemos el carácter que inspira a las democracias en el sentido de que éstas buscan permitir que los destinatarios de las decisiones públicas (es decir los gobernados) participen de alguna manera (directa o indirectamente) en el proceso de toma de dichas decisiones.<sup>16</sup> De esta manera, la democracia se diferencia de la autocracia, su forma

<sup>13</sup>La distinción entre la democracia de los antiguos y la de los modernos a partir del carácter directo de la primera y del carácter representativo de la segunda ya ha sido señalada reiteradamente por Norberto Bobbio (*Cfr.* N. Bobbio, *Teoría general de la política*, Turín, Einaudi, 1999, pp. 323-325).

<sup>14</sup>Hay que recordar que las primeras democracias representativas no recogían el principio del sufragio universal sino que partían del reconocimiento del derecho político de voto a una franja restringida de la población (normalmente por razones censitarias y de sexo), pero que a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, la lucha por la democracia coincidió con la lucha por la extensión del sufragio sin distinción de raza, de religión, de condición económica y de sexo.

<sup>15</sup>En otras palabras, la representación democrática conjuga los dos significados originarios del verbo latino *rapraesentare*, es decir, por un lado, el de actuar en nombre de otro; por el otro, reflejar alguna cosa o alguna situación fielmente (*cf.* N. Bobbio, *op. cit.*, pp. 339-340; y M. Bovero, *La gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 62-63).

<sup>16</sup>Esta concepción de la democracia coincide con la que fue planteada originalmente por Hans Kelsen (*Cfr.* H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988, p. 337).

de gobierno opuesta, por la libertad política (es decir, la autonomía) que disfrutaban todos los individuos sometidos a los mandatos gubernamentales, libertad que está determinada por su participación que en el procedimiento jurídico-político mediante el cual se toman las decisiones públicas. En la democracia los gobernados son libres (autónomos) en la medida en la que forman parte de la pirámide decisional del Estado y por lo tanto participan directamente o a través de sus representantes en la formación de la voluntad colectiva.

Lo anterior pone en evidencia la centralidad que el carácter representativo puede tener en el adecuado funcionamiento del sistema democrático, y es que, si la intención de éste es que la voluntad de los gobernados coincida en la mayor medida posible con el sentido de las decisiones públicas, entonces resulta central que los órganos representativos (en el caso de la democracia representativa) reflejen efectivamente las diversas voluntades existentes en la sociedad. Dicho al contrario, si existe una distorsión en la representación, es decir, si los órganos de representación política reflejan en su integración de manera deformada las diversas orientaciones ideológicas existentes entre los gobernados, entonces se pone en entredicho el principio fundante de la democracia que plantea que en ella la mayoría decide.

Las razones por las cuales puede existir ese tipo de distorsión son varias, una de ellas, la principal, sin duda, es la que eventualmente produce el sistema electoral empleado para integrar el órgano representativo. Un sistema electoral que distorsiona la representación, esto es, que genera el fenómeno de sobre y subrepresentación de un partido o de una tendencia política, produce inevitablemente una merma en el carácter democrático de esa forma de gobierno, pues puede llegar a permitir que la decisión tomada por mayoría en el órgano de decisión política no refleje efectivamente la voluntad de la mayoría de los representados.<sup>17</sup>

Pero esa distorsión puede también ser provocada por el hecho de que no concurren todos los representantes que han sido elegidos para integrar dicho órgano. En efecto, la ausencia de uno o de varios de los representantes puede acabar alterando los equilibrios existentes (particularmente cuando las diferencias entre mayoría y minorías son muy cerradas) y permitir que, a fin de cuentas, no prevalezca la voluntad de la mayoría, con el consecuente detrimento de la calidad democrática del sistema.

Lo anterior vuelve necesario contemplar algún tipo de mecanismo que permita la sustitución temporal o permanente de aquellos representantes que se ausenten para garantizar la adecuada y completa integración del órgano representativo.

Históricamente, y en el ámbito de los parlamentos, podemos identificar dos mecanismos que se han utilizado para suplir las faltas de los legisladores: la elección de un nuevo representante (cuando la falta sea definitiva), y la figura de la suplencia. El primero de esos mecanismos supone que, cuando se da la falta definitiva de un representante, se convoca a una nueva elección en la demarcación territorial electoral en la

<sup>17</sup>Sobre la centralidad que tienen los sistemas electorales en los sistemas democráticos y sobre el impacto que éstos tienen en la calidad democrática de un régimen político, véase L. Córdova Vianello, "Sistemas electorales", en M. Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, UNAM, 1995, pp. 749-756.

que fue elegido para sustituirlo.<sup>18</sup> El segundo mecanismo supone que, en el momento mismo de la elección, los votantes se pronunciaron por una fórmula de candidatos, un propietario y un suplente, de manera tal que a falta del primero el segundo (que fue elegido en ese carácter en el mismo acto electoral que inviste al propietario) pasa a ocupar la titularidad del encargo representativo.

Como veremos más adelante, a lo largo de la historia las dos fórmulas de sustitución fueron adoptadas por los diversos sistemas democráticos representativos y, de hecho, tampoco hoy en día encontramos una tendencia uniforme a favor de uno de ellos. En todo caso, vale la pena analizar brevemente las implicaciones que cada uno de esos mecanismos de sustitución de representantes populares conlleva.

El recurso a una nueva elección para suplir las faltas de los legisladores presenta esencialmente tres tipos de inconvenientes:

- a) Sirve sólo para sustituir a un legislador que haya causado baja definitiva y no permite su sustitución en el caso de ausencias temporales. En efecto, si un legislador se ausenta de las sesiones del órgano legislativo por un periodo determinado, al no proceder su sustitución definitiva que sería subsanada con una nueva elección, nos encontramos con un órgano que, de entrada no cuenta con la presencia de todos sus legisladores, provocando la ya señalada merma de su carácter democrático-representativo.
- b) Adicionalmente, presenta una serie de implicaciones de orden práctico, como lo son el hecho de que una nueva elección conlleva una nueva erogación en la organización y realización de la misma; además, representa un desgaste del electorado del distrito o circunscripción electoral de que se trata pues el periodo de tiempo en el que regularmente son llamados a las urnas se acorta; además, implica una *vacatio* en el cargo desde la baja del legislador originalmente elegido y hasta que el nuevo representante sea electo.
- c) Por otra parte, la elección del representante sustituto también implica una alteración en el principio democrático de que el órgano debe reflejar en la mejor medida posible la composición política de la sociedad en su conjunto, pues al realizarse una elección extraordinaria mientras transcurre el periodo legal entre uno y otro proceso electoral ordinario, se abre la posibilidad de que una nueva fuerza política gane el escaño en disputa con lo que el equilibrio original del órgano legislativo puede verse modificado en parte. En otras palabras, la asamblea legislativa reflejaría, en su mayor parte en “estado” político de la sociedad en el momento de la elección originaria, mientras que por lo que hace al (a los) legislador(es) sustituto(s) reflejaría el “estado” político de un solo distrito (o en algunos distritos) en un momento diferente.

Por su parte, la figura del legislador suplente, elegido contemporáneamente y en una misma fórmula que el legislador propietario, permite subsanar los inconvenientes antes señalados ya que, en efecto, sirve para suplir las ausencias temporales y no sólo

<sup>18</sup>Hay que subrayar el hecho de que la figura de la nueva elección del representante tiene sentido sólo en aquellos casos en los que el legislador que causa baja definitiva en el órgano parlamentario fue elegido mediante un sistema electoral mayoritario en un distrito electoral determinado, lo que supone la realización de una nueva elección para elegir a su sustituto en ese distrito específico. Cuando la falta definitiva atañe a un legislador elegido mediante el principio de representación proporcional, generalmente, su falta es suplida (en caso de no existir la figura de la suplencia) por el candidato siguiente en el orden de prelación de la lista que fue presentada por el partido político respectivo en la elección correspondiente.

las definitivas del titular originario del cargo. Además, al haberse realizado su designación en el mismo proceso en que fue elegido el propietario, hace innecesaria la realización de una nueva elección, con todos los ahorros en términos económicos, de desgaste político del electorado, y de tiempo para nombrar al sustituto, que ello conlleva.

De manera adicional, la figura de la suplencia permite garantizar que el quórum necesario para que pueda sesionar el órgano legislativo no se vea afectado por las ausencias definitivas de los legisladores, en la medida en la que la sustitución de los propietarios que se encuentren en esa circunstancia son sustituidos de manera inmediata por sus respectivos suplentes.

Cabe señalar también, que la figura de la suplencia no anula definitivamente el recurso a una nueva elección, ya que ésta se hace necesaria si el suplente también causa baja definitiva del órgano legislativo. En esa eventualidad (que el propietario se ausente permanentemente y su suplente también) implica, necesariamente, la sustitución de ambos mediante la elección de una nueva fórmula en el distrito electoral de que se trate.

### La sustitución de legisladores desde una perspectiva histórica

La Constitución de los Estados Unidos, en su texto de 1787, estableció un mecanismo de sustitución de sus legisladores diferenciado para el caso de los integrantes de la Cámara de Representantes y para el caso de los miembros del Senado. En el primer caso, dispuso que las vacantes serían suplidas mediante la convocatoria a nuevas elecciones.<sup>19</sup> En cambio las ausencias en el Senado eran cubiertas mediante una nueva designación a cargo de la legislatura de cada entidad federativa o, en caso de encontrarse ésta en receso, correspondía designar al suplente al Ejecutivo de cada estado, hasta que ese receso terminara.<sup>20</sup> Sin embargo, en el caso de la sustitución de senadores, la Enmienda Diecisiete, entrada en vigor el 8 de abril de 1913, modificó la norma original para establecer que, al igual que en la Cámara de Representantes, las vacantes serían suplidas mediante la convocatoria a nuevas elecciones pudiendo, en el *inter* ser nombrado provisionalmente un sustituto.<sup>21</sup>

<sup>19</sup>El Artículo Primero, Segunda Sección, Párrafo 4 dispuso originalmente que: “Cuando ocurran vacantes en la representación de cualquier Estado, la autoridad ejecutiva del mismo expedirá un decreto en que se convocará a elecciones con el objeto de llenarlas” ([http://www.constitution.org/cons/usa\\_span.htm](http://www.constitution.org/cons/usa_span.htm)).

<sup>20</sup>Así lo disponía el Artículo Primero, Tercera Sección, Párrafo 2: “...si ocurren vacantes, por renuncia u otra causa, durante el receso de la legislatura de algún Estado, el Ejecutivo de éste podrá hacer designaciones provisionales hasta el siguiente periodo de sesiones de la legislatura, la que procederá a cubrir dichas vacantes” ([http://www.constitution.org/cons/usa\\_span.htm](http://www.constitution.org/cons/usa_span.htm)).

<sup>21</sup>Textualmente, el párrafo segundo de la Enmienda Diecisiete establece: “Cuando ocurran vacantes en la representación de cualquier Estado en el Senado, la autoridad ejecutiva de aquél expedirá un decreto en que convocará a elecciones con el objeto de cubrir dichas vacantes, en la inteligencia de que la legislatura de cualquier Estado puede autorizar a su Ejecutivo a hacer un nombramiento provisional hasta tanto que las vacantes se cubran mediante elecciones populares en la forma que disponga la legislatura” ([http://www.constitution.org/cons/usa\\_span.htm](http://www.constitution.org/cons/usa_span.htm)).

En el mismo sentido que el texto constitucional norteamericano, la Constitución francesa de 1793, misma que instituyó un poder legislativo unicameral, estableció que las vacantes de los legisladores serían cubiertas mediante nuevos nombramientos realizados por las asambleas electorales primarias.<sup>22</sup>

Por su parte, la Constitución española de Cádiz de 1812, estableció que los diputados a las Cortes serían suplidos por sus respectivos suplentes, lo que ha llevado a algún autor a sostener que la suplencia es una “institución de raigambre gaditana”.<sup>23</sup> En realidad la Constitución de Cádiz no estableció la designación de un suplente por cada propietario, sino un conjunto de suplentes por cada una de las provincias que tenían derecho a representación. De esta manera, de acuerdo con el artículo 90 de dicha norma fundamental, “después de la elección de diputados se procederá a la de los suplentes por el mismo método y forma, y su número será en cada provincia la tercera parte de los diputados que le correspondan”.<sup>24</sup>

La fórmula establecida por la Constitución de Cádiz fue retomada, en términos muy similares por la Constitución mexicana de 1824. Dicho texto constitucional estableció en su artículo 13 que en cada Estado se elegiría un número de diputados suplentes a razón de uno cada tres diputados propietarios, aunque no estableció ningún mecanismo de suplencia en el caso de los senadores.<sup>25</sup>

Un sistema similar al actualmente vigente fue adoptado para el caso de la Cámara de Diputados por las Siete Leyes Constitucionales de 1836. En efecto, la Tercera Ley establecía en su artículo 2º que, en el caso de los diputados, se elegiría un número de suplentes igual al de propietarios; mientras que el artículo 5º fijaba que dichos suplentes serían llamados a ocupar el cargo en caso de falta absoluta del propietario. Sin embargo, dicho mecanismo de suplencia no fue planteado para el Senado, ya que, de conformidad con el artículo 11 de la mencionada ley, la vacante de un senador sería llenada mediante el mismo procedimiento de elección ordinario previsto para designar a los integrantes de esa Cámara.<sup>26</sup>

Las Bases Orgánicas de 1843, mismas que convirtieron a la Cámara de Senadores en un órgano de representación de intereses corporativos, con un carácter fuertemente aristocratizante, establecieron, para el caso de los diputados, la fórmula de elección de un suplente por cada propietario en un mismo acto; sin embargo, para el caso de los senadores, las vacantes eran cubiertas mediante una designación directa hecha por la autoridad que había nombrado originalmente al legislador cuya falta definitiva había provocado esa vacante.<sup>27</sup>

<sup>22</sup>Cfr. H. Labastida, “Comentario al artículo 57”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, tomo VII, p. 248.

<sup>23</sup>A. Rodríguez Lozano, “Artículo 57”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, PCR/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, p. 266.

<sup>24</sup>F. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 70.

<sup>25</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 169 y 171.

<sup>26</sup>Cfr. *Ibidem*, pp. 212-214.

<sup>27</sup>De conformidad con las Bases Orgánicas de 1843 la designación de las dos terceras partes de los miembros del Senado correspondía a las Asambleas Departamentales, mientras que la elección de la tercera parte restante se hacía a través

Como es sabido, la Constitución de 1857 estableció un Poder Legislativo depositado en una sola Cámara integrada por diputados al Congreso de la Unión, suprimiendo así la figura del Senado. De acuerdo con el artículo 57 de ese ordenamiento constitucional, por cada diputado propietario se elegiría un suplente.<sup>28</sup> Esa misma fórmula fue reproducida para el caso de la Cámara de Senadores mediante las reformas a la Constitución del 13 de noviembre de 1874, mediante las cuales se reintrodujo en nuestro sistema político el bicameralismo.<sup>29</sup>

### Momentos de entrada en cargo de los suplentes

El artículo 63 constitucional establece cuáles son los supuestos en los que los suplentes sustituyen a los respectivos propietarios, tanto para el caso de los diputados como de los senadores. Dichos casos comunes son, a saber: *a)* cuando en la apertura de sesiones de alguna de las cámaras, no se presenten más de la mitad del número total de sus miembros; *b)* cuando los legisladores propietarios falten por 10 días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de la respectiva Cámara, con lo que se entiende que renuncian a concurrir hasta el periodo de sesiones sucesivo; y *c)* cuando por la ausencia de los propietarios no hubiese quórum para instalar la Cámara o para que ésta ejerza sus funciones una vez instalada. Adicionalmente cabe señalar que jurídicamente existen otros supuestos, como son la muerte del legislador propietario o que sobrevenga alguna incapacidad en su persona.

En suma, puede afirmarse que la función de la suplencia está encaminada a impedir que el cargo legislativo quede vacante ante la falta de su aceptación por el propietario, o por su ausencia para ejercerlo, o bien, cuando el propietario no lo ejerza por causas ajenas a su voluntad (muerte o incapacidad, entre otras).

### Bibliografía

- BOBBIO, N., *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.
- BOVERO, M., *La gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- CÓRDOVA VIANELLO, L., “Sistemas electorales”, en Miguel Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, UNAM, 1995, pp. 749-756.
- KELSEN, H., *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988.
- LABASTIDA, H., “Comentario al artículo 57”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, tomo VII, pp. 247-251.

---

de un procedimiento en el que intervenían la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia (Cfr. *Ibidem*, pp. 410-412).

<sup>28</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 615.

<sup>29</sup>Cfr. *Ibidem*, p. 699.

- MADRAZO, J. y C. Mora Donatto, “Senador”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, UNAM, 2004, tomo VI, pp. 390-393.
- RODRÍGUEZ LOZANO, A., “Artículo 57”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, PCR/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 266-268.
- “Suplencia”, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura/IIJ, 1997. p. 1011-1016.
- TENA RAMÍREZ, F., *Leyes fundamentales de México. 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991.

## Artículo 57

Trayectoria constitucional

57 Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

## Artículo 58

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 58 hace referencia al tiempo que ejercen su cargo los senadores y la forma en que debe renovarse el Senado. Como hemos mencionado en los antecedentes de los artículos 56 y 57, las primeras referencias sobre dicho Senado debemos buscarlas a partir de 1824, momento en el que se define esta Cámara. En el Acta Constitutiva de la Federación, por ejemplo, contempló que los individuos del Senado serían nombrados por los ciudadanos de los estados en la forma que previniera la Constitución (artículo 11). Cada estado podría nombrar dos senadores.<sup>1</sup> Ese mismo año se elaboró precisamente la primera Constitución que se aplicó en el territorio nacional, la Constitución federal de 1824. Dicho ordenamiento fue algo más preciso, comenzó por señalar lo que se había contemplado en el Acta acerca de que cada estado nombraría dos senadores y estipuló que todos ellos serían elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad cada dos años (artículo 25).<sup>2</sup>

Por su parte, las Bases Constitucionales de 1835 sólo apuntaron en su artículo 5º que la ley constitucional establecería los requisitos que deberían tener los “electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones”.<sup>3</sup> Estas precisiones se realizaron al año siguiente en las Leyes Constitucionales, afirmando que el Senado estaría conformado por 24 senadores (artículo 8º)

<sup>1</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

<sup>2</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>3</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 830.

58

### Sumario Artículo 58

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores . . . . .	643
Texto constitucional vigente. . . . .	645
Comentario	
Marco Antonio Zavala Arredondo . . . . .	646
Bibliografía . . . . .	659
Trayectoria constitucional . . . . .	660

y que se renovarían por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio los ocho últimos de la lista, al fin del segundo bienio saldrían los ocho de en medio y luego los ocho últimos, renovándose así toda la cámara (artículo 9°).<sup>4</sup> Cuatro años más tarde al elaborarse el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales se contempló nuevamente que la renovación del Senado sería cada dos años, sustituyendo la mitad de senadores más antiguos cada vez.<sup>5</sup>

Nuevos cambios se realizaron a la composición del Senado en las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas en 1843. Aquí se contempló que la Cámara se compondría de 73 individuos y que sus individuos se renovarían por tercios cada dos años.<sup>6</sup> Esta última consideración se mantuvo en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en la cual se estipuló que el Senado se renovarían por tercios cada dos años, “alternando en ellos, año por año, la elección de los Estados con la que deba verificarse por el tercio de que habla el artículo anterior”.<sup>7</sup> No obstante, el Senado cae en un vacío entre 1856-1874, periodo en el cual es abolido por considerársele un cuerpo de carácter aristocrático que no representa la voluntad popular debido a que es elegido por las legislaturas estatales.

Será hasta 1874, cuando en las Reformas y Adiciones a la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, se vuelva a contemplar, en su artículo 51, que “el Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”. Con lo anterior, quedó oficialmente reconstituido el Senado.<sup>8</sup> Como parte de su artículo 58, dicha reforma contempló, además, que el Senado se renovarían por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarían al fin del primer bienio, “y en lo sucesivo los más antiguos”. Con esto se retomó prácticamente lo que se había considerado en las décadas de 1820-1840 en torno a la Cámara de Senadores. Este texto no sufrió nuevas modificaciones. Todavía en 1916, en el Proyecto de Constitución, Venustiano Carranza consideró lo anotado antes, es decir, que la Cámara de Senadores se renovarían por mitad cada dos años. Esto mismo pasó al texto constitucional de 1917 con un agregado, el señalamiento preciso de que cada senador duraría en sus funciones cuatro años.<sup>9</sup>

<sup>4</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>5</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>6</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

<sup>7</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>8</sup>Reformas y Adiciones a la Constitución Política de la República Mexicana, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/383/1/images/Reformas\\_1857\\_13\\_11\\_1874.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/383/1/images/Reformas_1857_13_11_1874.pdf).

<sup>9</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 58

Texto constitucional vigente

*Artículo 58.* Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.<sup>10</sup> 58

<sup>10</sup>Artículo reformado, *DOF*: 29-04-1933, 14-02-1972, 29-07-1999.

## Artículo 58

Comentario por **Marco Antonio Zavala Arredondo**

58 El artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) contiene lo que se conoce en el derecho electoral mexicano como los “requisitos de elegibilidad” para poder contender y ser electo senador de la República. Se trata, por tanto, de una disposición delimitadora del derecho de sufragio pasivo reconocido en el artículo 35, fracción II, puesto que se traduce en la imposición de exigencias tanto de carácter positivo como negativo, de cuyo cumplimiento depende necesariamente la validez del título o investidura del ciudadano electo en los comicios democráticos por medio de los cuales se renuevan los integrantes de los órganos públicos representativos. En el texto original de la Constitución de 1917, tales requisitos se encontraban previstos en el artículo 59, siendo trasladados al precepto actual mediante la reforma constitucional publicada el 29 de abril de 1933, cuando se incorporó al numeral 59 el principio de no reelección de los legisladores federales.

En nuestro país, la expresión “requisitos de elegibilidad”, acuñada tanto en los textos legislativos como en la doctrina y en la jurisprudencia, comprende no solamente las prohibiciones en las cuales se tutela la equidad en la contienda electoral y la libertad del sufragio (como sostiene cierto sector de la doctrina europea), sino en general, toda aquella calidad exigida constitucional y legalmente al amparo de la fracción II del artículo 35 de la CPEUM, e incluso, aquellas circunstancias previstas en la normatividad como constitutivas del derecho de sufragio pasivo, de tal suerte que, con esta frase, se aluden aspectos de capacidad, inelegibilidad, incompatibilidad e inhabilidad, lo que ha producido una delimitación confusa y, en ocasiones, hasta caprichosa del contenido de este derecho subjetivo público. Esta situación obedece a la tendencia de entender la elegibilidad para el acceso a los cargos públicos representativos en una connotación puramente gramatical, es decir, como la posibilidad de ser real y efectivamente electo para un cargo público de corte representativo. De tal forma, el surtimiento de los requisitos exigidos para la obtención de la candidatura y la asunción y ejercicio del cargo, para efectos de la elegibilidad, no se ha reducido a las calidades previstas en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM; por el contrario, su intelección se ha extendido a los requerimientos previstos para la obtención y conservación de la ciudadanía, mismos que, en un sentido estricto, constituyen un presupuesto de la capacidad de sufragio pasivo.

La noción amplísima de los requisitos de elegibilidad se encuentra igualmente potenciada por el concepto jurídico indeterminado previsto en el mencionado artículo 35, fracción II, para habilitar al legislador secundario la configuración legal de este

derecho ciudadano, pues con independencia del carácter amplio o restringido que se le quiera reconocer al vocablo “calidades”, en todo caso, a través de ellas se establecen exigencias del más variado tipo y con finalidades igualmente diversas, sin más limitación que las ofrecidas por el artículo 23, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), según el cual, los derechos políticos pueden ser reglamentados en ley “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Por ende, se torna necesario, y procurar un mínimo de sistematización para construir un entendimiento cabal de las categorías jurídicas involucradas en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, pues es evidente que no toda norma que, de una forma u otra, incida sobre la efectividad de esta prerrogativa ciudadana, merece recibir el tratamiento de un “requisito de elegibilidad” en general, de una incapacidad electoral pasiva ni de una incompatibilidad. A nuestro juicio, un intento de sistematización de los conceptos relevantes en la determinación del derecho de sufragio pasivo en el derecho mexicano tendría que distinguir, nítidamente, las nociones de capacidad de sufragio pasivo, las causas de inelegibilidad, las de incompatibilidad y las de inhabilidad o inhabilitación.

La capacidad de sufragio pasivo, entendida como la credencial o acreditación reconocida por el ordenamiento a un sujeto para que asuma los derechos subjetivos y las responsabilidades jurídicas inherentes a la posibilidad de ser electo en unos comicios democráticos, es concurrente con el derecho general de participación en asuntos públicos, esto es, viene aparejada con la calidad de ciudadano, según se colige de lo señalado en el artículo 35 de la CPEUM, que regula las prerrogativas propias de esta calidad cívica, y de la función tradicionalmente atribuida a la ciudadanía en los Estados, pues únicamente la predicen quienes crean el poder político en una comunidad y son sus principales destinatarios, en virtud de los lazos de pertenencia existentes entre ellos. En consecuencia, la capacidad de sufragio pasivo se encuentra indisolublemente ligada a la ciudadanía, y en tanto se goce de la titularidad de ésta, por regla general, se cuenta con aquélla. La ciudadanía sería a la capacidad de sufragio pasivo, lo que la personalidad es la capacidad de goce en el derecho común, teniendo por ende un carácter unitario: no se puede ser capaz de ser electo para unos cargos, e incapaz para otros. Se trata, en estos casos, de una cuestión distinta a la capacidad (inelegibilidad, incompatibilidad e inhabilidad).

De este postulado se obtiene que se es jurídicamente incapaz de ser electo si no se cuenta con la ciudadanía mexicana, ya sea por no satisfacer los requerimientos para su configuración, estatuidos en el artículo 34 de la CPEUM, o por perderse dicha ciudadanía, como consecuencia, según el artículo 37, inciso c) de la CPEUM, de:

- a) Aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
- b) Prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;
- c) Aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal, a no ser que se ostente la calidad de senador, diputado federal o ministro de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, pues estos, junto con el propio presidente de la República, pueden libremente aceptar y usar tales condecoraciones;

- d) Admitir del gobierno de otro país títulos o funciones distintos de los literarios, científicos o humanitarios, sin previo permiso del Ejecutivo Federal;
- e) Ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y
- f) Actualizar algún otro supuesto previsto en ley (actualmente no existe desarrollo legislativo de otras hipótesis adicionales a las previstas en la Carta Magna).

También se está en presencia de incapacidad de sufragio pasivo cuando el ciudadano se encuentra incurso en alguna de las causas por las cuales se suspenden los derechos políticos en general, establecidas en el artículo 38 constitucional:

- a) Incumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones ciudadanas previstas en el artículo 36;
- b) Estar sujeto a proceso penal, desde la fecha del auto de formal prisión, y durante la extinción de la pena;
- c) Declaración en los términos establecidos en las leyes, de vagancia y ebriedad consuetudinaria;
- d) Estar prófugo de la justicia, desde el dictado de la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal; y
- e) Estar suspendido de tales prerrogativas por imposición de pena contenida en sentencia ejecutoria. Adicionalmente, el precepto constitucional habilita al legislador secundario a fijar “los casos en los que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación”.

Asimismo, con una visión amplia del ordenamiento, cobraría relevancia, a partir del último enunciado del artículo 38 de la CPEUM, la capacidad jurídica general como presupuesto para el ejercicio de los derechos políticos, y por ende, de la capacidad de sufragio pasivo. En opinión de Fix-Fierro (43), si bien la legislación secundaria no contempla más supuestos que de forma expresa suspenden los derechos políticos:

debemos considerar que son relevantes para estos propósitos las reglas establecidas por las leyes civiles en relación con la capacidad jurídica general de las personas físicas. La incapacidad en los términos del derecho civil, declarada judicialmente, suspende los derechos políticos, ya que el ejercicio de éstos es personal, es decir, no puede realizarse mediante representante.

Siempre en el entendido, por supuesto, de que no toda declaración judicial de incapacidad conlleva necesariamente la suspensión de los derechos políticos (suspensión derivada de la imposibilidad de ejercer los mismos a través de representante legal alguno), toda vez que esta consecuencia dependerá de los términos y alcances de la resolución judicial en la cual se declare.

De acuerdo con lo expuesto, la incapacidad de sufragio pasivo acontece cuando:

- a) No se cuenta con la ciudadanía mexicana; b) La ciudadanía mexicana se pierde,

directa o indirectamente (por pérdida de la nacionalidad), en los casos constitucionalmente previstos; c) Se está suspendido en el ejercicio de las prerrogativas ciudadanas, y d) Se es declarado, por resolución ejecutoriada, civilmente incapaz (legal o natural) para el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado.

Atento a lo señalado en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, si bien la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular es connatural a la calidad de ciudadano mexicano, ésta no es suficiente para ejercer a cabalidad en todo momento el derecho, visto que el dispositivo también exige contar con las “calidades” que para el cargo en cuestión establezca la ley (comenzando por la propia Carta Magna). Con independencia de la extensión normativa que deba atribuírsele a la noción de “calidad”, cabe señalar aquí que, en nuestra opinión, entran en juego, propiamente, las llamadas causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, por medio de las cuales se condiciona o limita el ejercicio a un derecho de sufragio pasivo ya existente, por cuanto la capacidad de sufragio pasivo se da por descontada.

El orden positivo mexicano exige la satisfacción de requisitos tanto positivos como negativos, a fin de ser electo válidamente a un cargo público representativo. De tal forma, a diferencia de la concepción estricta de las causas de inelegibilidad desarrollada por la doctrina europea, nuestras leyes suelen incluir, igualmente, otras exigencias tendientes a garantizar en forma mínima la idoneidad y aptitud de quienes ocuparán el cargo, y por esto, desarrollarán las labores encomendadas al mismo, a fin de que lo hagan de la mejor manera posible (Así lo entiende entre nosotros, por ejemplo, Fernández Ruiz, 2004: 264).

Requisitos como la oriundez o residencia en el distrito o entidad en la cual se lleva a cabo la elección, así como el de gozar de una edad mínima para ocupar el cargo, se añaden en nuestros ordenamientos como causas de inelegibilidad, a las prohibiciones de contender en las elecciones si se tiene determinado cargo público (y no se ha separado del mismo con la antelación prevista en la CPEUM o en la ley). Igualmente se incorporan dentro de esta categoría aquellas restricciones del derecho de sufragio en su vertiente pasiva, que responden a una lógica de renovación del gobernante (a fin de que éste no reproduzca las condiciones de su propia permanencia, violentando la autonomía democrática de los electores), o procuran la satisfacción del principio de igualdad real (en tanto tienden a la eliminación de privilegios de las clases gobernantes, contrarios a la lógica distributiva pretendida en todo aparato organizacional que asuma como propio un perfil democrático), o bien, la optimización de las funciones públicas representativas (evitando que la posibilidad de contender para otro cargo incida negativamente en las labores encomendadas en otro cargo público representativo).

Por su parte, las causas de incompatibilidad restringen el derecho de voto pasivo (así como el diverso derecho a acceder a otros cargos y empleos públicos no representativos, igualmente previsto en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM) para resguardar el eficiente desempeño de las tareas públicas y la no superposición de los intereses públicos con los particulares del funcionario. Sobre el tema, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF) ha sostenido que:

...a diferencia de las causas de inelegibilidad, entendidas en su sentido estricto, que están encaminadas a brindar la transparencia y confiabilidad de sus resultados, mediante la formulación de distintas prohibiciones que impiden la participación en la elección de quienes, a juicio del legislador, se encuentren en una posición de supremacía jurídica, política, económica o social, y por lo mismo pudieren romper el principio de igualdad de oportunidades y la libre emisión del voto, las de incompatibilidad propenden a evitar determinadas situaciones consideradas perjudiciales para la operatividad sana y armónica del sistema democrático, que no podría alcanzarse —o sería sumamente difícil conseguirlo— si se alterara el reparto equilibrado de las funciones públicas o si se prohijara la concurrencia de conflictos de intereses que obstaculizaran las tareas del gobierno.

En la misma resolución se precisa que tanto inelegibilidades como incompatibilidades tienen un carácter restrictivo y no admiten ser interpretadas extensivamente, en razón de su naturaleza restrictiva de derechos fundamentales previstos constitucionalmente, que únicamente admiten ser limitados por medio de una ley, entendida en su significación formal y material (Expediente SUP-JDC-528/2005, resuelto el 14 de septiembre).

La regla general de incompatibilidad se encuentra prevista en el artículo 125 de la CPEUM, según el cual, “ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección, pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”. A su vez, el artículo 62 del mismo ordenamiento, prohíbe a los diputados y senadores desempeñar otra comisión o empleo remunerado de la Federación o de los estados. Para cargos no electivos (ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, los respectivos secretarios, consejeros de la Judicatura Federal, magistrados de la SSTEPJF) el artículo 101 establece las incompatibilidades conducentes.

Por último, es posible distinguir las figuras anteriores de lo que sería la inhabilidad o inhabilitación en el ordenamiento constitucional mexicano. Se trata de un concepto que suele ser utilizado para hacer referencia a situaciones por demás dispares, de ahí la necesidad de acotar el ámbito de tratamiento que se pretenda otorgarle. Por ejemplo, en la Constitución chilena, el término “inhabilidad” es empleado para identificar la ausencia de capacidad de sufragio pasivo (artículos 17, apartado 3, segundo párrafo, y 19, apartado 15, último párrafo) o la falta de capacidad jurídica general (artículo 49, inciso 7); asimismo, se le emplea como sinónimo de inelegibilidad (artículo 54, segundo párrafo) y como la sanción por infringir las normas relativas a ciertas causas de incompatibilidad impuestas a los senadores y diputados (artículo 57, tercer párrafo). Según Fernández Ruiz (2004: 267), la inhabilidad es la “ineptitud o carencia de aptitud o de capacidad para realizar las actividades inherentes al desempeño del cargo de legislador, la que puede deberse ya sea enfermedad o castigo”.

El autor puntualiza también que la inhabilidad tiene lugar transcurrida la jornada electoral, o incluso, una vez que el ciudadano ha tomado posesión del cargo para el cual fue electo, ya que si la causa que la origina acontece antes de la elección, entonces deviene en inelegibilidad. De acuerdo con el esquema aquí propuesto, la inhabi-

lidad por razones de enfermedad, en realidad, corresponde a una incapacidad de sufragio pasivo, derivada a su vez de la incapacidad general, decretada judicialmente en sentencia firme y definitiva, por ser la única fuente admitida por nuestro ordenamiento para privar del ejercicio de derechos a una persona en razón de no poder gobernarse a sí mismo. Por tanto, la inhabilitación, en sentido estricto, comprende exclusivamente la imposibilidad, durante el tiempo que al efecto se señale, de ejercer cargos o funciones de carácter representativo (pero no únicamente éstos, sino todo empleo o comisión de naturaleza pública), por mediar resolución definitiva en dicho sentido:

- a) Dictada por la autoridad judicial en un proceso penal, de acuerdo con el artículo 109, fracción II, de la CPEUM;
- b) Emitida en un juicio político, conforme lo previsto en el artículo 110 de la CPEUM, desarrollado actualmente por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 8°), o
- c) En un procedimiento de responsabilidad administrativa, por así preverlo el artículo 109, fracción III, de la CPEUM, reglamentado en este aspecto por el artículo 16, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ciertamente, en estos casos la inhabilitación es una especie de incapacidad de sufragio pasivo; sin embargo, a fin de distinguir estas resoluciones de las referidas en el artículo 38 de la CPEUM, que comportan no solamente la privación temporal de este derecho, sino la suspensión de los derechos políticos en general (como ocurre, por ejemplo, con lo señalado en el artículo 46 del Código Penal Federal), hemos optado por utilizar la expresión “inhabilitación” como categoría independiente.

El artículo 58 de la CPEUM, establece que para ser senador se necesitan cumplir los mismos requisitos consignados en el artículo 55 para los diputados, con excepción de uno, el relativo a la edad, pues para ser senador se exigen 25 años cumplidos al día de la elección, en lugar de los 21 señalados para los integrantes de la conocida como Cámara Baja. En el texto primigenio de la CPEUM la edad requerida era de 35 años, y para diputados 25, la cual se mantuvo hasta la reforma publicada el 14 de febrero de 1972, que redujo la edad para ambos cargos, fijándola en 30 y 21 años, respectivamente, como medida encaminada a conseguir un ensanchamiento del cuerpo electoral, producto a su vez del cambio en la composición de la sociedad mexicana, en donde la juventud de forma progresiva fue constituyéndose en un segmento predominante de la población, y de las revoluciones cultural y tecnológica, que incidieron notablemente en el proceso de maduración de las personas.

Por último, invocándose nuevamente la importancia de la juventud en la composición de la población mexicana y la necesidad de promover su participación en los órganos legislativos federales, mediante modificación publicada el 29 de julio de 1999, en el requisito que se comenta se estableció en 25 años. La iniciativa que dio pie a esta reforma se reducía a este punto específico, sin embargo, en el dictamen que formuló la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se propuso modificar igualmente el artículo 55, fracción II, y fijar en 18 años la edad indispensable para ser diputado. El dictamen fue aprobado por la Cámara de Diputados

por 391 votos a favor, con 51 en contra; sin embargo, el Senado objetó, entre otras cosas, la reducción de la edad para ser diputado y fue rechazado el proyecto de reformas por una amplia mayoría (78 votos a favor de modificar el proyecto, y únicamente seis en contra). A la postre, la Cámara de Diputados aceptó las modificaciones propuestas por su colegisladora y las reformas se circunscribieron a la edad requerida a los senadores.

La tendencia a exigir una mayor edad a quienes aspiren a una senaduría, respecto de la prevista para los diputados, tiene su origen en la influencia del constitucionalismo estadounidense en la confección de las instituciones democráticas del México independiente, en donde la Cámara de Senadores, inspirada en la Cámara de los Lores inglesa, es diseñada con el evidente propósito de procurar el equilibrio y consolidación del incipiente sistema federal, sirviendo por ende de copartícipe en el proceso legislativo y de contrapeso a su colegisladora: “No está menos indicada la necesidad de un senado por la propensión de todas las asambleas numerosas, cuando son únicas, a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, a dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas” (Hamilton, 1998: 264). La necesidad de una segunda Cámara se presenta en el escenario norteamericano, al igual que en ciertas posturas de los teóricos europeos, en el temor al despotismo de la asamblea única, que es necesario frenar mediante la instauración de *Chambres de réflexion* o *modération*. Dada esta función revisora y preventiva atribuida al Senado, al regular las llamadas “cláusulas de calificación” o requisitos de elegibilidad (*Qualifications Clauses*), la Constitución de los Estados Unidos de América, en su artículo I, secciones 2, apartados 2 y 3, diferencia las edades exigidas a los representantes y senadores: 25 años a los primeros y 30 a los segundos. El propio Hamilton explica esta diferenciación:

La oportunidad de estas diferencias se explica por la naturaleza de la función senatorial, que, requiriendo mayor amplitud de conocimientos y solidez de carácter, hace necesario a la vez que el senador haya llegado a ese periodo de la vida donde es más probable hallar esas ventajas (1998: 262).

Más allá de la justificación teórica, como recuerda Punset (2001: 19), normalmente en los Estados que cuentan con una estructura bicameral en sus parlamentos, cuando la renovación de los integrantes de una y otra tiene lugar mediante sufragio universal, a fin de “evitar que las Segundas cámaras sean mera duplicación de las Primeras, suelen variar respecto a éstas: las condiciones de capacidad electoral, más restrictivas (edad más elevada para ser elector y/o elegible); la fórmula electoral, etcétera”. En Italia se llega a presentar el extremo de que no sólo se requiere de una edad elevada para estar en condiciones de ingresar al Senado (40 años, en lugar de los 25 requeridos a los diputados), sino que también varía la edad exigida para ser elector en dicha elección (25 años, superior a los 18 establecidos para ser elector), conforme lo previsto en los artículos 48, 56 y 58 de la Constitución de 1947. Por otro lado, los requisitos previstos en el artículo 55 de la CPEUM aplicables a la elección de senadores, son los siguientes:

1. *Ser ciudadano mexicano por nacimiento y encontrarse en el ejercicio de sus derechos.* Con esta exigencia quedan excluidos de la posibilidad de ser electos válidamente, los mexicanos por naturalización y los mexicanos por nacimiento que, por así permitirlo la reforma constitucional al artículo 32 publicada el 20 de marzo de 1997, posean otra nacionalidad, pues el segundo párrafo de este dispositivo establece que el ejercicio de los cargos y funciones destinados por la Carta Magna a los mexicanos por nacimiento, “se reserva a quienes tengan esta calidad y no adquieran otra nacionalidad”. El ciudadano mexicano que es considerado por otro Estado como su nacional o aquel que se ha ostentado ante las autoridades de otro país como su nacional, si aspiran a contender a una senaduría, debe exhibir su certificado de nacionalidad mexicana, expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores (consúltense las sentencias de los expedientes SUP-REC-155/2012, de 28 de agosto, y SUP-JDC-886/2015, de 6 de mayo).

La segunda condicionante prevista por la fracción I del artículo 55, relativa a que el ciudadano mexicano por nacimiento se encuentre en el ejercicio de sus derechos, comprende a nuestro juicio la inexistencia de cualquier causa que traiga aparejada la incapacidad de sufragio pasivo o la inhabilitación, en los términos expuestos en el apartado inicial de este comentario.

2. *Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.* A diferencia del artículo 56 de la Constitución de 1857, la posibilidad de ser electo diputado no se circunscribe a quienes cuenten con la vecindad en el estado en el cual tengan lugar los comicios, sino que es ampliada igualmente a los nacidos en la entidad federativa de que se trate, ampliación que en su momento fue calificada de “más liberal” por el grueso de los integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917, y recibida con aplauso por quienes advertían en la vecindad la entronización de un “criterio raquíutico” (Lanz Duret, 132). Basta con satisfacer cualquiera de las dos circunstancias referidas en el mismo (la *oriundez* o la *residencia*), para así estar en condiciones de resultar electo senador. De manera generalizada, esta previsión se suele justificar en la necesidad de que el candidato a un cargo público demuestre contar con vínculos de pertenencia e identidad con la comunidad local en la cual pretende ser electo (Barquín Álvarez, 2003, 476). Algunos otros autores entienden que la disposición propende a que el electorado conozca al candidato (Tena Ramírez, 2004: 277; Gamas Torruco, 2001: 839), y no ha faltado quien (nuevamente, Lanz Duret, 1984: 133) manifieste abiertamente su oposición al precepto por considerarlo incongruente con las funciones desarrolladas por el Congreso de la Unión y con los avances tecnológicos del mundo moderno (la facilidad y rapidez de las comunicaciones hacen inútil que los diputados o senadores acudan como “enviados diplomáticos o delegados especiales de cada región”), posición a la que se ha replicado, correctamente, que la elección de estos funcionarios, al menos las seguidas bajo el sistema electoral de mayoría relativa, tienen lugar en distritos o entidades federativas, y no a nivel nacional, y que un desempeño adecuado de las tareas legislativas requiere el conocimiento preciso de las distintas situaciones prevalecientes en el país (Barquín Álvarez, 2000: 95), criterio que incluso ha sido sustentado también

por la Corte Europea de Derechos Humanos (caso “Melnychenko vs. Ucrania”, de 19 de octubre de 2004, párrafos 56 y 57).

3. *No estar incurso en alguna causa de inelegibilidad en sentido estricto.* A través de diversas prohibiciones, la CPEUM excluye del proceso electoral a ciudadanos que, en virtud de la posición preeminente de poder en la cual se encuentran posicionados, pudieren romper con el equilibrio en la contienda e incidir negativamente en la libre emisión del sufragio por parte de los electores. Es decir, la finalidad pretendida con estas prohibiciones es preservar la equidad en la contienda y la libertad del sufragio, y tienen como elemento común entre ellas, salvo en un caso, que el ciudadano ubicado en la limitación puede voluntariamente evadirla, separándose del cargo con la anticipación prevista en cada uno de los supuestos. Las causas de inelegibilidad previstas revisten el carácter de absolutas o relativas, atendiendo a un criterio territorial, según afecten a todas o algunas circunscripciones. Tienen el carácter de relativas:

- a) La de quienes se encuentran al servicio activo en el Ejército Federal o tienen mando en la policía o gendarmería rural, únicamente en el distrito (o entidad federativa) en el cual ejerzan su influencia, salvo que se separen cuando menos noventa días antes de la elección;
- b) La de los secretarios de gobierno de los Estados y la Ciudad de México, los magistrados y jueces federales y locales, quienes no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan *definitivamente* de sus cargos 90 días antes de la fecha de los comicios; y
- c) La de los gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, quienes no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. En tanto, cubren la naturaleza de absolutas, por no poder ser postulados como candidatos ni declarados electos en ninguna de las entidades federativas en las que se divide el país, las siguientes inelegibilidades:
  - 1) La de los titulares de alguno de los órganos constitucionalmente autónomos, secretarios o subsecretarios de Estado, así como los titulares de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, salvo que decidan separarse definitivamente de sus cargos 90 días anteriores a la elección, y
  - 2) La de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y secretarios del TEPJF, consejeros presidente o electorales de los consejos del Instituto Nacional Electoral, el *Secretario Ejecutivo*, directores ejecutivos y, en general, el personal del servicio profesional directivo del propio instituto; quienes deben separarse *definitivamente* tres años antes del día programado para la elección, si desean contender por una diputación.

El artículo 10 de la LEGIPE, pretende recoger a semejanza del código electoral de 1990, causas de inelegibilidad complementarias a las previstas en el artículo 55 constitucional, sin embargo, un rápido vistazo permite apreciar que en cinco de sus seis incisos se reiteran causas de inelegibilidad que fueron incorporadas al mencionado artículo 55 desde junio de 2007, por lo que parece que el legislador no ha tomado en cuenta dicha reforma. La existencia de normas en dispositivos distintos provoca, además, antinomias, cuyo análisis puede consultarse en el comentario al artículo 55 constitucional.

Las aludidas causas de inelegibilidad constitucionales y legales refieren casi siempre la necesidad de separarse del cargo que las motiva (la excepción es el caso de los gobernadores constitucionales), con la anticipación estimada por el legislador como suficiente para hacer desaparecer la sospecha de toda influencia y presión, si el ciudadano que se encuentre en los supuestos normativos desea contender en la elección de diputados. La separación implica en su acepción gramatical, interrumpir, desvincularse o retirarse de la función o encargo desempeñados, de manera que no constituyan fuente alguna de influjo indebido en el proceso electivo; sin embargo, el artículo 55 de la CPEUM califica la acción con un adverbio (“definitivamente”), lo que ha dado pie a que la jurisdicción electoral de nuestro país sostenga que debe desaparecer cualquier relación del candidato con las actividades inherentes al cargo. Producida la separación, ésta debe prolongarse hasta la conclusión del proceso electoral, pues entiende la SSTE-PIJ que el riesgo de aprovechar una posición de relevancia política se proyecta no solamente respecto de la ciudadanía, sino incluso sobre los organismos electorales, con la consecuente posibilidad de poner en peligro la observancia de los principios de certeza, objetividad e imparcialidad.

4. *No ser ministro de algún culto religioso.* De acuerdo con la noción recogida en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARyCP), son ministros de culto religioso “todas las personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter”, y se encuentren registradas como tales en el registro respectivo ante la Secretaría de Gobernación, o en defecto de ese registro, “a quienes ejerzan en ellas [las Iglesias o agrupaciones religiosas] como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización” (artículo 12). Se trata de una limitación al derecho de sufragio pasivo que no encuentra acomodo dentro de las causas admitidas por el artículo 23, apartado 2, de la CADH, empero, al momento de la adhesión a la convención; el Estado mexicano realizó la reserva respectiva que no ha sufrido hasta hoy alteración. Esta limitación suele ser considerada como causa de inelegibilidad pues “implica la posibilidad de poder aprovechar su *status* para imponerse sobre otros contendientes” (Gamas Torruco, 2001: 839), aunque la tendencia predominante la identifica más como una causa de incompatibilidad, pues presumen que una calidad religiosa de ese tipo impediría cumplir adecuadamente con las funciones inherentes a la diputación, es decir, con la medida se perseguiría, como acontece con las causas de incompatibilidad, evitar la lesión de los intereses públicos que pudiera producirse por la desvinculación del cargo electivo con motivo del ejercicio de otra función:

los representantes deben poseer la más absoluta libertad para exponer sus ideas y sus pensamientos, y sólo debe tener como mira el bien del país y los mandatos de su conciencia, sin consideraciones de otra índole, y por tanto no deben tener relaciones con corporaciones de tipo religioso que les pueda impedir el libre ejercicio de su función representativa (Carpizo, 1983: 167).

En cualquier caso, la medida se encuentra vinculada a la idea de evitar la “probable e ilegítima influencia de los integrantes de las instituciones religiosas, en asuntos de representación política nacional” (Quiroz Acosta, 2002: 194). El precepto guarda evidente conexión con los postulados contenidos en el artículo 130 de la CPEUM, que recoge el “principio histórico” de la separación del Estado y las iglesias. De ahí que Tena Ramírez (2004: 277) considere la fracción VI del artículo 55, como una reiteración superflua, debido a que entre las normas orientadas por este principio, localizadas en el artículo 130, se encuentra la prohibición a los ministros de culto para desempeñar cualquier cargo público, y por ende, en el ámbito de los cargos representativos, el impedimento se extiende a todos los sujetos de renovación mediante sufragio popular, dado que su derecho a ser votados se encuentra mientras tanto en suspenso (impropiamente, estimamos, la CPEUM refiere que no cuentan con esta prerrogativa), pero se reactiva una vez que dejan de ser ministros de culto “con la anticipación y en la forma que establezca la ley”, lo cual acontece transcurridos al menos cinco años, anteriores al día de la elección (artículo 14 de la LARyCP).

5. *No encontrarse en el supuesto previsto en el artículo 59 de la CPEUM.* A partir de la reforma publicada el 10 de febrero de 2014, el artículo 59 de la CPEUM prevé que los senadores pueden ser electos hasta por dos periodos consecutivos, en tanto que los diputados federales lo pueden ser hasta por cuatro periodos consecutivos (un máximo posible de 12 años en ambos casos). El precepto condiciona la posibilidad de ser electo a que la postulación la realice el mismo partido por el cual fue electo el senador o diputado, o bien cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiese postulado, “salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

Las “incapacidades” anunciadas en la fracción VII del artículo 55 constitucional, serían fundamentalmente de dos tipos. Por un lado, la imposibilidad de ser electo válidamente como senador o diputado al Congreso de la Unión para un tercer o quinto periodos consecutivos, según se trate de uno y otro cargo. En este supuesto, la “incapacidad” es consecuencia del agotamiento del límite constitucionalmente admisible de permanencia en el cargo, pues si bien dicha permanencia sería producto del voto popular, también lo es que todo sistema electoral sin el cual no hay democracia, debe garantizar la alternancia en el ejercicio del poder público no solamente en un entendimiento formal, sino igualmente material, lo que supone tanto la rotación de gobernantes y plataformas políticas, como las medidas que lo permitan y erradiquen las condiciones que promuevan la lógica de su renovación. En este sentido, la intervención de que es objeto el derecho de ser votado, encuentra justificación dentro del propio contexto del circuito democrático en la medida en que se inhiben prácticas que impiden la renovación en el ejercicio del poder.

La otra “incapacidad” consiste en la imposibilidad de ser válidamente reelecto como senador o diputado federal por un partido diverso a aquel que lo nominó cuando fue electo (de ser el caso, en la última ocasión), salvo que el ciudadano haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad del mandato. Se trata de la posibilidad de reelección por segunda ocasión, en el caso del Senado, o del segundo al cuarto periodo

consecutivo, para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, reelección que se condiciona a una especie de “fidelidad partidista”, medida cuyo talante democrático resulta cuestionable, a partir de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (véase comentario al artículo 55 de la CPEUM).

La redacción empleada por el Poder Revisor de la Constitución deja sin brindar solución los casos en los cuales el senador o diputado fue electo como candidato independiente, o bien, aquellos otros en los cuales, ya ostentando la curul a la cual se accedió por la vía partidista, se pretenda ser reelecto como candidato independiente. Así, ¿caso esta disposición debe entenderse como la veda de participar de forma independiente a los partidos políticos en una contienda electoral en la cual se pretenda refrendar el carácter de senador o diputado federal si esa calidad se obtuvo mediante una postulación partidista? La respuesta a ésta y otras preguntas deberá pasar por un entendimiento integral de la CPEUM, así como de las normas de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales incorporados al derecho interno, y no a partir de una lectura aislada del artículo 59 constitucional.

Los requisitos previstos en el artículo 55 de la CPEUM, no son los únicos exigidos por el ordenamiento positivo mexicano, pues de manera adicional la LEGIPE prevé algunos más, empezando por los establecidos en su artículo 10. La mayoría de los requisitos previstos en el artículo 10 han sido mencionados al referirnos a las causas de inelegibilidad (numeral 3 de la relación precedente). Resta consecuentemente aludir al contenido en el inciso a), relativo a que el candidato debe encontrarse inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con su credencial de elector para votar con fotografía, requisito que, en opinión de Fix-Fierro (2006: 56), se encuentra justificado constitucionalmente de forma indirecta, “por la obligación que tienen los ciudadanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos a que se refiere la fracción I del artículo 36”. A esta opinión habría que agregar, conforme al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada el 6 de abril de 1990, que mientras no se establezca el servicio del Registro Nacional de Ciudadano, tal obligación se solventa inscribiéndose en los padrones electorales, es decir, persiste la obligación establecida en la Ley Fundamental con anterioridad a la reforma.

El capítulo de la LEGIPE relativo a los requisitos de elegibilidad se completa con el artículo 11, que prohíbe registrar a una persona como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral. También se proscribe ser candidato para un cargo de elección popular y, al mismo tiempo, para otro de las entidades federativas o los municipios. En caso de presentarse simultáneamente el registro de un mismo individuo para contender a dos cargos electivos, uno federal y otro local, debe el consejo correspondiente del Instituto Nacional Electoral cancelar el registro federal, si éste ya hubiese sido otorgado. De no ser así, debe concluirse a partir de los lineamientos precedentes; el registro debe ser negado, si una vez realizada una prevención al partido, la irregularidad no fuere subsanada. Esta solución también debería aplicarse para el primero de los supuestos previstos en el apartado 1 del precepto, referente exclusivamente a registros de índole federal. Tratándose de un registro federal y uno local, la SSTEPJF ha establecido que el adverbio “simultáneamente” no debe entender-

se en su acepción puramente gramatical, pues en atención a los valores protegidos, basta que ambos registros se cubran, en cierto grado, en la línea del tiempo, aun cuando no tengan la misma duración temporal.

Al respecto, la SSTEPJF ha sostenido que las disposiciones contenidas en el artículo 11, apartado 1, de la LEGIPE no constituyen propiamente requisitos de elegibilidad sino simplemente exigencias para poder ser registrado candidato en la elección, puesto que únicamente son susceptibles de ser aplicados con motivo del registro, pero no para calificar la validez en la investidura del ciudadano electo en los comicios (el iter jurisprudencial que condujo a este criterio se cita en el comentario al artículo 55 de la CPEUM).

En relación con la prohibición contenida en el artículo 11 de la LEGIPE, también cabe tener presente que el TEPJF ha sostenido que se trata de una regla de carácter general, esto es, aplicable a todos los procesos electorales del país (federales o locales), incluso cuando las constituciones o leyes electorales locales no prevean la prohibición expresa para que un ciudadano pueda ser registrado para distintos cargos de elección popular. En la justificación de este criterio se ha razonado que dicho precepto legal se encuentra dentro del Libro Segundo de la LEGIPE, en el cual se incluyen las disposiciones relativas a la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de las entidades federativas, así como de los ayuntamientos y, específicamente, en el título primero referido a la participación de los ciudadanos en las elecciones, por lo que es factible concluir que la referida disposición aplica tanto para elecciones federales como locales (véanse las resoluciones del SM-JRC-34/2015, DE 17 de abril, y del SM-JRC-55/2015 y acumulados, de 30 de abril).

Para finalizar, debemos mencionar la prohibición contenida en el artículo 227, párrafo 5, de la LEGIPE, disposición contenida en el capítulo relativo a los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales. En este precepto se establece que ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición. Pues bien, en relación con una norma de la legislación electoral de Guanajuato, de contenido sustancialmente similar al precepto recién indicado, la SSTEPJF ha sustentado que:

la norma que prohíbe que los ciudadanos participen simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición, también constituye un requisito para ocupar el cargo de elección popular, pues establece una condición para la participación en una contienda electoral, en condiciones de igualdad (sentencia dictada en el SUP-REC-537/2016, de 7 de octubre).

De esta manera, la SSTEPJF incorpora al elenco de requisitos de elegibilidad una regla contemplada para las precampañas, sin que en la ejecutoria citada se desarrollen argumentos para justificar por qué una prohibición de esta naturaleza debe ser considerada como elemento para ser válidamente electo y, por ende, un aspecto que pueda revisarse tanto al momento de registrarse la candidatura como cuando se califica la

elección y se expide la constancia a favor del candidato electo (se sugiere consultar el análisis respectivo en el comentario al artículo 55 de la CPEUM).

## Bibliografía

- ARAGÓN REYES, Manuel, “Derecho electoral: Sufragio activo y pasivo”, en Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH, Universidad de Heidelberg, México, TEPIF-IFE-FCE, 1998, pp. 104-122.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “Comentarios al artículo 55 constitucional”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 15a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2000, tomo III, pp. 46-54.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “Voz ‘Elector’”, en AA.VV., *Diccionario electoral*, 3a. ed., México, IIDH/CAPEL/IIJ-UNAM/TEPI/IFE; 2003, pp. 473-478.
- CARBONELL, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2002, p. 556.
- *et al.* (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, México, CNDH, Porrúa, 2002, p. 908.
- CARPIO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, IIJ-UNAM, 1983, p. 479.
- , “El principio de no-reelección en México”, en AA.VV., *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 253-262.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, “Residencia, domicilio y vecindad en la jurisdicción electoral”, estudio consultable en sus *Reflexiones temáticas sobre el Derecho electoral*, México, TEPIF, 2006, pp. 201-227.
- Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, Secretaría de Gobernación, México, UNAM, 1994, p. 268.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 513.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, 2a. ed., México, IIJ-UNAM, 2006, 110 pp.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, IIJ-UNAM/Porrúa, 2001, p. 1168.
- HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1998 (6a. reimp.), p. 430.
- HIDALGA, Luis de la, *Historia del Derecho constitucional mexicano. Cuadros sinópticos: división de poderes y sistema electoral*, México, Porrúa, 2002, p. 675.
- LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed. revisada y anotada en 1959 con arreglo a la legislación vigente por Roberto Castrovido Gil, México, CECSA, 1984 (reimp.), p. 419.
- MADRAZO, Jorge, “Voz ‘Diputados’”, en AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo III, México, IIJ-UNAM/Porrúa, 2002, pp. 541-544.
- PUNSET, Ramón, *Estudios parlamentarios*, Madrid, CEPYC, 2001, p. 435.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. Segundo curso*, México, Porrúa, 2002.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 36a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 653.
- Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, México, 2 tomos 1995.
- VELÁZQUEZ TURBAY, Camilo, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 588.

## Artículo 58

### Trayectoria constitucional

#### 58 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, II-IV-1932/30-XI-1934

El contenido original del artículo 59 pasa a formar íntegramente el artículo 58 (requisitos para ser senador).

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 14-II-1972

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Disminuye de 35 a 30 años la edad mínima para ser senador.

#### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 29-VII-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Disminuye de 30 a 25 años la edad mínima para ser senador.

## Artículo 59

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero** y **José Gabino Castillo Flores**

Dado que el artículo 59 considera que para ser senador se tomarían en cuenta los mismos requisitos que para ser diputado, los primeros antecedentes podemos encontrarlos en la Constitución de Cádiz de 1812. En su artículo 91, por ejemplo, señaló que para ser diputado a cortes se necesitaba ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y que hubiera nacido en la provincia o tener al menos siete años de residencia ella.<sup>1</sup> Dichos individuos podrían pertenecer tanto al estado seglar como al eclesiástico. Además, el artículo 92, estipuló que para ser diputado se necesitaría poseer una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios. Apoyado en dicho ordenamiento, la Constitución de Apatzingán, señaló como requisitos para ser diputados en el Supremo Congreso Mexicano el ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, tener 30 años cumplidos, poseer una “buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo”.<sup>2</sup>

Desde entonces, los principales lineamientos para ser diputado ya estaban establecidos, de manera que, cuando la Constitución de 1824 señaló que para ser senador se requerían todas las cualidades exigidas para ser diputado (artículo 28), era claro que hacía referencia a su artículo 19, en el cual estipuló que para ser diputado era necesario tener 25 años cumplidos al momento de la elección y tener, por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el estado que lo eligiera, o haber nacido en él aunque estuviera avecindado en

<sup>1</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>2</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

59

### Sumario Artículo 59

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	661
Texto constitucional vigente. . . . .	665
Comentario <b>Alonso Lujambio</b> . . . . .	666
Bibliografía . . . . .	680
Trayectoria constitucional . . . . .	682

otro.<sup>3</sup> Por su parte, el artículo 23 puntualizó que no podrían ser diputados quienes estuvieran privados de sus derechos de ciudadanos, el vicepresidente y presidente de la nación, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del Despacho y los oficiales de sus secretarías, los empleados de hacienda cuyo cargo se extendiera a toda la Federación, los gobernadores de los estados o territorios, los comandantes generales, los arzobispos, obispos, gobernadores de obispados, provisoros, vicarios generales, jueces de circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra por los Estados y Territorios.

Como puede verse hasta aquí, la Constitución de 1824 sumó la prohibición para ser diputados a varios servidores públicos incluyendo, y esto fue una novedad, aquellos que estuvieran ocupando algún cargo eclesiástico. No obstante, en el artículo 24, se señaló que todos los indicados en el artículo anterior podrían ser diputados siempre que hubiera cesado su cargo seis meses antes de las elecciones. De manera que, como precisó dicha Constitución en su artículo 29, tampoco podrían ser senadores los que no pudieran ser diputados.

Por su parte, las Leyes Constitucionales de 1836, fueron más precisas con los lineamientos exigidos para ser senador. Su ley tercera artículo 12 señaló que para ser senador se requería:

- I. Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mexicano por nacimiento;
- III. Tener de edad el día de la elección treinta y cinco años cumplidos; y
- IV. Tener un capital (físico o moral), que produzca al individuo, lo menos, dos mil quinientos pesos anuales.<sup>4</sup>

Nótese hasta aquí que los requisitos para ser senador aumentaron la edad de los pretendientes de 25 a 35 años. Esto se precisó en el Proyecto de Reformas a dichas Leyes Constitucionales de 1840. En su artículo 35 dicho ordenamiento señaló que para ser senador se requerían las mismas cualidades que para ser diputado, “con la diferencia de que el nombrado ha de tener la edad de treinta y cinco años cumplidos, y un capital físico o moral, que le produzca a lo menos dos mil quinientos pesos anuales”.<sup>5</sup> Además, su artículo 36 ratificó que no podían ser senadores los que no pudieran ser diputados, es decir, aquellos que estuvieran en ejercicio de algún cargo político o eclesiástico al momento de las elecciones. Como puede verse en este último ordenamiento, los requisitos para ser senador involucraron mayor edad y mayor capital para los aspirantes, esto último, aunado a que los senadores eran elegidos por las legislatu-

<sup>3</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>4</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>5</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

ras locales, llevaría en la década de 1850 a la supresión del senado como hemos visto en los antecedentes de los artículos 56-58.

Nuevos requisitos se sumaron para los senadores en el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1842. Además de lo ya señalado antes sobre la edad de 35 años, el ser mexicano por nacimiento y natural o vecino del Departamento (estado) que lo elegía, el pretendiente a senador debería haber ejercido alguno de los siguientes cargos: “presidente de la República, secretario del Despacho del Supremo Gobierno, o individuo del extinguido Consejo Constitucional, senador al Congreso General, ministro o agente diplomático, o Gobernador Constitucional de Departamento [...] diputado al Congreso Nacional, o algún empleo superior y efectivo de la milicia” (art. 54).<sup>6</sup> Asimismo, dicho Proyecto consideró en su artículo 55 que no podrían ser senadores los que no pudieran ser diputados, pero para este caso consideró que sí podrían serlo los arzobispo y obispos que fueran nombrados por los departamentos a que no extendiera su jurisdicción, siempre que tuvieran las demás cualidades pedidas. Todos estos puntos se condensaron en un sólo texto al elaborarse el segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, su artículo 39 señaló:

Para ser senador se necesitan las mismas cualidades que para ser diputado, con la diferencia de que la edad ha de ser de treinta y cinco años, y la renta de tres mil pesos, procedente de capital físico o moral. Las personas que hubieren desempeñado alguno de los cargos siguientes: presidente de la República, secretario del Despacho del gobierno, ministro de la Suprema Corte o de la Marcial, senador o diputado al Congreso General, ministro diplomático, gobernador de Departamento o antiguo Estado, y general efectivo de brigada o división, no necesitan más renta que la de mil doscientos pesos anuales. No pueden ser senadores los que no pueden ser diputados, a excepción de los M. RR. arzobispos y RR. obispos, que pueden serlo por los Departamentos a que no se extienda su diócesis.<sup>7</sup>

Como puede leerse en el párrafo anterior, ahora la renta solicitada fue de 3 mil pesos para quien quisiera ser senador, no obstante, aquellos que hubieran ejercido un puesto de los apuntados como deseables para el cargo, necesitarían sólo una renta de 1,200 pesos. La necesidad de haber ocupado uno de dichos cargos se hizo cada vez más importante para poder obtener un cargo de senador. Esto podemos constatarlo en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que en su artículo 10 ratificó y amplió el requisito:

Para ser senador se necesita la edad de treinta años, tener las otras calidades que se requieren para ser diputado, y además, haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses secretario del Despacho; o gobernador de Estado; o individuo de las cámaras; o por dos veces de una Legislatura; o por más de cinco años

<sup>6</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>7</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi__1428_printer.shtml).

enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrado; o jefe superior de Hacienda; o general efectivo.<sup>8</sup>

Como señalamos arriba, el Senado fue suprimido en 1856 por lo que los antecedentes de los requisitos para ser senador entran en un abismo entre este año y 1874 cuando el Senado es nuevamente instituido. Entre las razones para suprimirlo estuvieron que era un cuerpo que no representaba la voluntad popular sino los intereses políticos de la aristocracia. Cuando vemos los requisitos solicitados para ser senador es más fácil entender por qué se tuvo aquella idea. Será en 1874 cuando nuevamente el Senado recupere sus facultades políticas. En las adiciones y reformas al artículo 58 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se consideró que “para ser senador se requieren las mismas calidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la apertura de las sesiones”.<sup>9</sup> Los requisitos a los que se refería eran los considerados en la Constitución de 1857, es decir:

Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.<sup>10</sup>

Así, en estos señalamientos se eliminaron varios de los considerados en la década de 1840, particularmente los referentes a la posesión de capitales, ocupación de cargos políticos o la pertenencia al estado eclesiástico. Lo considerado en 1874 permaneció sin cambios hasta bien entrado el siglo XX, la Constitución de 1917 incluso recuperó casi íntegro el texto de 1874, con la excepción de que estableció que la edad para ser senador sería de 35 años cumplidos.<sup>11</sup>

<sup>8</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 833.

<sup>10</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>11</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 59

Texto constitucional vigente

*Artículo 59.* Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.<sup>12</sup> 59

<sup>12</sup>Artículo reformado, *DOF*: 29-04-1933, 10-02-2014.

## Artículo 59

Comentario por **Alonso Lujambio**<sup>†</sup>

59 La Constitución de 1917 no estableció límite alguno para que los ciudadanos pudieran determinar por sí mismos la reelección o no de sus representantes, senadores de la República y diputados federales. No fue sino hasta la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933 cuando se estableció la prohibición de la reelección inmediata para los integrantes de las dos cámaras federales. Obviamente, la Constitución de 1917 no dedicó artículo alguno a “no prohibir” la reelección de los parlamentarios mexicanos. Permitir sin límite la reelección de diputados y senadores no exigía dispositivo constitucional alguno. Por ello, la reforma de 1933 planteaba, entre otros, dilemas relacionados estrictamente con la hechura del texto constitucional: ¿En dónde debía ubicarse la prohibición? ¿Debía adicionarse a un artículo preexistente o crearse un artículo nuevo y específicamente dedicado al propósito mencionado? Si se optaba por lo segundo y no se quería recorrer toda la numeración del articulado constitucional a partir de ahí, eventualmente se tendrían que reubicar diversos dispositivos constitucionales entre varios artículos. El Congreso de la Unión optó precisamente por lo segundo: dedicar un artículo específico al establecimiento de dicha prohibición y reubicar en el cuerpo constitucional otros dispositivos normativos. ¿Fue correcta la decisión de ubicar la prohibición precisamente en el artículo 59 constitucional? A mi juicio sí.

La Constitución de 1917 dedicó 20 artículos (del 51 al 70) a la Sección I (“De la Elección e Instalación del Congreso”) del Capítulo II (“Del Poder Legislativo”) del Capítulo I (“De la División de Poderes”) del Título Tercero. Los primeros cinco artículos (del 51 al 55) se referían a la Cámara de Diputados; los siguientes cuatro artículos (del 56 al 59) se referían a la Cámara de Senadores y, finalmente, los siguientes 11 artículos (del 60 al 70) se referían a disposiciones comunes a ambas cámaras. Dado que en 1933 la prohibición de la reelección se refirió a ambas cámaras, el Constituyente Permanente optó por ampliar el articulado de las disposiciones *comunes*, colocando la prohibición de la reelección legislativa en el artículo 59. Es decir: a partir de 1933, es el artículo 59 y no el 60 en donde dan inicio las disposiciones comunes a ambas cámaras contenidas en la Sección I (“De la Elección e Instalación del Congreso”) ya referida. El artículo 59 original se refería a los requisitos para ser senador. En 1933, el Constituyente Permanente decidió reubicar dicha disposición constitucional en el artículo 58. Por otro lado, el artículo 58 original se refería a la duración del encargo de los senadores (cuatro años), y al modo de renovación del Senado (por mitades cada dos años). Dicha disposición también fue reformada en 1933 y reubicada en el

artículo 56. Originalmente, el artículo 56 constitucional sólo se refería a la composición del Senado (dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal), de modo que a partir de 1933 incluyó no sólo ese dispositivo sino el que provenía del artículo 58 relativo a la renovación del Senado para establecer, ahora precisamente ahí, que dicha Cámara se renovararía “en su totalidad cada seis años”. Fue así como el Constituyente Permanente “abrió el espacio” de un artículo especial dedicado a establecer que:

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Y es precisamente esa, desde 1933, la disposición constitucional vigente (junio de 2005). Así, han pasado ya 72 años (1933-2005) en que el Congreso de la Unión renueva en su totalidad, cada tres años para los diputados y cada seis años para los senadores (con un interregno de renovación parcial en la primera mitad de los noventa del siglo XX) a los miembros de ambas cámaras federales, sin posibilidad de reelección inmediata. Pero no lo fue así en los primeros 109 años de vida constitucional independiente (1824-1933). Los únicos antecedentes que podríamos encontrar están en la Constitución española de Cádiz (1810) y en la Constitución mexicana de Apatzingán (1814). La Constitución de Cádiz estableció en su artículo 110: “Los diputados no podrán volver a ser elegidos sino mediando otra diputación” (Labastida, 1994). Por su parte, la Constitución de Apatzingán estableció en su artículo 57, en un lenguaje muy similar: “Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación” (Tena Ramírez, 1992). Este sistema de reelección no consecutiva fue tomado por ambas constituciones de Francia que, con todo, ya desde 1804, en el momento cumbre del Consulado y a punto de iniciarse el Impero napoleónico, había establecido la reelección indefinida de los diputados.

El largo periodo de la historia constitucional mexicana en el que no existe límite alguno a la reelección de diputados y senadores dio inicio en 1824. La decisión no fue inercial sino plenamente consciente. Hubo entonces una proposición presentada al Constituyente para que se adoptara entonces el modelo Cádiz-Apatzingán. No prosperó la idea, pues el 28 de julio de 1824 fue aprobado un dictamen que la Comisión de Constitución rindió en los siguientes términos:

La Comisión examinó con la debida circunspección y más maduro detenimiento la importante cuestión de la reelegibilidad de los diputados y senadores y, habiendo encontrado gravísimos inconvenientes en que se prohibiese la reelección, se abstuvo de referir ésta en el número de las restricciones que aparecen en el proyecto. Su silencio en esta parte acredita su modo de pensar; pero ya que se le obliga a manifestar su opinión en este punto, tiene el honor de presentar a la deliberación del Congreso la siguiente proposición: que no

se admitan más restricciones para la elegibilidad de diputados y senadores, que las que constan en los artículos constitucionales expedidos para la elección de los diputados de que ha de componerse el futuro Congreso (Christlieb, 1965).

Por desgracia, la Comisión de Constitución no se explayó en lo relativo a los “gravísimos inconvenientes” que había encontrado en la prohibición de la reelección de los parlamentarios. Pero por lo visto el argumento caló hondo: durante la llamada Primera República Federal, entre 1824 y 1836, sólo cuatro estados de la Federación adoptaron el modelo Cádiz-Apatzingán (Durango, Oaxaca, Tabasco y Yucatán). Después, las constituciones centralistas de 1836 (las llamadas Siete Leyes Constitucionales) y de 1843 (las llamadas Bases Orgánicas) aceptaron también el principio de la reelección indefinida de los diputados y senadores. Igualmente lo hizo el Acta de Reformas de 1847 que puso en vigor otra vez a la Constitución de 1824. Es en ese periodo de tiempo cuando aparece el único libro de filosofía política escrito por un mexicano en el siglo XIX: la *Cartilla Política*, de Manuel Eduardo de Gorostiza, publicado en Londres en 1833, cuando el autor era a la sazón embajador de México ante el gobierno británico. Gorostiza dedica buena parte de las conclusiones de su libro precisamente a la posibilidad de la reelección de los miembros de las asambleas representativas como condición para considerarlas precisamente eso: representativas. Gorostiza sí hizo explícitos sus argumentos en torno al debate que nos ocupa. Tolere el lector que se reproduzca literalmente un fragmento del capítulo de conclusiones del libro aludido, en el que Gorostiza analiza dos variables clave para potenciar el carácter *representativo* de las asambleas mexicanas en el arranque de su vida independiente: la duración del mandato de sus miembros y la posibilidad de que su acción representativa sea juzgada por sus representados al final de sus mandatos. Dice al final de su libro Manuel Eduardo de Gorostiza:

#### Conclusión

Así se ve que en la forma popular representativa todo depende y se cifra en la creación y acción constante del gran cuerpo político o Congreso, piedra angular en que reposa todo el edificio que alza el pueblo por las manos de sus representantes.

Y la acción del Congreso será constantemente buena y responderá a su vital *objeto a medida que logre identificar a sus miembros con el pueblo que los elige, y al que van a representar*. Para identificarlos lo más posible se requiere únicamente el que ellos reporten mayor provecho, como miembros de la comunidad, en que ésta esté bien gobernada; que el que pudieran prometerse o procurarse pasajeramente, como miembros del Congreso, en beneficio propio, si abusaran de su poder y facultades durante el periodo de su representación. De ahí que cuanto más breve sea este periodo, comparado con aquél en que el miembro del Congreso vuelve a vivir después como simple individuo de la comunidad, más seguridad habrá de alcanzar aquel resultado, pues habrá mayor dificultad de compensar el sacrificio de los provechos del periodo más largo con las utilidades del más corto; más empeño e interés se tendrá entonces en procurar aquéllos.

Y de ahí que la mejor garantía para el pueblo respecto al representante esté en la mayor brevedad que se pueda dar al periodo de la representación.

¿Pero cuánto debe durar éste? Aquello, ni más ni menos, que sea suficiente para que cada Congreso a su vez proponga, delibere, resuelva y haga cumplir lo que la Constitución prevea que pueda requerir el bien público en un cierto espacio dado.

Esto no implica, de modo alguno, el que un representante que haya respondido bien a la confianza de los electores no pueda ser reelegido por éstos, concluido el periodo de su representación. Antes bien, creemos lo contrario, y añadimos que no sólo se puede hacer, sino que *se debe hacer*: lo primero, porque la misma garantía ofrece a los electores la no-reelección que la reelección casual y dependiente de su voluntad, puesto que *en ambas hipótesis el representante se abstendrá igualmente de obrar mal*, estando en los dos igualmente con el pie en el escrito para entrar en la vía que le devuelve a la vida privada; lo segundo, porque es un aliciente más para que los representantes en general obren bien; *porque es una recompensa en manos del pueblo o un castigo*, tan fáciles ambos como recomendables, y porque *el representante reelecto lleva al bisoño todas las ventajas que proporcionan a un hombre de negocios la experiencia y el hábito del trabajo*.

Hemos dicho que es un castigo fácil, y lo hemos recomendado bajo este punto de vista, teniendo presente que cualquier otro que la legislación imponga al representante que abuso de su poder (y obvio es que ha de imponer alguno), ha de ser siempre difícil y largo en su aplicación...

En cuanto a los electores, poco o nada podemos añadir a los que expresamos cuando nos ocupábamos de los electores constituyentes. Los que tienen interés, derecho y poder para edificar, lo tienen igualmente para mantener en pie, reparar y hermosear el edificio... [Cursivas del autor]

El argumento de Gorostiza era doble: por un lado, el representante sujeto a la evaluación electoral-ciudadana al concluir su mandato se encuentra con que sus representados tiene la oportunidad de recompensarlo o castigarlo, instrumentos con que no cuenta cuando el juicio ciudadano en las urnas, y la eventual reelección derivada de ese juicio, están prohibidos; por otra parte, el representante que ha logrado la reelección logra asimismo acumular la “experiencia” en los complejos asuntos parlamentarios que sólo da “el hábito de trabajo”. Estos argumentos fueron vertidos en 1833 y son los que se han usado durante décadas, pero especialmente en la última, entre quienes están convencidos de la necesidad de volver al espíritu original de la Constitución de 1917.

Efectivamente, el Constituyente de 1917 nunca tuvo en mente la necesidad de establecer el principio de la no-reelección para los miembros del Congreso. Tampoco el Constituyente de 1857, su antecedente inmediato, había introducido la prohibición señalada. Es cierto: en el marco de la Constitución de 1857 se vivió la longeva dictadura de Porfirio Díaz, y la Revolución Mexicana que estalló el 20 de noviembre de 1910 se levantó en su primera fase en contra de la reelección reiterada del presidente Díaz. La posibilidad de la reelección de diputados y senadores durante el Porfiriato convirtió a las cámaras del Congreso de la Unión, dice Daniel Cosío Villegas, en “un museo de historia natural” (Cosío Villegas, 1957). No había elecciones propiamente, pero los representantes podían reelegirse. El problema en todo caso no estaba en la posibilidad de la reelección, sino en la imposibilidad de la elección. Tan es así, y esto es digno de subrayarse con todo énfasis, que ningún plan revolucionario demandó el establecimien-

to de la no reelección parlamentaria. Qué lástima que Francisco I. Madero inició su extraordinario movimiento político con la bandera: “Sufragio Efectivo, No Reelección” y no le agregó “Presidencial”: “Sufragio Efectivo, No Reelección Presidencial”. A la larga nos hubiera ahorrado más de una confusión. Bastaba en el mundo parlamentario con que hubiese *sufragio efectivo*. La no reelección parlamentaria no era necesaria, ni ambicionada ni deseada, para los revolucionarios. Un dato histórico de la más alta relevancia es el hecho, indiscutible, de que el Constituyente de 1917 haya centrado el principio antirreeleccionista en la figura del presidente de la República (y en todo caso en la de los gobernadores) y nunca en la de los cuerpos asamblearios compuestos por diputados (federales o locales) y senadores.

Volvamos entonces a 1933. El antecedente inmediato de la reforma constitucional ya aludida es la Convención del Partido Nacional Revolucionario (PNR, fundado en 1929), que tuvo verificativo en Aguascalientes el 30 y 31 de octubre de 1932. Ahí se planteó, entre otras cosas, la necesidad de revertir la reforma constitucional de 1927, promovida por el expresidente Álvaro Obregón (1921-1924) a través de la cual el presidente podría ser reelecto en periodos no consecutivos y “sólo para un periodo más” (art. 83 constitucional). En 1927 estaba por concluir el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles (1924-1928), de modo que la reforma constitucional aludida posibilitaría, en principio, no sólo la reelección de Obregón, sino el eventual establecimiento de una presidencia pendular Obregón-Calles, resultado de reelecciones presidenciales no consecutivas. No sólo se propuso entonces dicha modificación, sino la prohibición de la reelección de los presidentes municipales, síndicos y regidores (art. 115, fracción primera), de los diputados locales (art. 116, fracción segunda) y por supuesto de los senadores y diputados federales (art. 59). Las propuestas se convirtieron en iniciativas de reforma que fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y el Senado en diciembre de 1932. Las partes más significativas de los debates en ambas cámaras (14 y 15 de diciembre, respectivamente) pueden consultarse en el texto de la segunda edición de *Derechos del pueblo mexicano* (1978). Dos cuidadosos estudios sobre esos debates y, en general, sobre la reforma de 1933, son los de Rafael Estrada Sámano (2000) y Jeffrey Weldon (2003). Pero no fue sino hasta el 20 de marzo de 1933 —cuando se realizó el cómputo de la votación de las legislaturas locales— que se declaró aprobada la reforma constitucional, para ser publicada el 29 de abril en el *Diario Oficial de la Federación*.

Las tasas de reelección de los diputados y senadores mexicanos en el periodo 1917-1934 no fueron especialmente significativas. En la XXXII Legislatura (1926-1928), sólo el 28.4 por ciento de los diputados provenían de la anterior legislatura (XXXI, 1924-1926). En las siguientes tres legislaturas, esa cifra experimentó un aumento casi insignificante: 29.3 por ciento (XXXIII Legislatura, 1928-1930), 30.7 por ciento (XXXIV Legislatura, 1930-1932), 31.8 por ciento (XXXV Legislatura, 1932-1934). En el Senado, las tasas de reelección fueron incluso menores (Nacif, 1998). Ello no significa, sin embargo, que la reforma de 1933 no haya producido consecuencias significativas para la política mexicana. La fundación, en 1929, del Partido Nacional Revolucionario, la Convención de dicho partido en Querétaro en 1933, en la que se debilitó a los aparatos locales del PNR y se fortaleció extraordinariamente su Comité

Ejecutivo Nacional, la reforma al 59 constitucional que prohibió la reelección de diputados y senadores y, finalmente, la fusión a partir de 1935 de la figura presidencial y el liderazgo del partido revolucionario, explican sin lugar a dudas el nacimiento del extraordinario poder del presidente mexicano y del llamado partido hegemónico en la era postrevolucionaria. La no reelección parlamentaria se convertiría en uno de los engranes del hiper-presidencialismo mexicano en el siglo XX. Véase la evidencia empírica.

La Cámara de Diputados aprobó menos del 18 por ciento de las iniciativas presidenciales en la XXIX Legislatura (1920-1922); después, aprobó en promedio 43.7 por ciento de las iniciativas presentadas por el presidente de la República hasta 1928. La fundación del PNR explica en buena medida el aumento de la aprobación de la Cámara a las iniciativas del presidente a un 78.4 por ciento en el periodo 1928-1934. La no reelección ayudó a aumentar otra vez las iniciativas del Ejecutivo a 82 por ciento en el periodo 1932-1934, para llegar a más del 95 por ciento en promedio en los periodos presidenciales de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946) (Weldon 1997 y 2003). Los miembros del Congreso, pertenecientes casi en su totalidad al partido revolucionario, cuyo líder indiscutible a partir de 1935 pasaría a ser el presidente de la República, verán en la figura del Ejecutivo al eje de la coalición gobernante, árbitro de las disputas y gran tomador de decisiones en relación con el futuro de sus carreras políticas. La conducta de los miembros del Congreso, casi todos miembros del partido revolucionario, se basará entonces en la ambición de ser promocionado a un nuevo cargo una vez concluido el “mandato” legislativo. Se alinearían entonces los intereses de los congresistas con los de su líder partidario —en situación hegemónica— a la sazón presidente de la República (Nacif, 1995, Weldon, 1997).

Hay que reconocer que la reforma de 1933 tuvo un efecto que podría calificarse como positivo precisamente en el marco del sistema de partido hegemónico, de elecciones no competitivas, del México revolucionario. Acaso con la posibilidad de la reelección, pero sin elecciones verdaderamente competitivas, el Congreso mexicano de gran parte del siglo XX se habría convertido, otra vez, en ese “museo de historia natural” del que hablaba Cosío Villegas refiriéndose a la institución parlamentaria del Porfiriato. Uno de los grandes dilemas de los regímenes autoritarios tiene que ver con la circulación de las élites políticas. Cuando el eje y protagonista de un sistema autoritario es un dictador, es decir, cuando el autoritarismo es dictatorial, tarde o temprano entrará en crisis, pues todos tenemos garantizado que la vida no será eterna (Linz, 1994 y 2000). Una élite envejecida, insensible a los cambios, crecientemente impermeable a nuevas visiones, atrapada en el ciclo de la vida misma, conduce sin remedio a una crisis política. La no reelección parlamentaria, junto con la no reelección presidencial, posibilitaron la circulación de las élites políticas en el sistema autoritario mexicano del siglo XX. Sin duda alguna ese fue el elemento central que explica, en perspectiva comparada, su sorprendente durabilidad. Y quizá también ello explique la naturaleza y el ritmo parsimonioso de su tránsito democrático (1988-2000), es decir, el paso del sistema hegemónico en elecciones no competitivas al sistema de partidos en elecciones limpias, confiables, y razonablemente equitativas, en el espacio de 12 años.

La no reelección parlamentaria jugó un papel positivo para la construcción y estabilidad del peculiar autoritarismo mexicano posrevolucionario. No así en la construcción de un auténtico Poder Legislativo. Pese a que es posible que los legisladores mexicanos se reelijan de manera no consecutiva, la verdad es que la regla contenida en el artículo 59 constitucional ha funcionado prácticamente como prohibición absoluta. De los 3,628 diputados de la evolución Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929)/Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938)/Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946) en el periodo 1934-1997, 3,144 nunca se reeligieron. Eso equivale al 86.7 por ciento del total, que deja un índice de reelección no-consecutiva del 13.3 por ciento. Por su parte, de los 477 diputados del Partido Acción Nacional (PAN, 1939) entre 1946 y 1997, la gran mayoría, 407 diputados, estuvo en la Cámara solamente en una ocasión. Eso equivale al 85.3 por ciento del total, para una tasa de reelección no consecutiva del 14.7 por ciento.

En la izquierda mexicana observamos algo muy parecido desde 1979. Si sumamos desde ese año los diputados del Partido Comunista Mexicano (PCM), convertido en Partido Socialista Unificado de México (PSUM), en Partido Mexicano Socialista (PMS) y en Partido de la Revolución Democrática (PRD), y agregamos incluso las bancadas de partidos que se vincularon también a ese proyecto evolutivo (Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, y Partido Mexicano de los Trabajadores, PMT), tenemos en total 169 diputados hasta 1997, de los cuales 145 (el 85.8 por ciento) sólo estuvo una vez en la Cámara de Diputados, para una tasa de reelección no consecutiva del 14.2 por ciento (Campos, 2003). Nótese la extraordinaria similitud de las tasas. Históricamente, la Cámara de Diputados se ha compuesto de una masa, claramente mayoritaria, de *newcomers*, de *amateurs*, de “bisoños” (como decía Gorostiza): es una palabra, de inexpertos. Ya en pleno pluralismo democrático, la cercanía del representado con el representante y el profesionalismo de los congresistas, son condición para el buen funcionamiento de las instituciones políticas mexicanas.

Desde 1933, el Congreso de la Unión ha discutido la posibilidad de reformar el artículo 59 constitucional en dos momentos clave de la evolución de la política mexicana: en 1965, al inicio de la apertura parlamentaria a las minorías que supuso la reforma de los “diputados de partido”, y 40 años después, en 2005, en una etapa de redefiniciones institucionales producto de la entrada plena de México al concierto de las naciones democráticas. Concentrémonos por el momento en el debate de 1965. El 13 de octubre de 1964, el diputado Vicente Lombardo Toledano (PPS) presentó una iniciativa de reformas al artículo 54 constitucional, para posibilitar la reelección ilimitada de los diputados, no así de los senadores. La iniciativa dejaba intacto el texto del artículo 59, con lo que se generaba una obvia contradicción. El dictamen que recayó a la iniciativa de Lombardo se presentó para primera lectura en la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1964 y corrigió el desperfecto de la iniciativa, concentrándose la modificación en el artículo 59 y limitando la reelección de los diputados a un periodo (“Los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo”).

El 30 de diciembre de 1965 se dio segunda lectura al dictamen referido y se suscitó un interesante debate en el que participaron, por el PPS, el diputado Lombardo Toledano

dano, por el PAN los diputados Estrada Iturbide y Hernández Díaz, por el PRI los diputados Ramírez y Ramírez, Olloqui y Osorio Marbán, mientras que por el PARM participó el diputado Barragán. Importantes fragmentos de ese debate pueden consultarse en la primera y segunda ediciones de *Derechos del pueblo mexicano* (1965 y 1978). Dos cuidadosos estudios del debate parlamentario de 1964-1965 son los de Diego Valadés (1999) y Rafael Estrada Sámano (2000). Los diputados del PRI defendieron el carácter gradual de la reforma, mientras que los del PAN, muy especialmente el diputado Estrada Iturbide, subrayaron la necesidad de que la reelección legislativa también abarcara al Senado y de que la reelección de diputados no tuviese restricciones. “Con eso volveríamos al texto original de la Constitución”, dijo entonces. El dictamen fue aprobado por 162 votos a favor y 28 en contra, entre los que se encontraban los votos de los diputados de Acción Nacional. El 2 de septiembre de 1965, el Senado recibió formalmente la minuta procedente de la Cámara de Diputados y, poco tiempo después, se produjo, en palabras de Valadés “uno de los episodios más decepcionantes de la historia parlamentaria de México”: el Senado rechazó sin debate la reforma al 59 constitucional.

Efectivamente, el 24 de septiembre de 1965 se presentó para primera lectura el dictamen correspondiente, en el que se afirmaba, en esencia, que el nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados no veía aún todos sus potenciales frutos y que, en lo sucesivo, iría en aumento, naturalmente, la función “cada vez más fecunda” de dicha Cámara; por otro lado, se argumentó que cada partido, con el nuevo sistema electoral recién echado a andar, “tendría un creciente interés propio en ir seleccionando a aquéllos de sus miembros que mayor capacidad hayan demostrado en el ejercicio legislativo a fin de volver a postularlos para un nuevo periodo, y ello traerá como consecuencia la elevación progresiva, intelectual y política de los integrantes de la Cámara de Diputados”. El dictamen proponía que el pleno del Senado rechazara la reforma al 59 constitucional y se inclinara por la continuidad de la regla de la no reelección parlamentaria.

El *Diario de los Debates* consigna que la lectura del dictamen fue recibida con aplausos, pero no con argumentos (todos los senadores pertenecían al mismo partido político). Se solicitó entonces (lo hizo el senador Murillo Vidal) que se dispensara el trámite de la segunda lectura por considerar que el asunto era de urgente y obvia resolución. Se puso a discusión el dictamen. Nadie pidió la palabra. Por 46 votos a favor del dictamen y ninguno en contra el asunto regresó a la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados recibió al expediente el 5 de octubre de 1965. Se turnó el asunto a las comisiones correspondientes, las cuales emitieron un dictamen al que se dio primera lectura el 15 de octubre de aquél año, con el voto particular en contra del líder de la fracción parlamentaria del PAN, Adolfo Christlieb Ibarrola, miembro de la Comisión de Gobernación. El dictamen aludido formulaba un conjunto pormenorizado de reflexiones sobre el debate público suscitado en los primeros ocho meses de 1965 sobre el asunto en comento, calificaba esa discusión como “confusa y desordenada”, en la que se asociaba insistentemente el tema de la reelección legislativa con el de la reelección presidencial “a pesar de que los diputados expresamente se habían pronunciado en contra de esa posibilidad”. El dictamen proponía como único punto de acuerdo el archivo

del expediente. “En el futuro —rezó el dictamen— cuando la realidad democrática de México marque la hora oportuna y hayan desaparecido los prejuicios políticos que ahora obraron como factores ‘circunstanciales’ entonces ‘otros hombres’ habrán de encontrar ‘desbrozado el camino’. Entonces, dándole la razón a quien la tenga, la historia dirá la última palabra”. El argumento en contra del dictamen del diputado Christlieb se basaba en la necesidad de que la Cámara de Diputados agotase en su integridad el procedimiento previsto en el artículo 72, inciso d), de la Constitución, pues:

la responsabilidad por el rechazo de la reforma debe recaer plena y exclusivamente sobre quienes en el seno del Congreso de la Unión se negaron siquiera a discutir o comentar el proyecto de la Cámara... Esta Cámara de Diputados no tiene por qué, aunque el dictamen aduzca que hay datos suficientes para pensar que la posición del Senado es definitiva, cargar con una responsabilidad histórica y política que en modo alguno nos corresponde.

Diego Valadés ha notado algo especialmente relevante: el PAN había votado originalmente en contra de la reforma (por considerar que el principio debía ampliarse al Senado y porque rechazaba la limitación a la reelección planteada en el dictamen a un segundo término), de modo que demandar el regreso al Senado de la minuta correspondiente suponía que Christlieb, implícitamente, apoyaba la reelección restringida a un periodo y limitada a la Cámara de Diputados.

“Era una decisión difícil para él, pero políticamente inteligente”, dijo, y con razón, Valadés (1999). Un cuidadoso estudio que intenta explicar por qué fracasó la iniciativa de reforma de 1965 es el de Maite Careaga (1999). En él, la autora analiza en la coyuntura mencionada el liderazgo de Carlos Madrazo al interior del PRI, y cómo la reforma constitucional aludida ponía en peligro su intento de reformar a su partido y su propia ambición presidencial. Dice Careaga: “A Madrazo lo apoyaron en contra de la reelección muchos de los mismos actores que cavaron su tumba cuando intentó sacar adelante su reforma del partido”.

En el marco del debate de 1964 se produjeron las primeras tres grandes aportaciones académicas a esta relevantísima cuestión política y de diseño institucional. Todas incluyeron reflexiones históricas y de derecho comparado. Una de ellas fue del destacado constitucionalista Antonio Martínez Báez (1965). Dijo don Antonio que: ...como estudiosos de la ciencia política y de la historia y evolución de nuestras instituciones jurídicas fundamentales, desde luego afirmamos que el problema que ahora tanto apasiona a la opinión pública nacional tiene sus raíces en el olvido o en la ignorancia de los fundamentales principios relativos a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo que se padeció al hacerse en 1933 un gran número de reformas a la Constitución Política Federal.

Afirma Martínez Báez que dichas reformas “no fueron objeto de ningún debate público amplio, ilustrado y sereno...”. Dice:

La no reelección de los senadores y diputados al H. Congreso Federal nunca fue postulada por los precursores de 1906 ni por los realizadores de la Revolución Mexicana, Madero en

1910 y Carranza en 1917. Fue una asamblea extraordinaria de un partido político con fuerza incontrastable, el órgano extralegal que sin consulta alguna de carácter democrático dictó bajo la pasión creada por los acontecimientos políticos de 1928 y 1932 y bajo la influencia y aún la sombra de los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, las caprichosas e ilógicas reformas a la organización del Congreso Federal, olvidando tanto las doctrinas de la ciencia del derecho político, como la experiencia revelada en algunos periodos brillantes del parlamentarismo mexicano.

Subraya también que la norma contenida en el artículo 59 constitucional es, en perspectiva comparada, una “extraña disposición”, que ha recibido “juicios muy desfavorables” de “autores extranjeros” (Scott, Needler), pues los argumentos para defender esta *rara avis* del derecho constitucional comparado “son ilógicos e imaginarios... [y no] resisten las razones de la doctrina ni están de acuerdo con las bases históricas de la organización y funcionamiento del Parlamento”. “No sabemos todavía quién sea el doctrinario que inspire ahora la permanencia de la irracional regla que impide a senadores y diputados su reelección.” La reforma de 1933 fue para Martínez Bález “caprichosa” pues “la imposibilidad de la reelección es, bajo todos los aspectos, un error notorio. La probabilidad de una reelección no interrumpida es la única que ofrece al mérito una recompensa digna de él y forma en un pueblo una masa de nombres respetables y respetados... Nada cuesta más caro a una nación que crear reputaciones”. Tolere el lector otra cita extensa de este clásico del debate sobre el artículo 59 constitucional:

Existe en todos los países modernos una profesión de grande importancia, que requiere no sólo una verdadera vocación, sino también las posibilidades para su ejercicio, y esa es la profesión parlamentaria. Dentro del género del político profesional hay una especialización muy exigente en las cualidades humanas, para la mejor realización de las tareas de dirigentes gubernativos, que no deben estar encomendadas a meros aficionados o impreparados... es indudable la conveniencia de la formación de gente con experiencia política dentro de las asambleas legislativas, experiencia que no se puede alcanzar sin la posibilidad de permanecer en el Parlamento, si se obtiene el refrendo de los electores para un nuevo mandato.

Por su lado, Adolfo Chistlieb Ibarrola publicó un pequeño libro que reunió sus reflexiones históricas, políticas y jurídicas sobre el tema (Christlieb 1965). Ahí Christlieb argumentaba que era “necesario complementar la reforma constitucional que introdujo el sistema de diputados de partido con sistemas que abran al pueblo la posibilidad de reelegir a quienes hayan cumplido la representación con eficacia y espíritu de servicio”. Para Christlieb, tres años era un tiempo claramente insuficiente, pues en él los diputados “no están en aptitud de adquirir los conocimientos y la experiencia indispensables para el buen cumplimiento de su tarea”. En todo caso, el cambio normativo no implicaba en modo alguno que los diputados serían reelectos “a su arbitrio personal”, pues “primero habrán de seleccionarlos sus partidos y después los ciudadanos en las elecciones”. Con todo, y muy en línea con los argumentos de Martínez Bález, se acabaron imponiendo, dice Christlieb “las razones de la sinrazón”. A lo largo de los primeros meses de 1965 privó una “campaña tendiente a deformar los objetivos de la reelección

de los legisladores”. “Aportaron material abundante la ignorancia y la mentira tendenciosa”, dice Christlieb. “El actual presidente del PRI [Carlos Madrazo]... comenzó una campaña, en ocasiones sorda y en las otras plagada de violencias tropicales, contra la reelección de los diputados votada por una Cámara donde la abrumadora mayoría pertenece a su partido”. Dice Christlieb:

Con lo que la Cámara de Diputados no contó fue con la deformación del problema, por ignorancia de muchos y por interés o sectarismo de quienes, por ser dirigentes políticos, tienen obligación de considerar objetivamente la cuestión y de orientar a la opinión pública, en lugar de crear confusiones para beneficio propio o de sus aduladores de hoy... Los argumentos del contra han partido de una intencionada deformación del tema, que por eso no puede considerarse como expresión auténtica de opinión pública; han explotado de manera imprecisa el lema de “Sufragio Efectivo, No Reelección”...; se han basado en datos históricos inexactos y en programas revolucionarios inexistentes y han presentado el fantasmagórico propósito de una reelección presidencial condenada por razones históricas en el dictamen, y en forma unánime por todos los diputados de todos los partidos... Dentro de nuestra realidad política, la actitud insistente del jefe del PRI, en contra de la reelección de los diputados, aprobada por una Cámara integrada por una mayoría de miembros de su partido, hace suponer que Madrazo no cree jugarse la carta de su renuncia, como ha dicho públicamente, sino que espera el apoyo de quien, en fin de cuentas, decide la política del PRI. En todo esto hay algo oscuro... el desautorizar a los diputados de la mayoría priista... sólo puede tener el sentido de reducir a la Cámara y al Congreso a la categoría de órganos de partido; el de subordinar la actividad parlamentaria nacional a la acción extraparlamentaria del partido oficial...

Por su lado, se encuentra finalmente el libro de Pedro Pablo Camargo, publicado por el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México, hoy Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad (Camargo, 1965). Una vez estudiadas las Constituciones del continente americano, Camargo afirmaba que “Las Constituciones de las Repúblicas Americanas, salvo las excepciones de Costa Rica, Honduras y México, permiten la reelección de los miembros del poder legislativo. Además, no existen tendencias más o menos firmes encaminadas a restringir la reelección indefinida...”. Y efectivamente, con el paso del tiempo, y a 40 años de la publicación del libro de Camargo, no apareció tendencia alguna, ya no se diga firme, encaminada a restringir la reelección indefinida de los legisladores en el continente americano (ni en el resto del mundo). Honduras abandonó en los ochenta del siglo pasado al grupo excepcional, Ecuador se sumó en 1979, pero lo abandonó en 1994, razón por la cual hoy solamente Costa Rica y México permanecen en el selecto conjunto de países del mundo que prohíben la reelección de sus parlamentarios. Dice Camargo en las conclusiones de su libro:

El Derecho Político de las Repúblicas Americanas establece que la reelección de los miembros del poder legislativo, que emana de la voluntad popular, no es, en manera alguna, incompatible con el ejercicio efectivo de la democracia representativa sino, antes bien, consecuencia del principio de la llamada soberanía popular o autodeterminación interna.

Camargo sin embargo cierra su libro con una propuesta sorprendente:

Como al tenor de lo dispuesto en el artículo 39 constitucional “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”, el cual “tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, sería conveniente, en última instancia, someter a consulta popular si procede restablecer o no la reelección de los miembros del Poder Legislativo.

El problema es que la modificación al 59 constitucional no supone la alteración o modificación de la forma de gobierno. Es una modificación crucial, sí, pero en el marco de una “forma de gobierno” establecida. La reforma de 1933 no alteró o modificó “la forma de gobierno”. Pero suponiendo sin conceder que nos encontremos ante tal escenario, ¿cómo ejercer ese inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno sino a través de los mecanismos representativos que, en exclusiva, la propia Constitución ofrece? La apuesta por la reforma al 59 constitucional no puede ser sino constitucional: la Constitución es inviolable (artículo 136) y no contempla entre sus mecanismos de reforma el de la consulta popular. Camargo se equivocó al final: la reforma al 59 constitucional requiere del consenso de las élites políticas y de sus actores colectivos centrales que son los partidos políticos, en situación pluralista. En esto Christlieb tenía toda la razón. El convencimiento sobre su necesidad está hoy en día extraordinariamente extendido entre los individuos que componen esas élites, pero no entre las cúpulas de todos los partidos políticos. La no reelección está en el corazón del funcionamiento del PRI, aunque el sistema de partido hegemónico haya desaparecido. Pero las consecuencias políticas de la circulación perenne se incorporaron, después de años ya de convivencia multipartidaria, a la lógica interna de otros partidos en la nueva, digámoslo sin tapujos, democracia partidocrática de México. Quienes se empeñan en conservar un sistema que debilita el carácter representativo de las instituciones tienen como as en la baraja no tanto el rechazo popular al principio reeleccionista, sino el rechazo popular a sus representantes “que piden el voto y nunca más regresan”. ¿Para qué reelegirlos si no convence su carácter representativo? Insisto: este es un asunto de élites políticas, aquí y en China. Por eso son tan elocuentes las palabras de ese excelente constitucionalista mexicano que fue Antonio Martínez Báez, quien a diferencia de Camargo supo poner el dedo en la llaga al afirmar:

Hay ingredientes emocionales y de otra especie, que convierten el tema discutido en un verdadero cuadro de psicopatología política. Cometiéndose una falsa generalización, los miembros del Poder Legislativo reciben unas notas de calificación bastante bajas, y de ahí se llega a la ilógica conclusión de que no puede admitirse su reelección.

Un dato que no puede perderse de vista del debate de 1965 es el carácter unánime de la aprobación de la reforma en la Cámara de Diputados. Ciertamente, el PRI en el Senado rechazó la propuesta, con lo que se configuró, indudablemente, un cambio de opinión en dicho partido y, a la sazón, en el entonces presidente de la República, Gus-

tavo Díaz Ordaz. Con todo, es especialmente significativo un dato: el debate sobre la reforma al artículo 59 constitucional no es un debate estrictamente partidista, en el que un partido o un bloque de partidos están a favor, e igualmente un partido o conjunto de partidos están en contra. Existe la convicción entre individuos pertenecientes a *todos* los partidos políticos de la necesidad de reformar el 59 constitucional. La convicción es más y más grande a medida que se pluraliza la política parlamentaria de México. Ahí puede observarse cómo entre 1988 y 2000, es decir, en los años de la democratización de México, periodo en el que se pasó de la pérdida de la mayoría calificada del PRI en 1988 a la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte del partido del presidente (del PRI) en 1997, a la pérdida de la mayoría absoluta en las dos cámaras por parte del partido del presidente (del PAN) en 2000, se presentaron cinco iniciativas de reforma al 59 constitucional: una del PPS, dos de diputados del PAN y dos de diputados del PRI. Después del 2 de julio de 2000, en pleno gobierno dividido —que potencia al máximo la relevancia del Poder Legislativo— se han presentado 15 iniciativas: cinco del PRI, cuatro del PAN, dos del PRD y, muy notoriamente, dos de Congresos locales (de Chihuahua y Jalisco), quienes también proponen la reforma al artículo 116 que prohíbe la reelección de los diputados a los congresos locales. De las 13 iniciativas provenientes de ambas cámaras del Congreso de la Unión, nueve fueron presentadas por diputados y cuatro por senadores.

Una encuesta realizada por *Reforma* a 287 de los 500 diputados federales en noviembre de 2004 indica que el 75 por ciento de los diputados federales de México están “a favor de la reelección de los legisladores” y 25 por ciento en contra (*Reforma*, suplemento *Enfoque*, 6 de febrero de 2005). Véase ahora la distribución entre partidos: el porcentaje más alto se encuentra entre los diputados del PAN, pues el 96 por ciento de sus diputados están a favor; después viene el PRI, con el 66 por ciento a favor, y finalmente el PRD con el 62 por ciento a favor. Dados los pesos específicos de cada uno de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, en principio era más que viable la reforma al 59 constitucional, que requiere de dos tercios de los diputados presentes para su aprobación. Sin embargo, del total de diputados, el 68 por ciento pensaba que era improbable que la reforma fuese aprobada. Esta diferencia entre lo que piensan los legisladores en lo individual y lo que perciben como probable sólo es explicable por los partidos políticos y por sus dirigencias. En mayo de 2002 también *Reforma* levantó una encuesta nacional en donde preguntó a 1,095 mexicanos adultos en las 32 entidades federativas del país si estaban “A favor o en contra de que se permita la reelección de legisladores y autoridades municipales”.

Y, claro, la respuesta que anticipaba en los años sesenta del siglo XX don Antonio Martínez Báez se deja ver con toda claridad: sólo el 31 por ciento se pronunció a favor de la reelección, 59 por ciento lo hizo en contra y 4 por ciento no contestó. El público en general rechaza la reelección de sus legisladores porque sus legisladores no son representativos de sus intereses: el 74 por ciento de la población piensa que “actualmente los partidos políticos no representan los intereses de los ciudadanos” (*Reforma*, 10 de agosto de 2002). Ahora bien: la aceptación de la posibilidad de la reelección sube en cuanto el tema se frasea de otro modo: 45 por ciento dijo estar a favor de la

reelección “sabiendo que así podría evaluarse el desempeño de los representantes”, y 55 por ciento estuvo a favor de la reelección “sabiendo que así se lograría tener a los representantes más capaces y profesionales en puestos de elección popular” (*Reforma*, 7 de julio de 2002). Así, todo es cuestión de enfoque, y del modo en que la clase política se comunica con la ciudadanía.

Pasaron 40 años para que el Congreso de la Unión volviera a debatir, formalmente, la reforma al 59 constitucional. Efectivamente, el 14 de diciembre de 2004 se sometió a primera lectura un dictamen de proyecto de decreto “por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”. La iniciativa de reforma constitucional presentada por el senador Demetrio Sodi de la Tijera (PRD) fue apoyada por otros dos senadores: César Jáuregui (PAN) y Genaro Borrego (PRI). Lo hicieron haciéndole una modificación a la propuesta original, que no planteaba limitación alguna para la reelección de los legisladores federales: la reelección podría darse en dos ocasiones (tres periodos consecutivos) para los diputados y una vez (dos periodos consecutivos) para los senadores. Ciudadanos organizados se sumaron a la tarea de los tres senadores, pertenecientes a los tres principales partidos políticos mexicanos, organizando foros de discusión y publicaciones en 2004 y 2005. Hacia diciembre de 2004, los tres senadores mencionados habían logrado que el predictamen mencionado fuese firmado por 89 senadores.

El dato es relevante porque una reforma constitucional requiere de dos terceras partes de los senadores presentes para ser aprobada en el Senado de la República, es decir, de 84 senadores. En consecuencia, la firma de 89 senadores suponía en principio la alta probabilidad de que la reforma fuese aprobada en el Senado. Cabe subrayar que 31 de esos 89 senadores pertenecían al Revolucionario Institucional. La reforma igualmente incluía la propuesta de modificación al artículo 116 (también reformado en 1933), y no para que los legisladores locales pudiesen ser reelectos, sino para que cada legislatura local en cada uno de los estados de la Federación pudiese decidir libremente mantener el principio de la no reelección parlamentaria o modificar el marco constitucional local para permitir la reelección en los términos que ahí se decidiese. En otras palabras, se trataba de una iniciativa de corte evidentemente federalista. El 10 de febrero de 2005, el asunto se sometió a discusión en el pleno del Senado. En el arranque de la sesión hubo un intento de postergar la discusión con una moción suspensiva. Todo parecía indicar que al interior de las bancadas, especialmente del PRI y del PRD, no se lograba una posición totalmente cohesiva en torno al asunto. El senador Demetrio Sodi de la Tijera pidió la palabra para decir:

Es este un tema muy importante... no es un tema que estemos sacando a la discusión sin haber hecho un trabajo previo, habiendo llevado a cabo durante los últimos dos años... una serie de reuniones, de seminarios... hemos pedido la opinión de gente de todos los sectores, de la academia, hemos estado debatiendo, entonces no es posible en este momento que ya está un dictamen, que había el compromiso desde el año pasado de traerlo, hacerlo de primera lectura y de votarlo en las primeras sesiones de este periodo de sesiones, no es posible que dejemos pendiente un tema tan importante. Yo creo que éste, desde nuestro punto de vista, es el tema más importante que tiene que ver con el fortalecimiento

de nuestra democracia y con el fortalecimiento del Poder Legislativo... Yo convocaría a los senadores y senadoras... a que no le tengamos miedo al debate, a que le entren al debate. Si tienen argumentos para oponerse a la reelección, entren al debate.

Se declaró entonces un receso en el que cada bancada se reunió por separado para discutir. Minutos después, se reanudó la sesión y empezó el debate. Se pronunciaron a favor del proyecto los senadores Jáuregui (PAN), Sodi (PRD), Borrego (PRI), Castellanos (PVEM), Zermeño (PAN) y Corral (PAN). En contra del proyecto argumentaron los senadores Sauri (PRI), Roque (PRI), Ojeda (PRD), Hernández (PRI), Cantón (PRI) y Jiménez (PRI). Por su lado, la senadora Luisa Calderón (PAN) tomó la palabra para razonar su abstención. El resultado de la votación sorprendió a muchos, pues si bien 31 senadores del PRI habían apoyado el predictamen impulsado por los senadores Jáuregui, Sodi y Borrego, sólo este sostuvo su posición y votó a favor del proyecto (“La reelección continua de los legisladores permitiría que se queden los que valen. Que se vayan los incompetentes, los indolentes, los deshonestos e irresponsables”, dijo con singular vehemencia). Los otros 48 senadores del PRI presentes en la sesión votaron en contra. De 41 senadores del PAN, 40 votaron a favor y una senadora (Calderón) se abstuvo.

De los nueve senadores del PRD presentes en la sesión, cuatro votaron a favor y tres en contra. Los cinco senadores del PVEM presentes en la sesión votaron igualmente a favor. Total: 50 votos a favor, 51 en contra y una abstención. Acaso fue un milagro que se votara el asunto porque, irresponsablemente, el Congreso mexicano casi no vota los disensos. Ahora sabemos quiénes están a favor y quiénes en contra de devolver al ciudadano un derecho político fundamental en las democracias, máxime en un sistema electoral mixto como el nuestro, cuyas virtudes y ventajas están tan imperdonablemente desaprovechadas (Shugart y Wattenberg, 2001). En el inicio de la tregua cabe recordar otra vez a Gorostiza cuando afirmaba que los ciudadanos que tenían el derecho y el poder para edificar las instituciones representativas debían tenerlo también “para mantener en pie, reparar y hermohear el edificio”. Finalmente, cabe recordar las palabras de Valadés (1999) quien, a la luz de lo sucedido en 1965, dijo “...si no fue ayer y no es hoy, será mañana cuando por fin se conquiste el derecho que los mexicanos tenemos a contar con un Congreso cuyos miembros puedan reelegirse si así lo deciden los electores y le den al sistema representativo una nueva dimensión en México”.

## Bibliografía

- CAMARGO, Pedro Pablo, *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Derecho Comparado, 1965.
- CAMPOS, Emma, “Un Congreso sin Congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

- CAREAGA, Maite, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- CHRISTLIEB IBARROLA, Adolfo, *Crónicas de la no reelección*, México, Ediciones de Acción Nacional, 1965.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1957 y sus críticos*, México, Hermes, 1957.
- ESTRADA SÁMANO, Rafael, “La reelección de los miembros del Poder Legislativo”, en AA.VV., *Reformas Constitucionales*, tomo I, México, Barra Mexicana-Colegio de Abogados, Themis, 2000.
- GOROSTIZA, Manuel Eduardo de, *Cartilla Política*, Londres, Colmes, 1833.
- LABASTIDA, Horacio, *Las constituciones españolas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- LINZ, Juan J., *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.
- , “Authoritarian Regimes”, en Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “Los diputados frente a la Constitución” y “Diputados y Senadores: posibilidad de reelección ilimitada”, ambos publicados en *Excelsior*, 8 y 12 de enero de 1965, respectivamente, reproducidos en *Obras I. Obras Político-Constitucionales, Coordinación de Humanidades*, UNAM, 1994.
- NACIF, Benito, *The Mexican Chamber of Deputies, the Political Significance of non-Consecutive Re-Election*, Universidad de Oxford, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, 1995.
- , “El impacto del PNR en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, 1928-1934”, Documento de Trabajo 82, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1998.
- SHUGART, Matthew Soberg y Wattenberg, Martín (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Cambridge University Press, 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1908-1992*, 12a. ed., México, Porrúa, 1992, 1a. ed., 1957.
- VALADÉS, Diego, “Adolfo Christlieb y la reelección de los legisladores”, en *Propuesta*, año 4, núm. 8, vol. II, febrero, 1999.
- WELDON, Jeffrey, “The political sources of *presidencialismo* in México”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.
- , “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- , “State Reform in México: Progress and Prospects”, en Armand B. Peschard y Sara Rioff (eds.), *Mexican Governance: from Single Party Rule to Divided Government*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 2005.

## Artículo 59

### Trayectoria constitucional

#### 59 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, II-IV-1932/30-XI-1934

El texto del original de este artículo pasó a ser el artículo 58. Se establece la no reelección para los senadores y diputados para el periodo inmediato, a excepción de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio.

#### *Segunda 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 la reforma contrariando uno de los grandes principios de la revolución, la no reelección, se establece que los senadores y diputados del Congreso reunidos podrán ser reelectos por dos y cuatro periodos consecutivos correspondientemente, la reforma también contempla la coalición de partidos en referencia a la postulación para la reelección de senadores y diputados estableciendo que ésta sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiera postulado, sin importar que la coalición por hacerse todos los partidos existentes.

## Artículo 60

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Uno de los primeros antecedentes de este artículo lo encontramos en el artículo 102 de la Constitución de Cádiz, dicho artículo sentó el primer precedente al estipular que le correspondía al Supremo Congreso reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados elegidos por las provincias, y recibirles el juramento que deben otorgar para su incorporación.<sup>1</sup> No obstante fue hasta 1824 cuando, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos señaló de manera precisa, en su artículo 35, que cada Cámara calificaría las elecciones de sus respectivos miembros y resolvería las dudas que ocurrieran sobre ellas.<sup>2</sup> Para ello, señaló las bases en torno a la forma de obtener sus credenciales por parte de los electos. En su artículo 17, estipuló que concluida la elección de diputados las juntas departamentales remitirían, por medio de su presidente, al Consejo de Gobierno, testimonio en la forma de las actas de las elecciones en pliego certificado, y participarían a los elegidos su nombramiento por un oficio que les serviría de credencial. Por su parte, de acuerdo con el artículo 33, en la elección de senadores luego de concluida ésta, quien remitiría testimonio en forma de las actas de las elecciones al Consejo de Gobierno, serían las legislaturas.

Para la década de 1830 otros textos señalaron también aspectos relevantes sobre el tema. Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 1836, por ejemplo, establecieron como un atributo del Supremo Poder el poder calificar las elecciones de los senadores.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>2</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>3</sup>Leyes Constitucionales, 1836, Segunda ley, artículo 12, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

60

### Sumario Artículo 60

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b>	
<b>y José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	683
Texto constitucional vigente. . . . .	685
Comentario	
<b>Jaime Cárdenas</b> . . . . .	686
Las reformas al texto de la	
Constitución de 1917 . . . . .	687
Bibliografía . . . . .	702
Trayectoria constitucional . . . . .	704

En el mismo sentido, se estipuló que las elecciones de diputados serían calificadas por el Senado, “reduciendo esta Cámara su calificación a si en el individuo concurren las cualidades que exige esta ley, y si en las Juntas electorales hubo nulidad que vicie esencialmente la elección” (ley tercera, artículo 5°). De manera que, para este momento, ya estaba bien definido que la calificación de las elecciones quedaría en manos de las propias cámaras.

En este sentido, fue muy claro el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales, elaborado en 1840, en cuyo artículo 66 quedó asentado que cada una de las cámaras podría, sin intervención de la otra, “calificar las elecciones de sus respectivos miembros en el mismo año en que se verifiquen, limitándose a examinar si en ellas o en los electos concurren los requisitos constitucionales”.<sup>4</sup> Este mismo texto fue reproducido por el primer Proyecto de Constitución realizado el mismo año, el cual únicamente sumó que se revisarían dichos requisitos “con vista de sus credenciales y demás documentos que deben acompañarlas”.<sup>5</sup>

Para la década de 1850, estas atribuciones de las cámaras eran ya bastante claras, tanto que el Proyecto de Constitución, de 1856, y la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, sólo asentaron que “el Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas”.<sup>6</sup> Sin embargo, cuando en 1874 se hicieron adiciones y reformas a diversos artículos de la Carta Magna, se decidió cambiar la concepción general de que el Congreso calificaba las elecciones por la alusión más precisa que aparecía ya en los textos jurídicos anteriores y que señalaban que “cada Cámara” calificaba dichas elecciones y resolvía dudas al respecto.<sup>7</sup> Dicho texto se mantuvo sin cambios hasta 1916, cuando, en el Proyecto de Constitución, se agregó una frase al texto anterior la cual señaló “su resolución [la de cada Cámara] sería definitiva e inatacable”.<sup>8</sup> De manera que, cuando en 1917 se promulgó la nueva Constitución, ésta plasmó como su contenido el texto de la Constitución de 1857, más la modificación de 1916.

<sup>4</sup>Proyecto de Reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>5</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>6</sup>Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, artículo 61, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856\\_149/Proyecto\\_de\\_Constituci\\_n\\_Pol\\_tica\\_de\\_la\\_Rep\\_blica\\_245.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica_245.shtml). Constitución Política de la República Mexicana de 1857, artículo 60, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>7</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 884.

<sup>8</sup>*Ibidem*, p. 889.

## Artículo 60

Texto constitucional vigente

*Artículo 60.* El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

60

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.<sup>9</sup>

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 22-08-1996.

<sup>10</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 22-08-1996; Artículo reformado, *DOF*: 06-12-1977, 22-04-1981, 15-12-1986, 06-04-1990, 03-09-1993.

## Artículo 60

Comentario por **Jaime Cárdenas**

60 Esta norma atiende a uno de los asuntos que durante décadas preocupó a académicos y políticos: la calificación de elecciones del Poder Legislativo. Por lo que se refiere a la calificación de las elecciones del Poder Ejecutivo, ésta ha estado normada por el artículo 74, fracción I de la Constitución, y conforme a las reformas de 1996, también ahora por el artículo 99, fracción II, párrafo segundo de la misma; este nuevo procedimiento para el Poder Ejecutivo constituye un cambio fundamental en la declaración de validez de la elección presidencial. Pues de ser órgano competente la Cámara de Diputados para calificar esa elección, ahora lo es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; quien formula la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, y se deja exclusivamente a la Cámara de Diputados la atribución de expedir el bando solemne para conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 74, fracción I).

En cuanto a las elecciones del Poder Legislativo, existen dos grandes sistemas de calificación: la autocalificación y la heterocalificación. En la primera es el propio órgano electo el que califica su elección. En la segunda es otro órgano el que se encarga de dicho procedimiento. Algunos autores hablan de procedimientos mixtos que contienen rasgos de autocalificación y heterocalificación.

En México, hasta hace pocos años ha predominado el sistema de autocalificación, desde la vida independiente del país. Se sostiene que desde el inicio de nuestra historia constitucional hasta 1993, con la única salvedad de las Leyes Constitucionales de 1836 que le confirieron esta facultad al Supremo Poder Conservador, la calificación de diputados y senadores se había realizado por el propio órgano legislativo.

Las razones teóricas que se brindaron para justificar la autocalificación insisten en que dicha fórmula armonizaba adecuadamente los principios esenciales del Estado constitucional, de la división de poderes, y por tanto, de la independencia del Poder Legislativo; pues se defendía que cada uno de los poderes tiene vida constitucional independiente, y por ende, el sistema de autocalificación consolidaba la autonomía del Poder Legislativo. Al respecto, se aludía a Montesquieu o a Sieyès como los teóricos que dieron origen a esta fundamentación. Además, las normas constitucionales que inspiraron al Constituyente de 1824, tales como la Constitución francesa de 1791, la Constitución de Cádiz de 1812, y la Constitución de los Estados Unidos, emplearon el método de la autocalificación, dado que era opinión doctrinaria corriente en la época

sostener la total inadmisibilidad, de que un órgano distinto calificara la elección de los que representaban a la soberanía nacional.

*El texto en la Constitución de 1917.* El artículo 60 del proyecto constitucional del Primer Jefe, Venustiano Carranza, señalaba: “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable”. En la vigésima séptima sesión ordinaria celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 60 del proyecto de Constitución:

Ciudadanos diputados. El artículo 60 del proyecto de reformas del C. primer jefe, establece que cada Cámara calificará soberanamente las elecciones de sus miembros. Esta consideración se funda en que se ha reputado que la composición de cada uno de los grandes cuerpos legislativos, solamente debe ser juzgada por el mismo cuerpo de que se trate, como un atributo de la propia soberanía. El artículo 60 del Proyecto es igual en su primera parte al artículo 60 de la Constitución de 1857, reformado el 13 de noviembre de 1874, con la adición de que la resolución será definitiva e inatacable. Esta última proposición tiende a evitar que, como ya ha sucedido alguna vez, se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito, por la vía judicial. Por lo expuesto, esta comisión propone a la Asamblea la aprobación del artículo 60 del proyecto.

La redacción propuesta fue aprobada por unanimidad de 157 votos, el 3 de enero de 1917. Se desprende de la argumentación del dictamen para la aprobación del artículo 60 constitucional del Constituyente de 1917, en el que había dos líneas muy claras de razonamiento que en esa época tenían carta de naturalización. Por una parte, el antecedente doctrinario de que el Poder Legislativo no podía someterse a la consideración de otro órgano para calificar la elección, pues ello equivaldría a negar su autonomía y a vulnerar la misma soberanía que en él se depositaba; y por otra, es notoria la existencia y desde nuestro punto de vista, es el razonamiento determinante que a finales del siglo XIX había triunfado, era el de la imposibilidad de que el Poder Judicial interviniera en los asuntos político-electorales, es decir, el pensamiento de Ignacio L. Vallarta aparece una vez más, para sobreponerse al de José María Iglesias.

### Las reformas al texto de la Constitución de 1917

El sistema de autocalificación de las elecciones del Poder Legislativo se sostuvo en México por muchos años. Lo anterior era mezcla de las razones teóricas y jurídicas ya esgrimidas y de cuestiones de orden práctico que tienen que ver con la naturaleza del régimen político instaurado en México después de la Revolución. La existencia de un sistema de partido hegemónico, el control absoluto que el PRI tenía sobre el Poder Legislativo, el control de los procesos electorales, y los constantes señalamientos sobre las irregularidades electorales en esos años, permitieron que el sistema de autocalificación se mantuviera. Un mecanismo más de control político del partido hegemónico era la autocalificación: en el que los propios priistas calificaban su elección.

El cambio paulatino en el sistema de autocalificación se dio por causas de origen teórico y político. En el terreno político, la apertura gradual del régimen, dio lugar a que se fuera considerando que el sistema de autocalificación se prestaba a manipulaciones, pues la mayoría en las cámaras se erigía en juez y parte de los procesos electorales, por tanto había la posibilidad de que se alterara artificialmente el sentido de las elecciones.

La oposición política, cada vez más creciente, y algunos sectores del PRI, recogieron estas consideraciones, fueron presionando y convenciendo para el cambio del sistema de calificación a la par que en otros órdenes se continuaban modificando muchas reglas electorales para hacer posibles elecciones auténticas, limpias y periódicas en condiciones de equidad y de democracia.

En la tesis de lo teórico fue ganando terreno la idea de que la división de poderes no implicaba necesariamente una separación forzosa entre las tres ramas del poder público, sino entre funciones, en donde los denominados “poderes” están llamados a colaborar y coordinarse entre ellos, y que además la función de calificación de elecciones no era propiamente una labor legislativa sino de otro género, básicamente de carácter jurisdiccional. Este último aporte se fue engarzando con algunas opiniones minoritarias que con el paso del tiempo ganaron terreno, en el sentido de que el Poder Judicial sí tenía o sí debía decir algo sobre lo político electoral, pues en un Estado de derecho pleno no podían dejarse actos del poder público al margen del conocimiento del Poder Judicial en caso de controversia, ya que hacerlo violentaba los propios fundamentos del Estado de Derecho.

Al mismo tiempo fueron muy útiles las investigaciones histórico-jurídicas sobre la obra y razones de Vallarta e Iglesias, éstas resaltaron las motivaciones reales que en la segunda parte del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX determinaron el pensamiento jurídico que negó la intervención del Poder Judicial federal en los asuntos electorales.

La primera reforma al artículo 60 constitucional data de 1977 y fue parte de la reforma político constitucional de ese año. Tuvo dos propósitos en el marco del sistema de autocalificación: crear un Colegio Electoral para la Cámara de Diputados de 100 miembros, y que la Suprema Corte participara en lo electoral mediante el “recurso de reclamación”. La primera medida establecía que el Colegio Electoral para la Cámara de Diputados estaría compuesto por 60 presuntos diputados que hubiesen obtenido el mayor número de votos en las elecciones y por 40 presuntos diputados electos en las circunscripciones plurinominales con la mayor votación. La idea era que los 60 correspondieran al PRI y los 40 restantes a la oposición. En cuanto a la Cámara de Senadores, dada su composición, la totalidad de los presuntos senadores calificaban su elección. Respecto al recurso de reclamación, la Corte tenía atribuciones muy mermadas, puesto que no podía pronunciarse sobre la elección impugnada sino elaborar una opinión que remitía a la Cámara de Diputados, la que resolvía en forma definitiva e inatacable.

La segunda reforma al artículo 60, en 1981, se ocupó de la estructura y composición del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Precisó que el Colegio Electoral se conformaría con 60 diputados electos en distritos uninominales, designados por aquel

partido que mayor número de constancias de mayoría hubiere obtenido, y por 40 diputados de representación proporcional designados por los partidos en proporción al número que les correspondía según el porcentaje de votos que fuera reconocido por la Comisión Federal Electoral. Esta reforma, aunque precisaba la composición y estructura del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y era superior en esto a la de 1977, repetía el esquema inequitativo que invariablemente daba mayoría al PRI al contar con 60 miembros, lo que hacía imposible que la minoría de 40 remontara las decisiones del partido mayoritario.

La tercera reforma de 1986 al artículo 60 significó un avance importante con respecto a las anteriores: se introdujo una composición diferente del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, por primera vez un tribunal en materia electoral, un sistema de medios de impugnación, y se derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se había previsto en la reforma de 1977.

El Colegio Electoral de las cámaras se integró con la totalidad de los presuntos legisladores, porque el PRI pudo acceder desde ese año a los diputados de representación proporcional y debido al carácter cada vez más competido de las elecciones; el recurso de reclamación se suprimió debido a que fue cuestionado desde casi todos los sectores. En cuanto al Tribunal de lo Contencioso Electoral y al sistema de medios de impugnación, cabe decir que éstas fueron las mayores novedades de la reforma, pues aunque el Tribunal no funcionó adecuadamente para las elecciones de 1988, dado que, entre otras razones, estructuralmente era un tribunal administrativo con las deficiencias que en México muchos de estos tribunales han tenido; y lo más grave, las resoluciones del tribunal podían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, los que seguían siendo la última instancia de calificación de elecciones. No obstante, ese tribunal significó el inicio del rompimiento con la tradición histórica nacional en la materia y la posibilidad de que los tribunales intervinieran para conocer de actos y procesos electorales.

La cuarta reforma de abril de 1990 al artículo 60, se caracterizó por regresar al sistema de colegios electorales de 100 miembros para la Cámara de Diputados, esta vez nombrados por los partidos en proporción a las constancias que les hubiesen sido otorgadas; además, porque el Tribunal Federal Electoral creado en el artículo 41 constitucional, podía dictar resoluciones obligatorias incluso para los colegios electorales, las que de conformidad con el entonces párrafo quinto del artículo 60 de la Constitución, sólo podían ser modificadas o revocadas por tales colegios mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes cuando de su revisión se dedujera que existían violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas, en la motivación del fallo o, cuando éste fuera contrario a derecho. Sobre este último punto, encontramos ya una evidente tendencia a remontar los colegios electorales y la autocalificación; sin embargo, la posición del Tribunal Federal Electoral era endeble por dos razones: por la subsistencia de los colegios electorales, y por la atribución constitucional que éstos tenían para modificar o revocar resoluciones del Tribunal Federal Electoral. En otros términos, el sistema se había transformado de uno de autocalificación puro, a otro diferente que con cierta licencia se podría clasificar como mixto, aunque ciertamente muy imperfecto.

Las dos últimas reformas (1993 y 1996): el abandono al modelo de autocalificación. Antes de la reforma de 1993 al artículo 60 de la Constitución, era ya muy evidente la decadencia del modelo de autocalificación, tanto por las suspicacias que despertaba en muchos sectores, como por la tendencia creciente en el derecho electoral mexicano a considerar con simpatía un cambio de modelo, ya fuera jurisdiccional o mixto. Por otra parte, el ejemplo del derecho comparado, tanto europeo como latinoamericano, brindaba oportunidad de comparar nuestras tradiciones jurídicas con las de otros países, algunos muy similares al nuestro.

Costa Rica, desde décadas atrás, confía la calificación de las elecciones al Tribunal Supremo de Elecciones. Este Tribunal, conforme al artículo 102 de la Constitución de ese país, efectúa el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las municipalidades y representantes a las asambleas constituyentes, además hace la declaratoria definitiva de la elección de presidente y vicepresidente de la República, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la votación y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios.

En Chile, la Constitución prevé la existencia del Tribunal Calificador de Elecciones, que conoce el escrutinio general y califica las elecciones de presidente de la República, de los diputados y senadores, y además tiene competencia para resolver sobre las reclamaciones a que dieron lugar las elecciones y para proclamar a los que resulten elegidos. El Tribunal también conoce de mecanismos de democracia semidirecta como el plebiscito.

Brasil cuenta con distintos órganos de justicia electoral: el Tribunal Superior Electoral, los tribunales electorales regionales, los jueces electorales y las juntas electorales. Estos órganos jurisdiccionales tienen competencia en la calificación de elecciones.

En Colombia existe el Consejo Nacional Electoral, entre cuyas atribuciones están las de efectuar el escrutinio general de toda la votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

Uruguay posee una Corte Electoral que conoce de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales, ejerce la superintendencia directiva, correccional, consultiva, económica sobre los órganos electorales; y decide en última instancia sobre las apelaciones y reclamos que se produzcan, además de ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.

Esta Corte Electoral puede anular total o parcialmente las elecciones, en tal caso, tiene competencia para convocar a nuevas elecciones.

Los ejemplos anteriores que coexisten con otros en donde aún subsiste la autocalificación como en los Estados Unidos, muestran una tendencia muy fuerte a nivel mundial para que las cuestiones electorales sean abordadas por los tribunales del Poder Judicial, sobre todo cuando existen impugnaciones a los resultados.

Tanto por los cambios políticos que se suscitaron en México desde los años setenta como por las razones teóricas, doctrinarias y de derecho comparado ya esgrimidas en este comentario, en 1993 se decide definitivamente romper o terminar con una de las más fuertes tradiciones constitucionales de nuestro país: la autocalificación. Sin

embargo, antes de la reforma de 1993, se propusieron distintas alternativas: la primera, consistía en que desaparecieran los colegios electorales de las cámaras y el Tribunal Federal Electoral, y que se confiriera a la Suprema Corte de Justicia competencia para conocer de impugnaciones sustanciales a las elecciones; una segunda alternativa, pedía que se consolidara el sistema entonces vigente de calificación y permanecieran los colegios electorales, a condición de que se robusteciera al Tribunal Electoral; una tercera, consistía en dar una nueva interpretación al principio de autocalificación y partir de la consideración de que las elecciones se autocalifican por sí mismas y que en este caso se debía disponer que las elecciones que no fueran impugnadas en los plazos y condiciones establecidos por la ley, se presumirían por ese hecho regulares, válidas y legales, en tanto que aquéllas que fueran impugnadas serían calificadas a través de la resolución que al efecto emitiera el Tribunal Federal Electoral; una cuarta alternativa, insistía en que se otorgara a los consejos distritales, locales y de cabecera de circunscripción, la facultad no sólo para expedir las constancias de mayoría y de asignación sino para calificar las elecciones; una quinta posibilidad, era la de concederle al Tribunal Federal Electoral la jurisdicción de calificar las elecciones teniendo en mente el modelo del Consejo Constitucional francés.

La reforma electoral de septiembre de 1993 al artículo 60 de la Constitución, determinó que el organismo público previsto en el artículo 41 de la Constitución declararía la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas, otorgaría las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y haría las asignaciones de senadores de primera minoría. De igual forma, el Instituto Federal Electoral, como en los casos anteriores, haría la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional. Tocante al Tribunal Federal Electoral, la reforma señaló que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrían ser impugnadas ante las Salas del Tribunal, y que las resoluciones de las salas exclusivamente podrían ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral —compuesta por cuatro miembros del Poder Judicial federal y por el presidente del Tribunal Federal Electoral—, mediante el recurso que la ley secundaria estableciera, siempre y cuando se hicieran valer agravios debidamente fundados por los que se pudiera modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral eran definitivos e inatacables.

El sistema previsto en la reforma de 1993 ha sido considerado como de heterocalificación mixta, porque la calificación de representantes del Poder Legislativo quedaba a cargo, tanto del órgano electoral, es decir, del otrora Instituto Federal Electoral, como del Tribunal Federal Electoral. Al entonces Instituto Federal Electoral a través de sus distintos órganos correspondía declarar la validez de las elecciones, excepto la presidencial. El Instituto, después de una elección y de darse el caso de que ésta no fuera impugnada, entregaría a la fórmula ganadora la constancia de mayoría y validez, y si éstas no fueran recurridas en tiempo y forma, se considerarían válidas, definitivas e inatacables. El anterior Tribunal Federal Electoral a través de sus salas intervenía si

había algún motivo que afectara la validez o el estricto apego a la legalidad procedimental, y estaba facultado para declarar o no la validez de las elecciones. Si el fallo formado con motivo del recurso de inconformidad se consideraba contrario a derecho, se preveía una segunda instancia ante la sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, la que resolvía en definitiva y sin posibilidad de ulteriores recursos.

La reforma de 1996 modificó el segundo y tercer párrafo del artículo 60 de la Constitución, pero el sistema inaugurado en 1993 no cambia sustancialmente. El segundo párrafo indica que las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los cambios como puede notarse, consisten en que el párrafo anterior —de 1993— señalaba que eran las salas del Tribunal Federal Electoral las que conocían de los recursos que impugnaran las determinaciones del Instituto Federal Electoral, y el actual precisa que son las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las que se ocupan de las impugnaciones sobre la declaración de validez, otorgamiento de constancias y asignación de diputados y senadores. En cuanto al párrafo tercero del artículo 60 de 1996, la innovación principal estriba en que las resoluciones que emitan las salas regionales sobre la declaración de validez, otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores, ya no serán impugnadas como en 1993 ante la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, sino ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es decir, la modificación constitucional deroga la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral y concede a la Sala Superior del ahora Tribunal Electoral, órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, el conocimiento de las impugnaciones a las resoluciones que emitan las salas regionales cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección.

Dentro del sistema de medios de impugnación que la legislación secundaria prevé, a saber: recurso de revisión, recurso de apelación, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, el recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores, el juicio de inconformidad, y el recurso de reconsideración. Son éstos dos últimos más el juicio de revisión constitucional electoral, los medios de impugnación que se pueden emplear para impugnar determinaciones sobre la validez de los resultados electorales.

El artículo 49 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señala que el juicio de inconformidad procederá para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de presidente de los Estados Unidos, senadores y diputados. El recurso de reconsideración, dice el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones

de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto. Igualmente procede el recurso de reconsideración cuando en los demás medios de impugnación de las salas regionales hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución. Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad los siguientes:

- a. En la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos: los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético; y por nulidad de toda la elección,
- b. En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa: los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección; las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas; y los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético,
- c. En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo respectivas: por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o, por error aritmético,
- d. En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría: los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección, las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o asignación de primera minoría respectivas; y los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético;
- e. En la elección senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.

Para el recurso de reconsideración son presupuestos los siguientes:

Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales podría haber sido modificado el resultado de la elección; que haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; que haya anulado indebidamente una elección y, que haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución; y,

Que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional por existir error aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo; por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las salas del Tribunal; o por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas por la Constitución y la legislación electoral.

El juicio de revisión constitucional electoral procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas, para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos. El tema de las nulidades electorales, está íntimamente vinculado con los dos medios de impugnación anteriores. Debido a que éstas pueden afectar la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o la elección en un distrito uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa; así como la elección en una entidad federativa para la fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa o la asignación de primera minoría.

Las nulidades, también pueden afectar las elecciones de diputados o senadores de representación proporcional. Asimismo la nulidad de la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral respecto de la votación emitida en una o varias casillas, de una elección en un distrito electoral uninominal o en una entidad federativa, o bien en la elección de presidente; se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio de inconformidad. Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables. Tratándose de la inelegibilidad de candidatos a diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, un suplente tomará el lugar del declarado no elegible, y en el supuesto de que este último también sea inelegible, el siguiente en el orden de la lista correspondiente al mismo partido. Los partidos políticos o candidatos no podrán invocar en su favor, en medio de impugnación alguno, causales de nulidad, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado.

De acuerdo al artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las siguientes causales: instalar la casilla sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente; entregar sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que señale la legislación electoral; realizar sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo; que reciban la votación personas u órganos distintos a los facultados por la legislación electoral; haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; permitir a los ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en la legislación electoral; haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada; ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación; impedir sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la

votación; que existan irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

En cuanto a las causales de nulidad de la elección de un diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, éstas se producen: cuando alguna o algunas de las causales de nulidad en una casilla se acrediten en por lo menos el 20 por ciento de las casillas en el distrito de que se trate, cuando no se instalen las casillas en el 20 por ciento de las secciones en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiese sido recibida, o cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes: cuando se acrediten alguna o algunas de las causales de nulidad de casilla en por lo menos el 20 por ciento de las secciones en la entidad de que se trate; cuando no se instalen las casillas en el 20 por ciento de las secciones en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; y cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles (en este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultasen inelegibles).

Son causales de nulidad de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos las siguientes: cuando las causales de nulidad en casillas se presenten en el 25 por ciento de las mesas de votación instaladas en el territorio nacional; cuando en el territorio nacional no se instale el 25 por ciento de las casillas; y cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible.

Las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrán declarar la elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la jornada electoral en forma generalizada, en el distrito o entidad de que se trate; se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

En la última reforma constitucional electoral de 2014, se estableció en la última parte del artículo 41 de la Constitución, respecto a las nulidades, lo siguiente:

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un 5 por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiriera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y,
- c) Se reciban o utilicen recursos públicos en las campañas. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al 5 por ciento. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha realizado una importantísima labor en estos años, principalmente por lo que ve a la respuesta judicial al tema de las nulidades de resultados electorales. En particular generó un criterio fundamental para proteger las condiciones de autenticidad y equidad de las elecciones por medio de la llamada causal de nulidad abstracta. Ésta no se encuentra prevista de manera expresa y directa en ninguna de las causales de nulidad del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral, sino que el Tribunal la derivó de la violación a principios jurídicos, tales como los principios rectores que rigen el ejercicio de la función electoral y que se encuentran previstos de manera expresa en el artículo 41 constitucional y que son: el de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, además de otros principios expresos como las características que toda elección democrática debe tener y que se recogen en el segundo párrafo del artículo 41 de la Norma Fundamental y que a saber son: su naturaleza libre, auténtica y periódica, así como de otros principios expresos e implícitos en el ordenamiento. La causal de nulidad abstracta no sólo fue relevante por su carácter innovador sino porque elaboró una doctrina atendiendo a principios y no reglas jurídicas, lo que fue verdaderamente revolucionario en el derecho mexicano. La causal de nulidad abstracta no se ha empleado por el Tribunal, hasta el momento, en elecciones federales, pero sí en elecciones estatales. En la nulidad de la elección para gobernador del estado de Tabasco del año 2000, el Tribunal Electoral señaló:

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco). Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo, la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de estos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuviesen acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la forma del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte

a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 29 de diciembre de 2000. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Navarro Hidalgo. El magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino por excusa. Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías. *Revista Justicia Electoral 2002*, Tercera Época, suplemento 5, páginas 101-102, Sala Superior, tesis S3EL 011/2001.

La reforma electoral de 2007 tuvo, para algunos intérpretes interesados, la pretensión de impedir que se declarara la nulidad de las elecciones por violación a los principios constitucionales. El Tribunal, sin embargo, a través de nuevos precedentes, ha insistido en la nulidad de las elecciones cuando éstos se infringen.

Entre otras resoluciones, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró en el SUP-JIN 359/2012, en su página 32, antes de la reforma político electoral vigente, que válidamente podía declararse la invalidez de una elección por conculcación de los principios constitucionales o por vulneración de ciertos valores fundamentales. El Tribunal razonó que el nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad, derivado de la reforma al artículo 1 de la Constitución en materia de derechos humanos —*Diario Oficial de la Federación* de 10 de junio de 2011— y de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso varios 912/2010 —caso Rosendo Radilla—, obliga a todas las autoridades del país a poner por delante y en todos los asuntos, a los derechos fundamentales de las personas y a interpretar las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, desde la Constitución y los tratados en materia de derechos humanos. Según la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a ella le corresponde, con excepción del conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral.

Sostuvo el Tribunal en esa resolución que aunque el artículo 99, fracción II, párrafo segundo, constitucional imponga la obligación a las salas del Tribunal Electoral Federal para no declarar la nulidad de una elección sino por las causas que expresamente estén previstas en la ley, también lo es que ello no implica una prohibición para que las salas del Tribunal Electoral —como un tribunal de jurisdicción constitucional— puedan determinar si una elección se ajustó o no a los principios constitucionales. Lo anterior porque el Tribunal Electoral no sólo es garante del principio de legalidad sino del principio de constitucionalidad. En apoyo a este razonamiento esa resolución citó el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-165/2008 en donde el Tribunal Electoral mantuvo el criterio que aquí se comenta.

El argumento del Tribunal es destacable porque había puntos de vista tradicionales que sostenían, antes de la reforma político-electoral vigente, que el Tribunal Elec-

toral sólo podía declarar la invalidez de la elección presidencial por las causas previstas en la ley secundaria. Esas opiniones pertenecen al paleopositivismo y no entienden lo que es una Constitución y la manera en la que debe interpretarse. La Constitución es un ordenamiento que establece principios y valores —no reglas—, que tienen textura abierta y exigen en la argumentación su optimización para salvaguardar los derechos fundamentales y los principios democráticos.

La interpretación de la Constitución y desde la Constitución no se verifica mediante los vetustos métodos interpretativos de la ley, los que privilegian la interpretación gramatical, sistemática o funcional, sino mediante instrumentos nuevos como el principio de proporcionalidad. Cuando la Constitución en su artículo 99, fracción II, párrafo segundo, dice que: “Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”, se debe entender por leyes, a las normas del ordenamiento en su conjunto, empezando por las “leyes” constitucionales, debido a las siguientes razones: porque la ley secundaria no podría desvincularse de la Constitución a riesgo de ser inválida y transformarla en un pedazo de papel carente de sentidos y de contenidos; también el ordenamiento jurídico es un sistema en donde todas sus piezas y elementos están relacionados y porque esos componentes conforman un bloque constitucional; puesto que el Tribunal Electoral es un Tribunal de última instancia y tiene de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución facultades para interpretar todas las normas constitucionales; porque el Tribunal puede desaplicar normas contrarias a la Constitución; ya que desde la reforma en materia de derechos humanos al artículo 1º de la Constitución, todas las autoridades del país, incluido el Tribunal, están obligados a realizar interpretación conforme y *pro homine*; porque la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso varios 912/2010 señaló que es obligación de todas las autoridades y jueces realizar una interpretación constitucional y convencional de las normas, lo cual significa que las normas secundarias deben comprenderse desde la Constitución y los tratados; y, porque en casos previos y recientes el Tribunal Electoral así se ha pronunciado (SUP-JRC-604/2007, SUP-JRC-165/2008, ST-JRC-15/2008, ST-JRC-34 y 36/2008, ST-JRC-57/2011 y ST-JRC-117/2011).

Para la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los elementos o condiciones de la invalidez o nulidad de la elección por violación de principios constitucionales eran:

- a) Que se aduzca el planteamiento de un hecho que se estime violatorio de algún principio o norma constitucional, o parámetro de derecho internacional aplicable;
- b) Que tales violaciones sustanciales o irregularidades graves estén plenamente acreditadas;
- c) Que sea constante el grado de afectación que la violación al principio o norma constitucional o parámetro de derecho internacional aplicable haya producido dentro del proceso electoral; y,
- d) Que las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativamente determinantes para el resultado de la elección.

Agregó que para declarar la nulidad de una elección, ya sea por violación a normas constitucionales o principios fundamentales es necesario que esa violación sea grave, generalizada o sistemática y, además determinante, de tal forma que trascienda al normal desarrollo del procedimiento electoral o al resultado de la elección.

Los razonamientos expuestos al respecto, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirman la posibilidad de declarar la nulidad de una elección, no sólo por las causas expresamente previstas en la Constitución, como ahora lo establece el texto del artículo 41 constitucional en tres causales, y en ley secundaria, sino por violación a otros principios constitucionales diversos de los tres expresamente contemplados. Lo anterior es importante porque se asume la vigencia en materia electoral del control de constitucionalidad y convencionalidad y, porque se entiende el ordenamiento jurídico como un bloque constitucional, superándose con ello el formalismo legalista y el reduccionismo constitucional que reclamaba que la nulidad de la elección sólo podía determinarse por violación a las causales de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral o ahora por las tres del artículo 41 constitucional.

De esta manera el Tribunal Electoral tiene que garantizar, en los términos de los párrafos segundo y tercero de los artículos 1º y 41 de la Constitución, la realización efectiva de los derechos fundamentales, entre otros: el derecho a ser votado bajo condiciones democráticas, el de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, el principio de elecciones libres y auténticas, el principio del sufragio universal, libre, secreto y directo.

Desde nuestro punto de vista, con la determinancia cualitativa, es evidente que cualquier violación a los principios constitucionales es suficiente para decretar la invalidez de una elección. Las violaciones a principios constitucionales siempre son graves y determinantes para decretar la validez del proceso electoral porque afectan, menoscaban o transgreden los principios y valores fundamentales del ordenamiento jurídico. No puede haber nada más grave en un Estado de Derecho que infringir la Constitución, sobre todo cuando se trata de la elección ciudadana de las autoridades del Estado. El Tribunal Electoral debe ahora elaborar una doctrina constitucional específica cuando se enfrenta a impugnaciones sobre la validez de las elecciones y están en juego transgresiones a otros principios constitucionales diversos a los tres específicamente previstos.

Se debe precisar una doctrina sobre la determinancia, esto es, calificar cuándo sólo debe ser cuantitativa, cuándo cualitativa y, cuándo deben existir conjuntamente ambas. Debe haber un tratamiento exhaustivo sobre las condiciones necesarias para determinar la invalidez o nulidad de una elección, ya sea por violaciones a principios constitucionales generales, o por acreditarse las tres causales de nulidad previstas en la Constitución y sobre las que se contemplan en la ley.

Dentro de los vicios del sistema político mexicano que no se han podido erradicar, está el de la compra y coacción del voto, que podría constituir una causal expresa de nulidad de elección. Sin embargo, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no contempla esa aberrante práctica dentro de su

catálogo de nulidades. Desde luego, que lo anterior no debe ser un obstáculo, para cuando se acrediten estas conductas y sean determinantes en el resultado electoral, y puedan esgrimirse como causales de nulidad y posteriormente el Tribunal proceda a declararlas.

Cabe mencionar que hasta el momento el sistema de medios de impugnación en materia electoral no es integral, y no lo será mientras se vea la posibilidad de impugnar, de manera directa las violaciones electorales al ciudadano, que es el titular de los derechos políticos originarios. En materia de resultados electorales la legitimación procesal sólo la tienen los partidos y con alguna reserva los candidatos. Esta situación debe transformarse, porque da pie a que se cometan graves violaciones a la Constitución y a la ley, que a los partidos no les interese reclamar y, que por el hecho de no existir impugnación alguna, los resultados se consideren totalmente válidos.

El primer párrafo del artículo 60 constitucional no fue modificado por la reforma de 1996 y permaneció inalterado el contenido del texto de la reforma constitucional de 1993. El dato es interesante porque el Constituyente Permanente omitió determinar que órgano debía conocer de la declaración de validez y asignación de senadores de representación proporcional. El párrafo primero del artículo 60 sólo se refiere a diputados y senadores de mayoría, senadores de primera minoría, y diputados de representación proporcional. Tal deficiencia en la técnica constitucional obviamente es producto de la rapidez con que fueron negociadas y aprobadas las reformas, subsanada en la legislación secundaria. Al respecto, la legislación electoral —artículo 44.I. u) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales— establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas a más tardar el 23 de agosto del año de la elección.

La legislación electoral también indica que en los términos de los artículos 54 y 56 de la Constitución, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral procederá a la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional. El Consejo General hará la asignación referida una vez resueltas por el Tribunal Electoral las impugnaciones que se hayan interpuesto en los términos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Tal como lo dispone la ley, el presidente del Consejo expedirá a cada partido las constancias de asignación proporcional, de lo que informará a las cámaras de Diputados y Senadores respectivamente.

En cuanto a los diputados de mayoría, la ley dispone que los Consejos Distritales reciban, depositen y salvaguarden los paquetes en los que se contengan los expedientes de casilla, corresponde al Consejo Distrital, hacer el cómputo distrital, que se define como la suma que se realiza de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral. La legislación menciona que concluido

el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de diputados de mayoría, el presidente del Consejo Distrital expedirá la constancia de mayoría y validez a quien hubiese obtenido el triunfo, salvo el caso de que los integrantes de la fórmula, fueren inelegibles.

Los cómputos de la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, son realizados también en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales que integran el país. Una vez que se concluye esta tarea, junto con los cómputos de las demás elecciones: diputados de mayoría, de representación proporcional, senadores de mayoría, de primera minoría y de representación proporcional; se integran los expedientes respectivos.

La ley señala que el presidente del Consejo Distrital procederá a: remitir a la sala competente del Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el medio de impugnación correspondiente, junto con éste los escritos de protesta y el informe respectivo, así como copia certificada del expediente del cómputo distrital y, en su caso la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa; se deberá remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación respectivo al Tribunal Electoral, el expediente del cómputo distrital que contenga las actas originales y cualquier otra documentación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos; remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación, a la Cámara de Diputados, copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la fórmula de candidatos a diputado de mayoría relativa que la hubiese obtenido; remitir al Consejo Local de la entidad el expediente de cómputo distrital que contiene las actas originales y documentación de la elección de senador por ambos principios; y remitir al correspondiente Consejo Local con residencia en la cabecera de circunscripción, el expediente del cómputo distrital que contiene las actas originales y copias certificadas, y demás documentos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

De esta manera, la elección de diputados de mayoría es declarada válida por cada uno de los 300 Consejos Distritales, la de senadores de mayoría y de primera minoría por cada uno de los 32 Consejos Locales, la de diputados y senadores de representación proporcional por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. El objeto del primer párrafo del artículo 60 de la Constitución se colma totalmente, pues la ley secundaria, como se puede ver, indica qué órgano del Instituto Nacional Electoral tiene la misión de calificar cada elección y bajo qué procedimiento, que por cierto es excesivamente pormenorizado.

La reforma de 1996 al artículo 60, mantiene el sistema de heterocalificación mixto, puesto que en una primera instancia participa el Instituto Nacional Electoral, que es un órgano constitucional autónomo, encargado de la preparación, desarrollo, vigilancia de los comicios, que en etapas posteriores, de haber recursos, intervienen las salas regionales y la superior del Tribunal Electoral; aunque desde luego, el Instituto Nacional Electoral no puede ser considerado más como un órgano administrativo, sino como un órgano de naturaleza constitucional que no puede ubicarse por ningún motivo dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, y el Tribunal Electoral, tampoco puede ya ser

considerado como un tribunal administrativo, sino como un tribunal especializado del Poder Judicial de la Federación. La reforma constitucional electoral de 1996 cambió radicalmente la naturaleza de los órganos que intervienen en la calificación de las elecciones, pero no modificó el sistema de calificación para el Poder Legislativo que se inició en 1993.

El sistema de calificación que fue modificado sustancialmente, y que no es parte del artículo 60 de la Constitución, es el sistema de calificación de la elección presidencial. En efecto, tradicionalmente había sido la Cámara de Diputados la encargada de la calificación de la elección presidencial a través de la figura de los colegios electorales, tal como se desprendía del anterior artículo 74, fracción I, de la Constitución. La reforma de 1996 supuso un cambio radical, pues el actual artículo 99, fracción II, de la Constitución otorga facultades a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para realizar el cómputo final de la elección de presidente y para que proceda a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto al candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos; es decir, se trata de un sistema de heterocalificación jurisdiccional puro, muy diferente al sistema de calificación que la reforma de 1996 mantuvo para el Poder Legislativo. La razón de esto último consiste en la existencia de dos órganos electorales en nuestro país, uno que prepara, organiza, vigila, desarrolla, etcétera, los procesos electorales; y otro que conoce de las impugnaciones. En el Derecho Comparado latinoamericano la alternativa mayoritaria, es que sólo exista un órgano electoral, que organice las elecciones y que pueda también conocer de las impugnaciones.

## Bibliografía

- ACKERMAN, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, 2012.
- BOVERO, Michelangelo, “Ciudadanía y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXV, núm. 103, México, enero-abril, 2002.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Electoral*, México, UNAM, 2000.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, UNAM, 2014.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Ensayo de sistematización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw Hill, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración*, Madrid, Civitas, 1996.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas*, Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, núm. 5, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.
- Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

- MELGAR ADALID, Mario, *La justicia electoral*, Cuadernos para la reforma de la justicia, núm. 6, México, UNAM, 1999.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *Teoría de la nulidad de elecciones*, México, Tirant lo Blanch, 2016.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994.
- SERNA DE LA GARZA, José María, “Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativas a los casos Tabasco y Yucatán”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIV, núm. 100, México, enero-abril, 2001.
- SIEYÈS, Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado?*, David Pantoja Morán (pról.), José Rico Godoy (trad.), México, UNAM, 1975.

## Artículo 60

### Trayectoria constitucional

#### 60 *Primera 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

Dispone la erección e integración de la Cámara de Diputados en Colegio Electoral para calificar la elección de sus miembros.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 22-IV-1981

LI LEGISLATURA (1-IX-1979/31-VIII-1982)

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

Se plantea una nueva estructura del Colegio Electoral.

#### *Tercera reforma*

*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 establece que cada Cámara hará la calificación de las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que pudieren presentar. Se reforma de nueva cuenta la integración de los Colegios Electorales de las cámaras de Diputados y Senadores. Se otorga al Gobierno Federal la facultad de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales. Se designan, por otra parte, los medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad de los actos de los organismos electorales.

### *Cuarta 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

Nuevas modificaciones a los Colegios Electorales de ambas cámaras y se otorgan facultades al Tribunal Electoral.

### *Quinta reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 3-IX-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se establece que el organismo público previsto en el artículo 41, de acuerdo con su ley reglamentaria, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada entidad federativa; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos con mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría en concierto con el artículo 56 y en la ley respectiva. También hará la declaración de validez a la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de acuerdo con el artículo 54 y la ley aplicable.

### *Sexta 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 lo referente a las impugnaciones y su competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



# Artículo 61

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Uno de los primeros antecedentes en esta materia lo encontramos en los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón.<sup>1</sup> En su punto doce, dicho texto estipuló que las personas de los vocales serían inviolables en el tiempo de su ejercicio, de manera que sólo se podría proceder contra ellos en casos de alta traición y con “conocimiento reservado” de los otros vocales que lo fuera o hubiera sido. Esta medida estuvo apoyada en una similar, de 1811, retomada por las Cortes españolas. En ella se contempló la inviolabilidad de las personas de los diputados a Cortes y se declaró que contra ellos no se podría intentar ninguna acción, demanda ni procedimiento en ningún tiempo y por ninguna autoridad de cualquier clase, por sus opiniones y dictámenes. Asimismo, para poder proceder contra alguno las propias Cortes deberían nombrar un tribunal que debería consultar a éstas su sentencia antes de aplicarla.<sup>2</sup> Dicha determinación se conservó en la Constitución de Cádiz de 1812, en la cual, su artículo 128, señaló:

Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las

<sup>1</sup>Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

<sup>2</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 912.

61

## Sumario Artículo 61

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	707
Texto constitucional vigente. . . . .	710
Comentario <b>Jaime Cárdenas</b> . . . . .	711
Bibliografía . . . . .	733
Trayectoria constitucional . . . . .	735

mismas. Durante las sesiones de las cortes y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.<sup>3</sup>

Con base en los antecedentes anteriores, cuando en 1814 se promulgó en México la Constitución de Apatzingán, se conservaron las mismas determinaciones, aunque con nuevas precisiones. Por ejemplo, se señaló que los diputados serían objeto de un juicio de residencia en lo que respecta a sus acciones en la administración pública. También se acordó que podrían ser acusados, incluso durante su diputación, por delitos de herejía y apostasía, y acciones contra el Estado, tales como infidencia, concusión o dilapidación de los caudales públicos. Cuando en 1822, se emitió un nuevo Decreto sobre la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones, su contenido estuvo más cercano a la Constitución gaditana, al establecer que no podría intentarse contra las personas de los diputados ninguna acción, demanda ni procedimiento en ningún tiempo y por ninguna autoridad, de cualquier clase que fuere, por sus opiniones y dictámenes.<sup>4</sup> Mismo lineamiento se siguió en el Reglamento Provisional Político del mismo año, en el cual sólo se aclaró que de las causas criminales o civiles que se siguieran contra los vocales de la Junta Nacional Instituyente se ocuparía el Tribunal Supremo de Justicia.<sup>5</sup>

Por su parte, el Plan de Constitución Política de 1823, sólo estipuló en su base tercera que el Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional se componía de “diputados, inviolables por sus opiniones”.<sup>6</sup> Casi de la misma manera se apuntó el tema en la Constitución federal de 1824. En su artículo 42 dicho ordenamiento estipuló: “Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.<sup>7</sup> Años más tarde, las *Leyes Constitucionales* de 1836, señalaron lo mismo en su artículo 55, añadiendo a los senadores en dicha disposición.<sup>8</sup>

Cuatro años más tarde el Proyecto de Reforma a dichas leyes dispuso, en su artículo 70, que dichos diputados sólo podrían ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia.<sup>9</sup> Pero, en general, la disposición considerada desde la segunda década del siglo XIX no sufrió muchos cambios. Todavía en 1857, la Constitución Política de la República Mexicana sólo señaló, en su artículo 59, que: “Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán

<sup>3</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>

<sup>4</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 913.

<sup>5</sup>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, artículos 27 y 28, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

<sup>6</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

<sup>7</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>8</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>9</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

ser reconvenidos por ellas”.<sup>10</sup> Este texto fue el que se conservó a lo largo del siglo, el único cambio que se le realizó fue en 1874, cuando se reformó el artículo 59, no obstante lo único que se añadió fue que también los senadores tendrían dicha consideración, quedando el texto prácticamente igual al de 1857.<sup>11</sup> Con este añadido el artículo quedó sin cambios hasta bien entrado el siglo XX, de hecho, así se le integró a la Constitución de 1917.

<sup>10</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>11</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 918.

## Artículo 61

Texto constitucional vigente

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

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 06-12-1977.

## Artículo 61

Comentario por **Jaime Cárdenas**

Tres distintos temas aborda este artículo constitucional: la inviolabilidad por las opiniones que manifiestan los legisladores en el desempeño de sus cargos, el fuero constitucional de los miembros del Congreso, y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios. Estos tres asuntos son parte de lo que en el Derecho Comparado se llama estatuto de los parlamentarios, y que suele comprender, entre otros: las incompatibilidades, el control de las incompatibilidades, la inviolabilidad parlamentaria, la inmunidad parlamentaria, las asignaciones económicas de los parlamentarios, las obligaciones de los mismos y, desde luego, la prohibición del mandato imperativo.

El estatuto del parlamentario protege a la función, no a la persona. En otras palabras, son instituciones que sirven para garantizar el mejor desarrollo de la democracia representativa y el papel del Poder Legislativo como órgano que legisla, que controla al Ejecutivo y que participa en la dirección política de los asuntos del Estado.

Como dice Fernando Santaolalla, tradicionalmente los miembros de las asambleas legislativas se han conferido dos privilegios que el artículo 61 reconoce: la inviolabilidad y la inmunidad. Ambos privilegios les son concedidos a los legisladores no a título personal, sino que los poseen en cuanto miembros de los cuerpos legislativos. A través de la inviolabilidad y la inmunidad se trata de proteger a los parlamentarios frente a acciones represivas o judiciales, promovidas por otros poderes del Estado o por ciudadanos, con el fin de privar a alguna de las cámaras del concurso de alguno de sus miembros. Es decir, se intenta proteger a los parlamentarios de acciones o amenazas de tipo político con el propósito de inhibir su función, pues se sabe desde tiempos remotos que la independencia y autonomía del Poder Legislativo sólo se encuentra a salvo cuando se protegen las funciones y competencias jurídicas de sus miembros.

Por lo que ve a la inviolabilidad prevista en el primer párrafo del artículo 61, cabe mencionar que sus términos provienen del artículo 128 de la Constitución de Cádiz y del 42 de la Constitución de 1824, y que prácticamente en todas las constituciones vigentes, incluyendo las centralistas ha estado prevista. Esta inviolabilidad de opinión o *freedom of speech* para los ingleses, *irresponsabilité parlementaire* para los franceses e *insindicalità* para los italianos, consiste en un sistema de irresponsabilidad de todo lo que los diputados y senadores dicen, escriben o realizan en su quehacer oficial. La libre discusión es la base de la función constitucional del Legislativo para legislar, criticar, controlar al Ejecutivo y, en síntesis, para expresar el pluralismo político. La función legislativa únicamente se puede realizar en un clima de libertad sin temor a la represión política o jurídica por las opiniones que se viertan con motivo de la tarea

61

legislativa. Bernardo Bátiz explica que no hay parlamento verdadero sin la vigencia del principio de libertad, tanto jurídica como psicológica o de conciencia.

De esta manera, un parlamento para serlo realmente, requiere la plena libertad de sus integrantes para expresar sus opiniones. Este principio de libertad puede ser considerado en varios niveles y referido al menos a dos sujetos diferentes. Los niveles son el libre albedrío o libertad interior, la libertad física y la libertad jurídica. Los dos sujetos son el cuerpo legislativo y los parlamentarios en lo individual. La libertad del cuerpo colegiado es uno de los presupuestos del Estado constitucional que garantiza la independencia del Legislativo de los demás poderes y de los factores reales de poder. La libertad de los parlamentarios entraña la responsabilidad de decidir de cada uno de ellos. El legislador debe gozar plenamente de libertad interior o libre albedrío para escoger entre varias opciones; debe ser, por tanto, maximizada su facultad de razonar. La libertad interior no puede ser suprimida por nada externo al legislador. En cuanto a la libertad física, los legisladores no deben ser impedidos en la toma de decisiones, ni pueden ser usadas en su contra la violencia, o la detención arbitraria. La libertad jurídica, por su parte, implica que ninguna reconvencción de autoridad puede afectar el curso de las opiniones que adopta el legislador con motivo de su función.

Desgraciadamente, la historia está plagada de ejemplos de cómo la libertad de opinión de los parlamentarios se ha restringido o atacado por la fuerza, y en ello no sólo ha intervenido el poder formal del Ejecutivo, sino que la libertad del legislador también se ha coaccionado por el ejército, grupos armados, multitudes vociferantes. En nuestra época de democracia de audiencia, el legislador también puede ser coaccionado por los medios de comunicación electrónica, cuando éstos emprenden una campaña con el propósito de amedrentar y dirigir la actividad legislativa. Se suelen poner como ejemplos históricos en México, de cómo se ha limitado la opinión de los legisladores, la actitud Victoriano Huerta; quien después de asesinar a dos legisladores, el diputado Serapio Rendón y el senador Belisario Domínguez, mandó aprehender a todos los integrantes de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura y disolvió el Congreso mediante un decreto presidencial. En época más reciente, y durante 1988, en el debate y votación en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que declaró válida la elección de Carlos Salinas de Gortari, el ejército rodeó el recinto parlamentario para amedrentar a los diputados, situación de la que fue responsable el presidente Miguel de la Madrid y el presidente electo Carlos Salinas de Gortari.

También existen formas de presión a la libertad de los legisladores más sutiles como el *lobbying* o cabildeo, que no siempre consiste en una actividad desplegada para convencer con argumentos y estudios a los legisladores, sino en esquemas que pueden utilizar las amenazas expresas o sobreentendidas en contra de la carrera política de los parlamentarios, o en halagos o promesas de reconocimiento a una carrera política posterior. No obstante, lo más grave para la libertad de opinión de un parlamentario, es cuando este mismo censura su función para no contradecir a su grupo parlamentario, al poderoso Poder Ejecutivo o, para no poner en riesgo su carrera personal.

Como puede apreciarse existen diversas formas y mecanismos para vulnerar la libertad de opinión de los legisladores. También existen normas que intentan evitar las

restricciones a esa libertad, entre éstas, podemos mencionar: el voto secreto para ciertas decisiones parlamentarias y las incompatibilidades que señala el artículo 62 constitucional, el que prohíbe que los legisladores desempeñen funciones públicas por las que se disfruta de sueldo. Igualmente podríamos mencionar la prohibición prevista en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 109 constitucional, el cual determina que no procede juicio político por la mera expresión de las ideas.

La inviolabilidad parlamentaria es un privilegio que cubre el ejercicio de la función parlamentaria, esto es, únicamente lo realizado al amparo de ésta puede ser protegido por la inviolabilidad, se dice que no abarca lo que los parlamentarios pueden decir o hacer al margen de sus funciones oficiales. Esta inviolabilidad tiene carácter absoluto y perpetuo porque quedan protegidas todas las opiniones vertidas en el desempeño y con motivo del cargo parlamentario y porque sus efectos se prolongan incluso después de haber perdido el cargo de legislador.

El tema de los límites del privilegio, previsto en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución, se ha debatido ampliamente. Manuel González Oropeza recuerda que Joseph Story, el autor más influyente en la época de Vallarta, aceptaba que un escrito publicado por un parlamentario en la prensa, sí podía constituir un libelo y podía ser responsable de su opinión, esta excepción fue confirmada a través del caso “Gravel vs. United States 408 U. S. 606” (1972), que versó sobre la publicación de documentos clasificados sobre las tácticas y procedimientos militares en la guerra de Vietnam, dicha edición fue conocida como los “papeles del Pentágono”; los documentos fueron dados a conocer por el senador Mike Gravel y su asesor Leonard Rodberg, a los que según decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos no protegió la inviolabilidad parlamentaria.

Dentro de la inviolabilidad parlamentaria prevista en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución, existe un tema que en el derecho mexicano no ha sido debidamente explorado, en lo referente a si la norma que protege la inviolabilidad sólo se refiere a las opiniones o si también comprende los votos de los legisladores. ¿Están también protegidos los votos, el sentido de los votos, por la inviolabilidad del párrafo primero del artículo 61 constitucional? Estimo que la respuesta es afirmativa, pues sería absurdo que un legislador pudiese ser perseguido por un voto emitido regularmente, cuando simultáneamente se protege, de modo absoluto, la libertad de palabra. Como puede apreciarse, éste es el tema de la prohibición del mandato imperativo, elemento base de la representación política, y que en el campo político tiene sus implicaciones en la disciplina de partido o del grupo parlamentario. ¿Es esta disciplina política compatible con la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución? En los sistemas políticos europeos y tal como lo describió el clásico estudio de Jean-Claude Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, la disciplina de partido es una realidad incontestable. Por el contrario, en los Estados Unidos, en razón del sistema bipartidista, el sistema presidencial, el peso del financiamiento privado en las campañas de los candidatos, la generalización del *lobbismo*, etcétera, no existen los mismos niveles de disciplina partidaria.

En México, Bernardo Bátiz un testigo de privilegio, entre otras razones, por el número de veces que ha sido legislador, constata que el fenómeno de la disciplina del

voto es una constante, con algunas excepciones notables que dan lugar a escisiones partidistas o a sanciones políticas o estatutarias a los legisladores que se apartan de la disciplina. Bátiz, menciona que la necesidad que tienen los partidos y los grupos parlamentarios de integrar en el órgano legislativo un núcleo de votantes coincidentes y constantes, no puede llevarse al extremo de impedir la libertad de los legisladores. En caso de duda, en caso de discrepancia con el grupo al cual se pertenece, la responsabilidad personal del legislador no puede delegarse en el líder parlamentario, ni en la mayoría de ese grupo, ni en un órgano partidista; la responsabilidad del legislador es absolutamente personal y el voto debe ejercerse en conciencia.

El asunto no es sencillo, para España Fernando Santaolalla indica que la representación de todo el pueblo, que según las constituciones ostenta el conjunto de los diputados y senadores, no es una representación del derecho privado, puesto que falta un sujeto y una voluntad a representar y faltan las características que ese negocio jurídico tiene en el derecho privado. La representación de los legisladores es una representación *sui generis*, con un valor simbólico. La prohibición del mandato imperativo surgió para que los legisladores representaran a todo el pueblo en su conjunto y no a una parte o sección del mismo, por lo que sería imposible que recibiesen instrucciones de esa fracción. La prohibición del mandato imperativo es una garantía de independencia del legislador, pues para que sean efectivamente representantes del pueblo en su conjunto, es necesario impedir que puedan ser sometidos a órdenes vinculantes que, por su propia naturaleza, sólo podrían emanar de personas o grupos concretos. Tanto Sieyès como Burke y Blackstone, que teorizaron sobre la prohibición del mandato imperativo defendieron una ficción jurídica para mantener la independencia, la libertad y autonomía de los legisladores. Esta prohibición que garantiza la libertad del legislador, se ha enfrentado a dos circunstancias: la vinculación del legislador con su distrito, que no es el conjunto del pueblo, aunque siempre tiene el legislador la posibilidad de interpretar esos intereses y deseos distritales con independencia; y, en segundo lugar, la vinculación del legislador con un partido político, que no necesariamente tiene a su interior una estructura y funcionamiento democrático y que le impone una disciplina de voto como desde hace muchísimos años enseñó Robert Michels.

En España la disciplina del voto ha producido el transfuguismo, es decir, el abandono que hace un parlamentario de su partido y grupo para refugiarse en otro, conservando el escaño. Ante este fenómeno, la doctrina se ha dividido. Los que opinan que es un acto ilícito porque supone una traición al voto que el elector otorga en el sistema español, caracterizado por un sistema electoral en donde el individuo vota por partidos en listas cerradas y bloqueadas, y los que manifiestan que es un acto lícito, porque la razón del transfuguismo es la disciplina que el partido impone al parlamentario, y ésta es contraria a la prohibición del mandato imperativo, pues el legislador representa a toda la sociedad y no sólo a una parte de ella. El Tribunal Constitucional Español se ha inclinado por la segunda postura aduciendo que los partidos no representan al pueblo, y por ello no tienen la titularidad del escaño, el cual pertenece a la sociedad y al legislador por el que se votó.

Sin embargo, el hecho es que en España como en muchos países del mundo, la disciplina se impone, en muchas ocasiones en contra de la libertad del legislador, ¿qué hacer? Las soluciones que se brindan para garantizar la prohibición del mandato imperativo consisten en aprobar leyes que exijan la democracia interna en los partidos, transformar el sistema electoral español para derogar el sistema de listas cerradas y bloqueadas, volver al sistema de distritos uninominales para fortalecer la independencia del legislador, democratizar los órganos de gobierno y decisión de las cámaras legislativas, promover el voto secreto del legislador en más decisiones, estimular la participación del mayor número de legisladores en los debates y comisiones, transparentar la vida del órgano legislativo, revertir la tendencia disciplinaria en los reglamentos de las cámaras, etcétera. Como puede apreciarse, sigue siendo válido, defender la libertad e independencia de opinión y de voto del legislador, pero hacen falta en el sistema jurídico hispano las armas y herramientas adecuadas para garantizar esa autonomía.

Al comentar el caso británico, Geoffrey Marshall se pregunta, si el discurso de Burke a los electores de Bristol sigue vigente, es decir, si todavía puede mantenerse el rechazo a directrices con fuerza de obligar mandatos que un diputado haya de obedecer ciegamente, cuando contradicen su claro juicio y su conciencia. La respuesta es parcialmente afirmativa. Marshall asume que el parlamento debe seguir siendo una asamblea deliberante y no un mero congreso de portavoces, sin embargo, reconoce que los partidos han adquirido una mayor relevancia incluso que el mandato electoral. Los diputados británicos están dispuestos a subordinarse a quien sea, con tal de seguir siendo diputados. En ocasiones los legisladores británicos atienden si les conviene, las indicaciones de su distrito, en otras siguen las indicaciones del grupo parlamentario cuando cuentan eventualmente con promesas de promoción o de otro tipo. Marshall dice que, con cierta hipocresía, la ley y las convenciones parlamentarias reconocen la autonomía de los legisladores respecto de los partidos y de su propia circunscripción. El Partido Laborista ha contemplado en sus estatutos una cláusula de conciencia que permite al diputado no apoyar la posición del grupo parlamentario cuando vaya en contra de su conciencia. El Partido Conservador proclama que la convocatoria del grupo parlamentario tiene por objeto acudir a la Cámara y en modo alguno dictar el voto.

Por lo que se refiere a la Cámara de los Comunes, ésta ha hecho cuestión de honor al castigar presiones intimidatorias y amenazas a sus diputados de origen externo, ya se trate de partidos, grupos de presión, sindicatos o votantes, incluso artículos de prensa que intimiden o perturben la labor de un diputado; dichas conductas pueden ser castigadas como desprecio a la Cámara y, en su caso, quienes ofendan la dignidad del parlamento pueden llegar a ser condenados a prisión por orden de ésta. En Gran Bretaña, preocupan, sobre todo, las decisiones que adopta el gobierno sin que hubiesen sido parte de las plataformas y campañas electorales, Marshall se lamenta que la incorporación del Reino Unido a la Unión Europea nunca se haya planteado en las elecciones generales como tampoco el Tratado de Maastricht. También le preocupa que el tema de los deberes del legislador no tenga la centralidad debida, en concreto, se refiere al deber del legislador de llevar a cabo su tarea sin corromperse, la prohibición de recibir donativos u honorarios, realizar su tarea con plena y total dedicación,

y sobre todo la de no abusar de su inviolabilidad o libertad de palabra que le permite difamar sin temor a ser penalizado.

El caso alemán también presenta problemas, pues su orden jurídico no es capaz de dar una respuesta integral a las violaciones que existen a la prohibición del mandato imperativo. Dieter Grimm reconoce que los partidos han transformado al régimen parlamentario. Señala como las elecciones están menos orientadas a la designación de distintos representantes populares que a establecer el número de mandatos de los partidos en el parlamento de lo que a su vez depende la formación de gobierno. Bajo tales circunstancias, en el sistema alemán el elector orienta su decisión menos a las capacidades y prestigio de cada candidato que a su pertenencia a un partido. De ahí que el diputado deba su mandato sobre todo al partido, dependiendo de la benevolencia del mismo para las siguientes elecciones.

El debate parlamentario ya no es la discursiva adopción de decisiones, sino el establecimiento y defensa de posiciones prefijadas y del registro de relación de fuerzas. En tal contexto el diputado está sometido en cuanto a intervenciones y votación a una estricta disciplina de grupo, que lo vincula a la línea partidaria. El parlamento deviene un órgano temáticamente determinado por los partidos. El diputado no podría sin el apoyo partidario hacer frente a sus tareas y responsabilidades, en general, a todas aquellas cuestiones respecto de las cuales no haya sido capaz de elaborar un criterio que no decida en función de su propia competencia, sino de la confianza en el propio partido. La Constitución alemana ignora todo este contexto.

Los partidos no aparecen en los preceptos sobre el parlamento, e incluso los grupos parlamentarios debieron esperar hasta 1968 para ser reconocidos por el Reglamento del *Bundestag*. Formalmente y según la Constitución, el parlamento se compone de legisladores, designados en elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas, no vinculados a mandato imperativo y únicamente subordinados a su conciencia. Los partidos, en la Ley Fundamental de Bonn, sólo son mencionados en relación con la formación de la voluntad popular, a la que concurren a tenor de lo previsto en el artículo 21.1 de esa norma. La formación de la voluntad popular concluye en las elecciones, y después la Constitución deja de darles a los partidos un tratamiento adecuado a su trascendencia en la vida política contemporánea.

Grimm señala que dada la vinculación partidaria de los diputados, hay que plantear, si y hasta qué extremo cabe a los partidos determinar el comportamiento parlamentario de sus afiliados. El mandato imperativo fue originalmente referido a la relación entre electores y diputados, hoy sobre todo y por lo ya explicado, atiende a la vinculación del legislador con su partido. La Ley Fundamental no deja lugar a dudas acerca de su posición respecto al mandato imperativo. El artículo 38.1 de la Norma Fundamental alemana refiere la representación de cada diputado a la totalidad del pueblo, garantizándole plena independencia y no vinculados a algún tipo de directrices. El partido, por tanto, no es una excepción. Las decisiones del grupo parlamentario o las instrucciones de los órganos partidarios respecto del debate o la votación, carecen de la fuerza de obligar.

Si el diputado se pliega a tales resoluciones, ello no se funda sino en la propia decisión en conciencia. Sin embargo Grimm reconoce que si el diputado no acata las

instrucciones de su partido o de su grupo parlamentario podría ser sancionado no proponiéndolo como candidato en las siguientes elecciones, y dada la creciente tendencia a ejercer la política como profesión, ello es un medio de disciplina más que eficaz. Lo que sí queda claro en el derecho alemán es que ni el partido, ni el grupo parlamentario, pueden privar a un diputado de su escaño; incluso la cancelación, expulsión o el cambio partidario no afecta al mandato concedido por la sociedad.

El artículo 38.1 de la Ley Fundamental de Bonn, es, por tanto, un límite a las tendencias oligárquicas de los partidos, y no es meramente un residuo liberal-burgués, sino que cumple la función de garantizar la independencia del parlamentario. Para enfrentar en los hechos el mandato imperativo de los partidos sobre los votos de los diputados, Grimm reclama más transparencia y publicidad en la vida parlamentaria, más democracia interna en los partidos y en los distintos órganos e instancias del parlamento, normas de incompatibilidades más estrictas para los parlamentarios, entre otras. No obstante, admite que si bien los partidos son insustituibles para la pluralista democracia representativa, constituyen uno de los fenómenos más vulnerables del sistema contra los que no se han descubierto hasta ahora instrumentos convincentes.

Si volvemos a nuestro país, encontramos, que tanto en el pasado reciente en donde privaba un partido hegemónico, como en el presente, que se conforma un sistema de partidos de ciertos equilibrios, la presencia de éstos en la vida política es más que evidente. El problema se ha agudizado y hoy los integrantes del Legislativo actúan más como representantes de sus partidos o de las corrientes de los mismos, que como representantes de la sociedad. A nivel de derecho, la discusión está resuelta, tanto por el artículo 61 de la Constitución como por el artículo 51 de la Norma Fundamental que dice que la Cámara de Diputados se integrará con representantes de la nación, es decir, los legisladores no representan ni a su distrito, ni a su partido, ni a su clase social, sino a la nación.

Los problemas en los hechos subsisten, en la práctica los legisladores nacionales suelen acatar la disciplina del líder de su bancada, actúan en forma de bloque para debatir y para votar. Sus carreras políticas dependen de cómo se guarde la disciplina al interior del grupo. Todo lo anterior es muy criticable porque la deliberación parlamentaria, la independencia del órgano sale sobrando, cuando los legisladores llegan a los recintos parlamentarios, con posiciones que les son impuestas, y que previamente fueron determinadas en las sedes de los partidos o en los grupos parlamentarios. La representación está en crisis, el legislador ya no representa a toda la sociedad, representa en la realidad y en contravención a la Constitución, a sectores parciales de la sociedad.

Carpizo expuso seis características de la representación: el representante lo es de todo el pueblo; en su actuación, es independiente de sus electores; el representante es pagado por el Estado, no por los votantes; los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la revocación de mandato; el representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron; y, la elección del representante se basa en la noción de voto individual y consigue el cargo aquel que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado. De estas seis características, muchas de ellas no tienen correspondencia alguna con la vigencia del sistema político. Como en su momento sostuvo Walter Bagehot, los partidos son el alma del sistema representativo.

El problema es que éstos son formaciones que tienden a la oligarquización y que no funcionan con transparencia. Si algún sentido tiene aún la inviolabilidad del legislador en sus opiniones y votos, debe haber un reconocimiento constitucional al impacto de los partidos y de otros grupos de interés en las instituciones, para que se transforme el sistema representativo en aras de mayor participación ciudadana, más deliberación en los asuntos públicos, más publicidad en el funcionamiento de cualquier estructura relevante de la sociedad o del Estado, más controles del Estado independientes y también más controles de la sociedad civil a los partidos y a otros factores reales de poder, sin estas medidas, la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución es una norma totalmente vacía de contenidos. No obstante, siempre quedará la posibilidad para que un legislador, agotadas las discusiones y deliberaciones en su partido y en su grupo parlamentario, decida en un acto personalísimo votar con libertad, en conciencia, tal como se encuentra previsto en el artículo 61 párrafo primero de la Constitución, a sabiendas que al cumplir con la Constitución, la que por cierto debe guardar en los términos del artículo 128 de la misma, posiblemente esté afectando irremediablemente su carrera política.

El primer párrafo del artículo 61 ha sido motivo de asuntos recientes, tanto en las instancias administrativas como jurisdiccionales. Uno de esos casos fue analizado en la resolución que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó en el expediente SUP-RAP-58/2013, a consecuencia del recurso de apelación que el representante del Partido Acción Nacional (PAN) ante el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, presentó en contra de la determinación de ese Consejo de fecha 8 de mayo de 2013, respecto a una queja que previamente el PAN había instaurado en contra del partido del Trabajo y algunos exlegisladores de ese grupo parlamentario en la Cámara de Diputados por hechos que tenían relación con actos acaecidos en sede parlamentaria. En concreto, la resolución del Tribunal Electoral aborda el estudio acerca de si la autoridad electoral federal puede iniciar procedimientos de carácter administrativo electoral por manifestaciones realizadas por los legisladores, en ejercicio de sus atribuciones en el ámbito de los recintos legislativos, pues como lo hemos señalado en este comentario, las expresiones de los legisladores son inviolables, en los términos de lo previsto en el artículo 61 de la Constitución.

El origen de la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el siguiente: El día 5 de febrero de 2011, el representante suplente del PAN ante el Consejo General del IFE presentó queja en contra del Partido del Trabajo respecto a hechos acontecidos el 3 de febrero de 2011 en la sesión del pleno de la Cámara de Diputados, en donde tres diputados del grupo parlamentario del Partido del Trabajo se manifestaron en la sesión del pleno con una manta alusiva a Felipe Calderón Hinojosa en la que se contenían expresiones tales como: “¿Tú permitirías a un borracho conducir tu auto?, ¿Entonces por qué lo dejas conducir el país?”. Según el PAN esas expresiones eran calumniosas, groseras y denigratorias con el titular del Ejecutivo federal y al expresarse en el recinto legislativo interrumpieron el desarrollo de la sesión parlamentaria del día 3 de febrero de 2011.

Según la queja del PAN dichas expresiones no podían estar protegidas por el artículo 6º de la Constitución porque se encontraban en los supuestos de excepción de ese precepto constitucional, implicaron la obstrucción del trabajo legislativo y, que en consecuencia, el Partido del Trabajo había conculcado lo ordenado en el artículos 38 párrafo 1 incisos a) y b) del anterior COFIPE por la conducta irregular de los legisladores. En ese sentido, el representante suplente del PAN ante el Consejo General del anterior IFE solicitaba la investigación de los hechos a efecto de confirmar la conculcación del marco normativo electoral vigente.

Con fecha 15 de noviembre de 2011, el secretario del Consejo General del IFE hizo un requerimiento de información a los otrora legisladores Gerardo Fernández Noroña, Jaime Fernando Cárdenas Gracia y Mario Alberto Di Constanzo para que se contestaran cinco preguntas en torno a la manta exhibida el día 3 de febrero de 2011 en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados. A dichas preguntas los legisladores señalados contestaron: 1) Que la autoridad electoral violaba lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución porque los legisladores son inviolables por las opiniones que emiten en el desempeño de sus cargos y no pueden jamás ser reconvenidos por ellas; 2) Que no existe competencia del órgano electoral para evaluar, conocer o sancionar a los legisladores por sus expresiones; 3) Que no eran militantes del Partido del Trabajo; 4) Que las expresiones emitidas no constituían propaganda político o electoral; y 5) Que el entonces IFE estaba vulnerando con su requerimiento y actuación los principios rectores del artículo 41 de la Constitución que lo rigen.

El secretario del Consejo General del entonces IFE estableció con fecha 7 de febrero de 2011 la queja planteada y con fecha 15 de mayo de 2012 ordenó emplazar al Partido del Trabajo. El 21 de mayo de 2012 se contestó la queja por parte del Partido del Trabajo. Se desahogaron las vistas para formular alegatos, y se cerró la instrucción. El día 8 de mayo de 2013, el Consejo General del entonces IFE dictó resolución misma que determinó: Declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador respecto del Partido del Trabajo.

Durante el procedimiento ante la autoridad electoral administrativa, el presidente del Consejo General del entonces IFE, recibió el día 24 de noviembre de 2011 oficio firmado por el entonces diputado Emilio Chuayffet Chemor, entonces presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en el que le precisa respecto a los hechos lo siguiente:

Ningún integrante de esta Soberanía puede ser reconvenido o cuestionado por las expresiones que manifieste, y más aún, cuando éstas sean expuestas en el desarrollo de los trabajos legislativos. En tal virtud, con fundamento en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Presidencia de este órgano se pronuncia por el estricto respeto a la protección constitucional de la que gozan las diputadas y diputados que la componen, así como las posiciones políticas que sostengan.

El representante del PAN ante el Consejo General del entonces IFE formuló el día 14 de mayo de 2013 recurso de apelación en contra de la resolución del Consejo Ge-

neral del entonces IFE de 8 de mayo de 2013. Los agravios del PAN se hicieron consistir en lo siguiente:

- 1) Que el entonces IFE no había llamado a procedimiento administrativo sancionador ordinario a los legisladores;
- 2) Que el entonces IFE no había realizado una investigación exhaustiva respecto a si los legisladores denunciados eran o no militantes del Partido del Trabajo;
- 3) Que no existía una determinación indubitable del entonces IFE sobre si la manta objeto de la denuncia constituía o no propaganda de carácter electoral de carácter calumnioso y ofensivo hacia el titular del Poder Ejecutivo federal; y,
- 4) Que si la autoridad electoral federal no era competente debía dar vista con los hechos a la autoridad competente de la Cámara de Diputados.

Agotado el procedimiento de apelación, el día 26 de junio de 2013, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó su resolución, misma que confirmó lo que ya había determinado el Consejo General del entonces IFE el día 8 de mayo del mismo año. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desestimó los agravios del PAN, pues consideró que ese partido tenía el deber de controvertir la inviolabilidad de los legisladores por sus expresiones para llamarlos a procedimiento ordinario sancionador electoral y que, sin embargo, el PAN no lo había hecho. La Sala Superior del Tribunal Electoral indicó que el artículo 61 de la Constitución materializa la voluntad del legislador de brindar protección a la libertad, autonomía e independencia de los órganos constitucionales, en específico, de los entonces diputados federales, para impedir que se vea coartada su libertad de expresión, poniéndolos a salvo de cualquier proceso judicial en el cual sean inquiridos por las manifestaciones que realicen en el desempeño de su encargo, cubriendo su participación en actos parlamentarios. En este sentido, los entonces diputados federales estaban protegidos constitucionalmente por el artículo 61 de la Carta Magna y sus expresiones o manifestaciones realizadas en sede parlamentaria no podían ser objeto de ninguna inquisición o procedimiento administrativo electoral.

Es importante aclarar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya había resuelto en los recursos de apelación SUP-RAP185/2008 y SUP-RAP187/2008 acumulados, promovidos por los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática, por hechos relacionados con la toma de la tribuna de la Cámara de Diputados por legisladores de esos partidos y con motivo de la reforma energética de 2008, que la conducta de los legisladores se inscribe en el ámbito parlamentario y no electoral, por lo que el entonces IFE carecía de competencia a ese respecto. En la resolución del 7 de noviembre de 2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no dio vista a la Cámara de Diputados por los hechos relacionados con la toma de la tribuna por parte de los legisladores del Partido del Trabajo y de la Revolución Democrática a la Cámara de Diputados para que se determinara el inicio de algún procedimiento sancionador en sede parlamentaria.

El derecho a ser votado o electo a un cargo popular, conforme a la jurisprudencia firme del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 20/2010 que se identifica con el título DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO, comprende en su contenido esencial el “derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo” con posibilidad plena para ejercer la libertad de expresión sin que pueda ser reconvenido por ninguna autoridad por emitir juicios u opiniones. La doctrina ha indicado que el derecho de acceso al cargo público entraña también el derecho a ejercer el mismo con los derechos y privilegios que comporta.

En este tenor es fundamental garantizar la prohibición de la reconvenición por las opiniones que los legisladores emiten en el desempeño de sus funciones, según lo contempla el artículo 61 de la Constitución, para que el legislador no pueda ser encausado o sancionado, ni por sus opiniones, ni por sus votos. No debe pasarse por alto que las inviolabilidades e inmunidades son las prerrogativas más importantes de los legisladores y por ningún motivo deben entenderse como garantías personales, sino como garantías funcionales que protegen, no a la persona del legislador sino la función que éste realiza. Se trata de prerrogativas irrenunciables; en el caso de la inviolabilidad, ni las mismas cámaras pueden disponer de ella para que se pueda garantizar la independencia y la libertad de los legisladores frente al Ejecutivo, el resto de los poderes formales o los poderes fácticos.

La inviolabilidad tiene carácter definitivo porque quedan protegidas todas las opiniones vertidas en el desempeño y con motivo del cargo parlamentario, y porque sus efectos se prolongan incluso después de haber perdido o concluido la función legislativa. Como lo menciona Eloy García: “La inviolabilidad protege las actuaciones, opiniones o votos emitidos por los parlamentarios en el ejercicio de su mandato, que en ningún caso son o pueden ser constitutivos de delito, falta o cualquier otra infracción legal, impugnables ante sede jurisdiccional alguna”.

En México, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 2214/98, de 24 de mayo de 2000, determinó que los legisladores jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que en esa tesitura, no proceden acciones civiles por daño moral en donde la causa de pedir sean expresiones de los legisladores realizadas como motivo de su encargo. Por su parte, en la resolución de 22 de febrero de 2010, en el amparo en revisión 27/2009, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la inviolabilidad parlamentaria prevista en el artículo 61 de la Constitución, sólo protege al legislador por expresiones que emite con motivo de sus funciones legislativas y no respecto de otras que no tienen relación con el encargo. Recientemente, en el amparo directo en revisión 284/2011 (recurrente Germán Martínez Cázares), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló respecto a afirmaciones del otrora diputado Germán Martínez Cázares, que imputó en sede no parlamentaria a Lic. Manuel Bartlett Díaz que era el:

artífice del fraude electoral [y el] presunto asesino de Manuel Buendía, [que al recurrente] no le es exigible el requisito de veracidad... pues sus manifestaciones se encuentran pro-

tegidas constitucionalmente al haber ejercido su libertad de expresión, dentro del debate político.

El sentido que tiene la inviolabilidad del legislador en sus opiniones y votos es para que exista mayor participación ciudadana, más deliberación en los asuntos públicos, más publicidad en el funcionamiento de cualquier estructura relevante de la sociedad o del Estado, más controles independientes y también más controles de la sociedad civil a los partidos y a otros factores reales de poder, pues sin medidas como las anteriores, la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución puede ser una norma vacía de contenidos.

Lo anterior significa que no es constitucional censurar a los legisladores por sus expresiones, ni de manera directa ni de forma oblicua. En el caso de los exlegisladores del grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT), el Tribunal Electoral no podía poner por encima de la Constitución una obligación legal, que es para los partidos (el artículo 38.1 inciso b) del anterior COFIPE) y no para los legisladores, sobre el contenido de principios constitucionales —los artículos 6° y 61 de la Constitución— que protegen no sólo la libertad e independencia de uno o varios legisladores sino de todo el Congreso en su conjunto. Haber actuado prefiriendo la ley a la Constitución, implicaba una transgresión constitucional que no puede ser tolerada en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tomó en cuenta en su resolución y para normar su criterio, los siguientes elementos:

Los legisladores denunciados por el PAN ejercieron una función legislativa y parlamentaria —la función expresiva según lo expone Walter Bagehot en su obra *La Constitución inglesa*— para exponer no sólo los rumores en torno al presunto alcoholismo de Felipe Calderón sino para criticar la conducción política de su gobierno. Tal como se hizo constar en el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados de 8 de febrero de 2011 que continuó el debate del 3 de febrero de 2011 en torno a los hechos.

El artículo 6° de la Constitución reconoce los derechos de libertad de expresión y el principio de máxima publicidad. La Primera Sala de la Suprema Corte indicó en el amparo directo en revisión 284/2011 (recurrente Germán Martínez Cázares) respecto a afirmaciones del otrora diputado Germán Martínez Cázares, que imputó en sede no parlamentaria al licenciado Manuel Bartlett Díaz que era el:

artífice del fraude electoral [y el] presunto asesino de Manuel Buendía, [que al recurrente] no le es exigible el requisito de veracidad [...] pues sus manifestaciones se encuentran protegidas constitucionalmente al haber ejercido su libertad de expresión, dentro del debate político.

El artículo 61 de la Constitución protege la inviolabilidad de los legisladores por sus opiniones en el ejercicio de sus cargos y jamás pueden ser reconvenidos por ellas. Los legisladores expresaron sus puntos de vista en una sesión del Pleno de la Cámara de Diputados —la del 3 de febrero de 2011— sobre un asunto de carácter nacional

vinculado con el presunto alcoholismo del titular del Ejecutivo en relación con la conducción política que realizaba del país.

No existe constancia alguna que los legisladores hayan tomado la tribuna de la Cámara de Diputados, es decir, el espacio que ocupa el legislador en turno para exponer sus puntos de vista, jamás se apoderaron de los micrófonos ni ocuparon los espacios de la presidencia o de la secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Sólo se expresaron con una manta y se colocaron enfrente del recinto parlamentario. La sesión del Pleno de la Cámara de Diputados de 3 de febrero de 2011 se suspendió por decisión de la presidencia de la Mesa Directiva de esa Cámara. El presidente de la Mesa consideró que no existían condiciones para continuar con la sesión.

No existe relación de causalidad, causa-efecto, de carácter necesario entre exponer un punto de vista en un recinto parlamentario, por más que sea, según el juicio de algunos, equivocado, incorrecto o falso, con la obstrucción o el impedimento en el funcionamiento regular de un órgano de gobierno de alguna de las cámaras. Sostener un punto de vista así, nos conduce a la falacia de la falsa causa que consiste en establecer como causa de un efecto, una que no tiene relación directa con las consecuencias o efectos. En otras palabras, no siempre que se exponen puntos de vista duros o fuertes en los recintos parlamentarios se obstaculiza o se impide el desarrollo de las sesiones. El Congreso es, para entre otras cosas, deliberar fuerte y duro.

En la falacia de la causa falsa se trata como motivo de un fenómeno algo que en realidad no lo es. No siempre la mera sucesión temporal entre hechos o fenómenos establece una conexión causal entre ellos. Una de las variedades de la falacia de la causa falsa es la que se conoce como *post hoc, ergo propter hoc* (después de esto, por lo tanto, debido a esto) que implica asumir la causalidad demasiado pronto sobre la base de la mera sucesión en el tiempo. La falacia de la falsa causa puede ocurrir por lo siguiente:

- 1) Se toma al antecedente o lo concomitante confundiénolo con la causa, es así que en ocasiones, se toma al error o al miedo como antecedente del negocio jurídico, cuando en realidad son la causa;
- 2) Considerar como causa de un hecho un acontecimiento que simplemente dio ocasión a él como en este caso; y,
- 3) Tomar por causa lo que solamente es condición (una estancia iluminada tiene por causa el sol y por condición el estar abierta la ventana).

Tron Petit propone el siguiente ejemplo de la falacia de la falsa causa:

Supóngase que la autoridad niega la devolución de un impuesto y se aduce como violación el no haberse aplicado determinada jurisprudencia sobre inconstitucionalidad; cuando que, la causa auténtica, es que el quejoso no probó que el pago efectuado hubiese sido indebido, en tanto consintió la ley base del adeudo y voluntariamente lo enteró, sin que le benefició la jurisprudencia invocada, dado el principio de relatividad, ya que no promovió, en su oportunidad, juicio de amparo.

La vida parlamentaria no puede ser evaluada en los recintos de los plenos y comisiones del Congreso de la Unión y tratándose de libertad de expresión con criterios administrativos, susceptibles de ser motivo de responsabilidades administrativas, porque en ese momento se acabaría con la libertad e independencia de los legisladores y del propio Congreso. Sería el fin de la deliberación pública y política.

Las inviolabilidades son las prerrogativas más importantes de los legisladores y por ningún motivo deben entenderse como garantías personales sino como garantías funcionales que protegen no la persona del legislador sino la función que éste realiza. Se trata de prerrogativas irrenunciables; en el caso de la inviolabilidad, ni las mismas cámaras pueden disponer de ella para que se pueda garantizar la independencia y la libertad del legislador frente al Ejecutivo, el resto de los poderes formales o los poderes fácticos.

De acuerdo a la reciente reforma a la Constitución en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, las normas sobre derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y los tratados que favorecen en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación maximizó el derecho a ser votado en su vertiente a ejercer de manera plena y libre la función de diputado federal y, concluyó que no era dable transgredir los artículos 6º y 61 de la Constitución con el inicio de procedimiento ordinario sancionador electoral o, de otro tipo, en contra de los legisladores.

Los diputados federales como titulares del derecho a ejercer las funciones inherentes al cargo popular tienen el derecho a participar directamente en los asuntos públicos como representantes libremente elegidos, tal como lo reconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21), Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25, inciso b), Carta Democrática Interamericana (artículos 2º, 3º, 6º y 7º) y la Convención Americana de los Derechos Humanos (artículo 23, inciso b), en específico tienen derecho a participar con libertad e independencia en sede parlamentaria en cualquier debate político, sin que por el ejercicio de la libertad de expresión sean reconvenidos directa, indirectamente o de manera sesgada.

El PAN en su apelación estimó que si el anterior IFE no conocía de los hechos, la Cámara de Diputados tendría que conocer de los mismos y, en su caso, determinar si el actuar de los legisladores contravino alguna disposición constitucional o legal. Tal pretensión desconoce la naturaleza de los actos parlamentarios.

De acuerdo con muchísimos doctrinarios —empezando por Bagehot y terminando con Andrea Manzella— que sostienen que la deliberación, la libre expresión, la libre discusión y el debate, son elementos básicos para la existencia del parlamento, al igual que las garantías de los legisladores para propiciar esa amplia deliberación. Se trata de una función esencial y consustancial al parlamento. Reducirla, perseguirla, reconvenirla o sancionarla, de manera directa, indirecta u oblicua; implica trastocar el sentido democrático del parlamento.

Ni formal ni materialmente, las expresiones que realizan los legisladores en sede parlamentaria pueden quedar comprendidas dentro de los actos administrativos. El PAN tiene un problema grave con la calificación de los hechos, tal como lo señalaría Neil

MacCormick. Ni siquiera fueron expresiones en torno a los recursos materiales, humanos o financieros de la Cámara o actos de los legisladores que desviarán recursos públicos. Son conductas que no caben, que no se encuentran comprendidas en las diversas hipótesis del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El partido apelante pretendía que los legisladores no tengan inviolabilidad por sus expresiones y, que si éstas de alguna forma afectan los trabajos de las cámaras, entonces deben ser sometidos a procedimientos de responsabilidades administrativas.

La reglamentación de la Cámara de Diputados que estaba vigente al momento de los hechos, es el Reglamento de la Cámara de Diputados que entró en vigor el 1 de enero de 2011. El artículo 260 de ese Reglamento señala que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, en el desarrollo de las sesiones para inhibir la interrupción o afectación de las discusiones y decisiones parlamentarias; puede adoptar, por acciones como las siguientes: llamar al orden, declaración de falta de orden con mención en el acta, retiro del sonido, dictar otras medidas para mantener el orden, retiro de expresiones materiales (las mantas), etcétera. Es decir, el ordenamiento jurídico nacional en materia de orden en las sesiones del Pleno y de las comisiones de la Cámara de Diputados establece vías parlamentarias —no vías de responsabilidad administrativa— para lograr la discusión, deliberación y aprobación de las decisiones parlamentarias.

Las vías parlamentarias, según el artículo 260 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se deben emplear sesión a sesión, lo que significa que no son susceptibles de aplicarse cuando la sesión correspondiente ha concluido. Jamás al legislador de nuestro país se le ha ocurrido tratar los temas de orden en los recintos parlamentarios como si fuesen asuntos de orden administrativo o de indisciplina administrativa. Las cámaras son asambleas de pares, en donde uno de los legisladores, el presidente de la Mesa, conduce las sesiones y los debates y, aplica reglas para favorecer el debate no para sancionar administrativamente con facultades de imperio al resto de sus pares cuando éstos a su juicio se extralimitan en sus funciones. La finalidad de los reglamentos parlamentarios es volver a reconducir la discusión cuando existe algún incidente que pone en riesgo la discusión, la deliberación o la decisión parlamentaria. La finalidad no es sancionar administrativamente y mucho menos penalmente a los legisladores por sus expresiones.

La pretensión de que sea el contralor de la Cámara de Diputados el que sancione a un legislador por sus expresiones o por las remotas consecuencias de éstas, es desafortunada, por dos razones: 1) La Contraloría es un órgano subordinado al Pleno de la Cámara de Diputados, nombrado por el Pleno de la Cámara —cómo va a conocer y juzgar una instancia subordinada a alguien que lo ha nombrado—; 2) Si el contralor de la Cámara de Diputados pudiera conocer y juzgar en torno a las expresiones y deliberaciones de los legisladores entonces él sería el auténtico poder legislativo en México y no los plenos, las comisiones y los mismos legisladores del Congreso de la Unión.

Finalmente, la deliberación en una asamblea tiene características diversas a las de una deliberación en un tribunal o en sede administrativa. En este sentido era importante reconocer al menos las características deliberativas y argumentativas de cada

género oratorio y en cada ámbito así como encontrar las especificidades de la deliberación parlamentaria que están determinadas, principalmente por el principio de inviolabilidad de las opiniones de los legisladores, ese principio es la base, el fundamento de los parlamentos que se jactan de ser democráticos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación salvaguardó, en ese caso, los principios de imparcialidad y de igualdad en la aplicación de la ley porque ante casos semejantes —los que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el día 7 de noviembre de 2008 en los recursos de apelación SUP-RAP 185/2008 y SUP-RAP 187/2008 aplicó criterios análogos. En la resolución de 7 de noviembre de 2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no dio vista por los hechos relacionados con la toma de la tribuna por parte de los legisladores del Partido del Trabajo y de la Revolución Democrática, a la Cámara de Diputados para que se determinara el inicio de algún procedimiento sancionador.

Como se sabe, una de las facetas de la imparcialidad es resolver casos similares con criterios análogos para que no exista desigualdad en la aplicación de las normas. Si en la ocasión anterior, derivada de la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de día 7 de noviembre de 2008, dictada en los recursos de apelación SUP-RAP 185/2008 y SUP/RAP 187/2008, el Consejo General del IFE no dio vista a la Cámara de Diputados, de por qué en esta ocasión tendría que dar vista como pretendía el PAN. El apelante no logró explicar por qué este caso era distinto al anterior.

La finalidad de los precedentes es preservar los principios de igualdad en la aplicación de la ley y, el de justicia uniforme o principio de universalidad o de imparcialidad. El criterio de igualdad en la aplicación de la ley obliga a que el mismo órgano no pueda modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales y, que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable. El precedente se proyecta hacia el pasado y hacia el futuro. Hacia el pasado porque obliga al órgano a resolver los casos del mismo modo en que haya resuelto otros casos similares y, hacia el futuro, porque obliga al órgano a usar el criterio establecido en casos futuros de naturaleza similar.

Las autoridades deben vincularse a los precedentes para salvaguardar los principios de igualdad en la aplicación de la ley y el principio de universalidad o imparcialidad. Cuando se aparten del propio precedente, porque se estime que ya no es correcto debido a que las circunstancias se han modificado, están obligados a justificarlo mediante la elaboración de otro criterio que cumpla con el requisito de universalización —que sea susceptible de aplicarse a otros casos futuros de naturaleza similar.

La resolución que comentamos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pone en evidencia la trascendencia de la inviolabilidad parlamentaria. La vista a la Cámara de Diputados que proponía el PAN para que en sede parlamentaria los legisladores fueran sometidos a un procedimiento de responsabilidad administrativa, implicaba una forma oblicua e indirecta de reconversión a las

opiniones de los legisladores, una manera de limitar la libertad de expresión de los legisladores cuando éstos emiten sus opiniones en sede parlamentaria y con motivo de sus funciones. Los artículos 6º y 61 de la Constitución protegen no sólo la libertad e independencia de uno o varios legisladores sino de todo el Congreso en su conjunto.

En la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los principios de imparcialidad y de igualdad en la aplicación de la ley fueron salvaguardados, porque ante casos semejantes —los SUP-RAP 185/2008 y SUP/RAP 187/2008, dictados con motivo de la toma de tribuna de la Cámara de Diputados en protesta con la reforma energética de 2008— el Tribunal resolvió de manera análoga. En la resolución de 7 de noviembre de 2008 el Tribunal Electoral no dio vista a la Cámara de Diputados, ni el entonces IFE lo hizo para que se continuara en sede parlamentaria un procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de los legisladores que habían tomado la tribuna de la Cámara de Diputados con motivo de la reforma energética de 2008.

El segundo párrafo del artículo 61 constitucional se refiere al fuero constitucional de los legisladores y a la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. Este segundo párrafo fue incorporado en diciembre de 1977 con motivo de la reforma política de ese año y debe ser interpretado en relación con otras normas, principalmente con el título cuarto de la Constitución, específicamente con el artículo 111 de la misma, que regula el procedimiento de declaración de procedencia. Debe hacerse notar que el segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución sigue utilizando la expresión fuero, que el resto de los preceptos constitucionales ya no utiliza por las connotaciones negativas de ese término. Durante la reforma de 1982, al título cuarto de la Constitución, los artículos que aludían al fuero fueron suprimidos y, sólo quedó como vestigio de esa expresión, seguramente por inadvertencia del Constituyente Permanente, el párrafo segundo del artículo 61 constitucional.

El fuero es una inmunidad parlamentaria que consiste en proteger la función de los legisladores de acusaciones y de procesos urdidos por móviles políticos. Así como la inviolabilidad es un privilegio de orden sustantivo, en cuanto determina la irresponsabilidad del legislador por opiniones o votaciones en el ejercicio de la función parlamentaria, la inmunidad en cambio, es un privilegio procesal, pues introduce un elemento diferenciador en la forma de perseguir legalmente a un diputado, a un senador o a cualquier otro servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional y protegido por este privilegio. La inmunidad parlamentaria o fuero pretende garantizar la autonomía e independencia de los legisladores, al impedir que la detención o el procesamiento de un legislador puedan instrumentarse para apartar a los parlamentarios del ejercicio de sus funciones y, con ello, que las cámaras sean privadas indebidamente del concurso de sus miembros.

La inmunidad parlamentaria no busca un ámbito de exención para los posibles ilícitos cometidos por los legisladores, sino permitir la comprobación de que tras una acusación penal no hay un intento político o partidista de privar a las cámaras de uno de sus miembros. Debe señalarse porque en esto la doctrina y el derecho comparado es unánime, que la autorización para procesar o detener, nunca debe servir para que los cuerpos legislativos, en este caso, la Cámara de Diputados, sustituya a los tribunales en

su función juzgadora, cualquier actuación parlamentaria que vaya más allá de la determinación si la acusación esconde o no un móvil político, constituye una extralimitación y una desviación de la institución de la inmunidad. En el derecho mexicano esta inmunidad presenta las siguientes características:

1. No solamente protege la función de los legisladores federales, sino funciones constitucionales relacionadas con un número muy importante de servidores públicos: ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, entre otros;
2. El privilegio de la inmunidad parlamentaria comprende sólo el tiempo del encargo, sin embargo, en nuestro país se ha extendido esa protección a los servidores públicos arriba señalados durante periodos de licencia, según criterios del Poder Judicial federal y desde la época de un famoso amparo promovido por el político tabasqueño Carlos A. Madrazo, mismo que fue concedido; estos criterios del Poder Judicial federal han sido ampliamente cuestionados en los ámbitos políticos y académicos porque constituyen un privilegio inaceptable que sirve más para proteger a la persona que la función, por eso existen iniciativas de reforma constitucional para precisar que la protección es sólo respecto de la función y durante el encargo efectivo del parlamentario y, desde luego, como dice el 112 constitucional por delitos cometidos sólo durante el encargo;
3. El órgano que concede la autorización, que declara la procedencia para que se inicie proceso penal es la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes;
4. La Cámara de Diputados puede negar la solicitud de desafuero, pero ello no significa que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo;
5. Las resoluciones de la Cámara de Diputados, dice el artículo 111 párrafo segundo de la Constitución, no prejuzgan los fundamentos de la imputación, lo que en los hechos no es cierto, pues el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indica que la Cámara de Diputados determinará la existencia del delito y la probable responsabilidad; esta vulneración de la norma legal a la norma constitucional se debe a que el legislador no entendió la naturaleza jurídica del procedimiento de declaración de procedencia, que es, conocer si en la solicitud de proceso o en la acusación existen móviles políticos o partidistas, por lo que la Cámara de Diputados tendría que declarar si existen o no estos móviles en la acusación, y no lo que ordena el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
6. Si la Cámara de Diputados declara a lugar el procedimiento, el servidor público queda a disposición de las autoridades competentes;
7. El presidente de la República sólo puede ser acusado ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 constitucional;
8. Cuando se trata de autoridades locales, como gobernadores, diputados locales, magistrados, consejeros de la judicatura, que son acusadas por delitos federales, la declaración será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales y éstas procedan como corresponda, es decir, en este caso, la decisión corresponde a la legislatura local; el pro-

blema se presenta cuando la Constitución o la legislación estatal no prevé ni el órgano competente, ni el procedimiento, ni las consecuencias jurídicas; a raíz del procedimiento de declaración de procedencia respecto a Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, se discutió y de hecho se promovieron controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si el jefe de Gobierno del Distrito Federal era una autoridad equivalente a un gobernador, pues si eso era así, la legislatura local, es decir, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debía intervenir en el procedimiento de desafuero;

9. Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados son inatacables, esto es, el juicio de amparo y cualquier otro medio de impugnación no proceden contra determinaciones de trámite y de fondo en los procedimientos de desafuero, lo que constituye una excepción al derecho de defensa e implica una cuestión política de las que los tribunales no deben conocer, situación criticable desde el punto de vista de un Estado de derecho;

10. Si procede la declaración de procedencia, uno de sus efectos será la separación del cargo del servidor público, una vez que esté sujeto a proceso penal, es decir, con el auto de formal prisión, sin embargo, el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la separación es inmediata una vez que se declara la procedencia. De nuevo la norma legal se encuentra por encima de la Constitución, lo que desde luego es inadmisibles;

11. Si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria el inculpado puede reasumir su función, si fuese condenatoria y si se trata de un delito cometido durante el ejercicio del encargo, no se puede conceder al reo la gracia del indulto;

12. En demandas de orden civil no se requiere la declaración de procedencia;

13. Las sanciones económicas no podrán exceder a tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En nuestro país es particularmente grave, desde el punto de vista de las acusaciones políticas, que la declaración de procedencia en contra de un alto servidor del Estado, seguida de consignación y auto de formal prisión, dé lugar en los términos del artículo 38 fracción II de la Constitución, a la suspensión de derechos políticos. En el procedimiento de desafuero seguido en contra de Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, se decía que la finalidad de procedimiento no consistía en desahogarlo y agotarlo, que su finalidad era la consecuencia penal derivada del auto de formal prisión. Este hecho pone en claro cómo las distintas instituciones constitucionales están interrelacionadas. Desde luego que la norma del artículo 38, fracción II de la Constitución es aberrante, contraria al principio de presunción de inocencia, y violatoria del artículo 20 constitucional y de los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Esperamos que las normas contenidas en el artículo 38 fracciones II y IV, sean derogadas, para que nuestro sistema jurídico sea compatible con un Estado de derecho pleno.

La norma prevista en el párrafo segundo del artículo 61 constitucional, expresa que el presidente de cada cámara debe velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, lo que es a todas luces necesario para salvaguardar la independencia y autonomía de las cámaras. La historia nacional está repleta de ejemplos,

en donde el fuero de los legisladores no ha sido respetado, y en donde las propias instancias legislativas han sido usadas para vulnerarlo. Manuel González Oropeza, recuerda que el 10 de agosto de 1918 se solicitó a la Comisión Permanente del Congreso que se respetara el fuero del diputado federal Isaac Arriaga, pues había sido detenido en Morelia por incitación a la rebelión e injurias contra el entonces gobernador de Michoacán, Pascual Ortiz Rubio, la Comisión Permanente designó una comisión encabezada por Juan Sánchez Azcona para que solicitara a Carranza su intervención, en ese caso se argumentó que en virtud de que la acción penal ya se había ejercitado, el Poder Ejecutivo no tenía posibilidad de intervenir; finalmente una demanda de amparo promovida por Francisco Mújica protegió al diputado Arriaga.

En otro ejemplo patrio, el 6 de octubre de 1927 los senadores Victorio Góngora, Anastasio Meneses y Jesús Azuara fueron sancionados por la Cámara de Diputados con la pérdida de su carácter de diputados, según el artículo 62 constitucional, por haber estado coludidos con grupos rebeldes contrarios a Plutarco Elías Calles y por haber incitado a la rebelión.

El 14 de diciembre de 1935 los senadores Manuel Rivapalacio, Francisco Terminel, Bernardo Bandala, Elías Pérez Gómez y Cristóbal Bon Bustamante, fueron acusados de actos sediciosos a favor de Calles, y sumariamente fueron expulsados de la Cámara. Los anteriores ejemplos, muestran cómo por venganzas políticas el fuero de los legisladores no fue protegido y, no necesariamente respecto y frente actos del Ejecutivo, sino en ocasiones frente y respecto a actos del resto de los legisladores, de mayorías legislativas que limitan la independencia de las minorías. En general, como mecanismo adicional de protección al fuero de los legisladores, es importante señalar que la legislación penal, desde el Código Penal de 1871, ha establecido como delito el que los jueces procedan contra autoridades con fuero sin que previamente el órgano legislativo haya autorizado a iniciar el proceso.

Es obvio que así como los legisladores gozan de privilegios e inmunidades, también están sujetos a obligaciones que en caso de incumplimiento pueden derivar en responsabilidades con las consiguientes sanciones. Aunque en nuestro país, y según las encuestas sobre el tema, el legislador no goza, a los ojos de la ciudadanía, de una gran respetabilidad, esas obligaciones si no son exigidas correctamente, pueden desembocar en actos que presionen la independencia de los legisladores. El artículo 62 establece que los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a esta disposición, será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador. El párrafo cuarto del artículo 63 indica que incurrirán en responsabilidad los diputados y senadores que no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo de 30 días y también incurrir en responsabilidad los partidos políticos que acuerden que sus miembros que resulten electos no se presenten a desempeñar sus funciones. Por su parte, el

artículo 64 expresa que los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente el día en que falten.

Sin lugar a dudas, el catálogo de obligaciones o deberes para los legisladores podría ser mayor. Por ejemplo, como propone Marshall para el caso británico, debería a los congresistas mexicanos exigírseles dedicación completa, sancionar severamente el tráfico de influencias, prohibir que acepten donativos u honorarios de particulares, establecer un catálogo estricto de incompatibilidades entre la función legislativa y otras, la declaración pública de su patrimonio, de sus declaraciones fiscales y de su entorno de intereses, etcétera, pero igualmente es necesario que con precisión se determine el órgano competente, los procedimientos y las sanciones en que podrían incurrir los legisladores.

El Poder Legislativo necesita de una reforma profunda que contemple a nivel constitucional la autonomía presupuestal del Congreso, que consolide el servicio civil de los empleados de las cámaras, que promueva una mayor transparencia en los procedimientos y decisiones del Congreso, que estimule la deliberación de los asuntos, que democratice los órganos e instancias legislativas, que abra sus compuertas a la ciudadanía a través de la posibilidad de promoción de la iniciativa legislativa popular, la auditoría ciudadana, la revocación de mandato y otras figuras de democracia semidirecta. Lo que no puede permitirse es que con el pretexto del rigor en la vigilancia de los deberes y obligaciones legislativas, se impongan restricciones a la independencia y autonomía del legislador, como tantas veces ha ocurrido en el pasado histórico del país, con el uso y abuso en la aplicación del artículo 62 de la Constitución para expulsar sumariamente a aquellos integrantes del Congreso no afines a las mayorías legislativas.

El segundo párrafo del artículo 61 constitucional exige también que el presidente de cada cámara vele por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. Esta norma está relacionada con otros preceptos de la Constitución como el artículo 68 que dispone que las dos cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. También tiene vínculos el párrafo segundo del artículo 61, con la fracción V del artículo 73 constitucional que menciona que el Congreso tiene facultad para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.

Es importante, el reconocimiento que hace el párrafo segundo del artículo 61 a la figura del presidente de las cámaras tanto para salvaguardar el fuero de los legisladores como la inviolabilidad de los recintos parlamentarios. En el derecho comparado, siguiendo el modelo del *Speaker* de la Cámara de los Comunes, se ha considerado que el presidente de un órgano legislativo debe situarse por encima de las confrontaciones partidistas, y debe servir con objetividad las funciones a su cargo.

Estas funciones tienen relación con la administración y el gobierno interno de las cámaras, en general los presidentes de las mismas, ejercen en nombre de los cuerpos

legislativos los poderes administrativos y las facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes. En el derecho español, por ejemplo, al presidente de las cámaras le corresponde representar a la Cámara, asegurar la buena marcha de los trabajos, dirigir y mantener el orden de los debates, cumplir y hacer cumplir el reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los casos de omisión, actuar como portavoz de la Cámara, velar por los usos parlamentarios, etcétera. Por estas funciones de defensa de los órganos legislativos y de representación frente a los otros poderes y órganos del Estado, es que se les encomienda a los presidentes de las cámaras mexicanos estas funciones, que desde luego no son menores. Al velar por el fuero de los legisladores, está coadyuvando a mantener la independencia y autonomía del órgano legislativo y, al proteger la inviolabilidad del recinto parlamentario ejerce funciones de gobierno interior, administrativas y de policía, que tienen también como objetivo, reforzar la independencia y autonomía de la función legislativa.

No siempre en la historia nacional se ha conservado la inviolabilidad de los recintos parlamentarios. Lorenzo de Zavala y Lucas Alamán describen cómo en 1822, se había convocado a un Congreso Constituyente, reunido en el antiguo Colegio de San Pedro y San Pablo, para discutir y aprobar una Constitución para el Imperio naciente. Los trabajos se salieron de control, se declaró emperador a Iturbide bajo la presión de turbas encabezadas por el sargento Pío Marcha. Los congresistas no pudieron deliberar y sus trabajos quedaron abortados por la presión de grupos que entraban en tropel al recinto parlamentario. Lorenzo de Zavala brinda la siguiente descripción:

La discusión dio principio a las diez en presencia de Iturbide. En los bancos de los diputados estaban mezclados oficiales, frailes y otras gentes que, juntamente con los de las galerías gritaban “viva el emperador y mueran los traidores” “el emperador o la muerte” [...] algunos se opusieron y tuvieron bastante energía para subir a la tribuna y exponer las razones en que se fundaban; pero sus voces eran sofocadas por los gritos amenazadores de las galerías y los diputados se veían obligados a descender en medio de los insultos y silbidos de una plebe que faltaba a todos los miramientos debidos al Congreso.

Lucas Alamán expone el siguiente cuadro sobre esos hechos:

El edificio donde se celebraba la sesión estaba rodeado de una multitud de gente del pueblo que gritaba: viva Agustín I, viendo el Congreso que era imposible entrar en deliberación en medio de aquel tumulto. Al presentarse en el salón a la una y media de la tarde, fue preciso dar entrada al público en las galerías, que inmediatamente se llenaron de gente que aclamaba a Iturbide, y con él entraron de tropel, en el mismo salón, muchos militares, algunos religiosos, especialmente mercedarios y mucho pueblo, tomando todos asiento entre los diputados.

El ejemplo anterior, que implicó una vulneración a la inviolabilidad de los recintos parlamentarios, desgraciadamente, no es un caso aislado para el anecdotario de la historia patria. Recientemente, integrantes de grupos de organizaciones sociales han penetrado acompañados de caballos, sin respeto, al recinto parlamentario. Algunas de

esas acciones han sido promovidas por legisladores federales con la intención de hacer presión o demostrar inconformidad con determinadas decisiones, que ni siquiera son adoptadas por los órganos legislativos. Los que luchan por la autonomía e independencia del Legislativo deben impedir que esos actos se repitan y los presidentes de las cámaras deberán ser los primeros en proteger las sedes legislativas.

## Bibliografía

- ALAMÁN, Lucas, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808, hasta la época presente (1852)*, edición facsimilar, México, Instituto Cultural Helénico y Fondo de Cultura Económica, 1985.
- BAGEHOT, Walter, *La Constitución inglesa*, México, UNAM, 2005.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
- , *Pido la palabra. Intervenciones legislativas*, México, Porrúa, 2005.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Comentario a la resolución dictada en el SUP-RAP-58/2013 de la Sala Superior del TEPJF (competencia electoral respecto a las expresiones de los Legisladores)”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, México, UNAM, 2014.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 4a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1994.
- COLLIARD, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María, *El voto parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- FOSSAS ESPADALER, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Madrid, Tecnos, 1993.
- GARCÍA, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Comentario al artículo 61”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.
- GRIMM, Dieter, “Alemania”, en Antonio López Pina, *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994.
- JIMÉNEZ APARICIO, Emilio, *Régimen jurídico de las retribuciones de los diputados y senadores*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- LÓPEZ PINA, Antonio, *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994.
- MACCORMICK, Neil, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford University Press, 1978.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- MANS PUIGARNAU, Jaime M., *Lógica para juristas*, Barcelona, Bosch, 1978.
- MARSHALL, Geoffrey, “Gran Bretaña”, en Antonio López Pina, *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994.
- OLLERO, Andrés, *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 23 y ss.
- REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Barcelona, Ariel, 2000.

SANTAOLALLA, Fernando, “Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos”, en Antonio López Pina, *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994.

\_\_\_\_\_, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.

TRON PETIT, Jean Claude, *Argumentación en el amparo. Esquema formal de los conceptos de violación y las sentencias de amparo*, México, Porrúa, 2010, p. 38.

WESTON, Anthony, *Las claves de la argumentación*, Ariel, Barcelona, 1998.

ZAVALA, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, edición facsimilar, México, Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, 1985.

## Artículo 61

Trayectoria constitucional

### *Primera 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

61

Se establece la obligación del presidente de cada Cámara por velar el respeto al fuero de los miembros y la inviolabilidad de su recinto.



## Artículo 62

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 62 de la Constitución de 1917, tuvo como objetivo el señalar la exclusividad en el desempeño de los oficios de diputados y senadores. Un primer antecedente en esa materia lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812. En aquella ocasión, su artículo 129, estipuló que durante el tiempo que un individuo desempeñara una diputación no podría admitir otro empleo alguno de provisión del rey, ni aun ascenso en su carrera.<sup>1</sup> Si bien este texto fue elaborado aún en un marco monárquico de gobierno, su antecedente sirvió para los textos jurídicos posteriores. La Constitución de Apatzingán de 1814, por ejemplo, contempló que ningún ciudadano podría excusarse del encargo de diputado. Y mientras lo ejerciera no podría emplearse en el mando de armas.<sup>2</sup>

Más claro aún fue la tercera ley, fracción segunda, artículo 56, de las Leyes Constitucionales de 1836. En dicho artículo se ordenó que los diputados y senadores no podrían “admitir para sí ni solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo y un año después, comisión ni empleo alguno de la provisión del gobierno ni un ascenso que no les toque por rigurosa escala”.<sup>3</sup> Cuando en 1840 se elaboró el Proyecto de Reforma de dichas leyes constitucionales, en su artículo 71 sólo se señaló que los diputados y senadores no podrían “funcionar en ningún otro encargo o empleo público”.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>2</sup>“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

<sup>3</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>4</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo,

62

### Sumario Artículo 62

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	737
Texto constitucional vigente. . . . .	740
Comentario	
<b>María del Pilar Hernández</b>	
Marco teórico conceptual. . . . .	741
Diferenciación en relación con la incapacidad . . . . .	742
Diferenciación en relación con la inhabilidad . . . . .	743
Diferenciación en relación con la inelegibilidad . . . . .	743
Reconstrucción histórica. . . . .	744
Análisis exegético. . . . .	745
Derecho comparado . . . . .	747
Derecho internacional . . . . .	750
Bibliografía . . . . .	752
Trayectoria constitucional . . . . .	753

Como puede constatarse por los antecedentes señalados, desde la década de 1810, ya se había contemplado esta exclusividad de los miembros del Congreso para con sus oficios políticos. En 1842, el artículo 90 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República, estipuló de forma mucho más clara esta exclusividad al señalar que diputados y senadores no podrían obtener, sin permiso de su Cámara respectiva, ningún empleo, comisión, ascenso ni pensión de provisión del gobierno, si no les tocara por “escala rigurosa establecida por la ley”.<sup>5</sup> En caso de que dicha Cámara proporcionara el permiso, el interesado debería cesar inmediatamente de sus funciones.

En la fracción II del mismo artículo se precisó, además, que dichos individuos no podrían funcionar en ningún otro encargo ni empleo público. Ese mismo año, el segundo Proyecto de Constitución sumó nuevos aspectos sobre el tema, en su artículo 41, consideró, por ejemplo, que ningún diputado ni senador podría renunciar su encargo sino por causa justa calificada por el Congreso, ni ser destituido salvo en el caso de que perdiera la cualidad de ciudadano o faltara tres meses seguidos a las sesiones sin licencia. Asimismo, se ordenó que durante su labor como diputado o senador no podría obtener del gobierno ninguna condecoración, empleo o “cualquiera gracia, a excepción de los ascensos de rigurosa escala”.<sup>6</sup>

Para la década de 1850 nuevos textos retomaron las estipulaciones en torno al oficio de los diputados y senadores. El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1856, por ejemplo, dedicó dos artículos para normar sobre esto. En el artículo 57 señaló que el cargo de diputado era incompatible con el ejercicio de cualquiera otro destino o comisión de la Unión en que se disfrutara de sueldo. Por su parte, el artículo 58 estipuló que los diputados propietarios, “desde el día de su elección hasta el día en que concluyan su encargo”, no podrían aceptar, sin licencia del Congreso, ningún empleo o nombramiento del Ejecutivo por el que se recibiera un sueldo. Mismo señalamiento valdría para los diputados suplentes que estuvieran en ejercicio de sus funciones.<sup>7</sup>

Cuando un año más tarde se promulgó la Constitución Política de la República Mexicana se retomaron ambos artículos y se integraron a la misma sin ningún cambio, y así se conservaron por varios años más hasta que en 1874 se realizaron reformas a ambos artículos. No obstante, dicha reforma no hizo sino señalar que dichos lineamientos eran también para los senadores.<sup>8</sup> Nuevos cambios no se sumaron sino en el proyecto de Constitución Política de Venustiano Carranza en 1916. En esa ocasión los

1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>5</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>6</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

<sup>7</sup>Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856\\_149/Proyecto\\_de\\_Constituci\\_n\\_Pol\\_tica\\_de\\_la\\_Rep\\_blica\\_245.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica_245.shtml).

<sup>8</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 937.

mismos puntos fueron retomados y condensados con varios otros que se habían considerado en la década de 1840. Además, todo ello fue colocado como parte del artículo 62 que quedó de la siguiente manera:

Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por el cual se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dura la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.<sup>9</sup>

Este texto rearmado en el proyecto de 1916 fue el que pasó de manera íntegra a formar parte del mismo artículo un año más tarde al promulgarse la Constitución de 1917.

<sup>9</sup>*Idem.*

## Artículo 62

Texto constitucional vigente

- 3º *Artículo 62.* Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>Artículo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

Comentario por **María del Pilar Hernández**

### Marco teórico conceptual

62

El contenido fundamental del precepto se endereza a la determinación de la incompatibilidad que, en tanto situación subjetiva comprendida en el estatuto de los legisladores, afecta a los servidores públicos de origen democrático electivo, en concreto a los diputados y senadores. Cabe señalar que determinamos como estatuto de los legisladores, el conjunto de derechos, deberes y prerrogativas propias de la función electiva representativa, que tienen como finalidad afirmar la dignidad, la capacidad y la independencia del representante del pueblo con relación al desempeño de su cargo y a su posición frente a las demás autoridades y órganos, y que se integra con el bloque constitucional que determina las condiciones de elegibilidad; el sistema de inhabilidades, incompatibilidades e incapacidades; las causales de cesación en el cargo; las inviolabilidades e inmunidades parlamentarias, así como la remuneración de sus labores.

Al hilo discursivo entendemos por incompatibilidad la regla que prohíbe a un miembro del órgano legislativo (llámese parlamento, congreso, asamblea o legislatura) el ejercicio simultáneo de ciertas funciones ya sea en el ámbito de poder público, o bien en el ámbito del libre ejercicio de las profesiones. Doctrinalmente este tipo de incompatibilidades, adjetivadas como parlamentarias (régmenes europeos), congresionales (régimen norteamericano), legislativas (México), derivan su origen del orden constitucional (Martínez Sospedra, 1974) y, eventualmente, de aquellas de naturaleza administrativa (Bielsa, 1960) o, en su caso, electoral (Tosi, 1996: 51).

Cualquiera que sea el ámbito de explicación del derecho público, subyace como *telos* de la incompatibilidad el funcionar en el marco de la división de poderes como institución de salvaguarda de su efectiva distinción y, en su evolución dentro de los regímenes constitucionales, garantía de independencia del parlamento tanto del Poder Ejecutivo, frente al gobierno, como “frente a los grandes poderes sociales ocultos en las modernas sociedades industriales: los grandes consorcios financieros y las corporaciones industriales privadas” (Martínez Sospedra, 1974: 17).

Dentro de la doctrina parlamentaria es recurrente la diferenciación entre la incompatibilidad y figuras afines, tales como la incapacidad, la inhabilidad, la inelegibilidad, las cuales se concretan dependiendo del momento en el que se presenten, la forma en que operan y los efectos que comportan. En principio debemos sentar que la incompatibilidad conlleva la posibilidad de ser electo y supone indefectiblemente la previa existencia de la capacidad. En lo que procede a su concreción en el tiempo, deviene

con la adquisición de la condición de legislador; su característica distintiva, en cuanto a su forma de operar y a sus efectos, es que implica siempre la capacidad de optar entre el empleo declarado incompatible y el mandato parlamentario. La concreción de la incompatibilidad supone:

- a) Prohibición expresa, de orden constitucional, del ejercicio simultáneo del mandato parlamentario con la ocupación de cargos públicos o privados (sobrevinir el cargo de secretario o subsecretario o mantener la titularidad de un despacho jurídico), o la aceptación de ciertas gracias (condecoraciones, títulos nobiliarios); y,
- b) La obligación de optar entre el cargo electivo y el de designación, acto que pone de relieve la contradicción entre la libertad de optar y la prohibición constitucional.

La doctrina señala como otras finalidades del régimen de incompatibilidades:

1. La defensa y garantía del interés del parlamento en la actuación de sus miembros;
2. La dedicación de los parlamentarios/legisladores al cargo electivo y sus exigencias;
3. La buena administración de la moral legislativa;
4. El impedir que se ejerza influencia en distintos ámbitos de desempeño y respetar, así, la autonomía entre órganos del Estado (división horizontal) y entre el parlamento/Congreso general, las entidades federativas y las municipalidades (división vertical o federativa); y,
5. La independencia e imparcialidad de los parlamentarios/legisladores.

Sobra subrayar que la incompatibilidad se encamina puntualmente al ámbito de lo material y funcional de simultaneidad entre la función pública o privada y el mandato representativo, sin dejar de reconocer que proyecta una manifestación subjetiva respecto de la incompatibilidad de intereses (sobre todo ante la eventual colisión entre intereses públicos o privados con aquellos que se derivan de la función parlamentaria). *Contrario sensu*, la incapacidad, la inhabilidad y la inelegibilidad se enderezan hacia la situación subjetiva de quien se ha de postular a un cargo electivo y precede en el tiempo al mismo. La comparación jurídica nos muestra que las ocupaciones que no entran en el régimen de incompatibilidades son aquéllas de las docentes y las prestadas a instituciones de beneficencia.

### Diferenciación en relación con la incapacidad

La incapacidad alude a la condición sustantiva del sujeto a ejercer el cargo de legislador (parlamentario, congresista, asambleísta), que anula la posibilidad de acceder al ejercicio de la función legislativa, *i.e.*, existe un impedimento jurídico al ejercicio del mandato. Las causales de incapacidad por cuestiones cognitivas es la prevista en la fracción IV del artículo 38 por vagancia o ebriedad consuetudinaria. No obviamos la previsión de las causales en los diversos artículos 55 y 58, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que aluden a “incapacidades”, ya que desde nuestra consideración no son tales sino, *stricto sensu*, causales de inelegibilidad o,

en su caso de inhabilidad. El artículo 55 fracción VI, remitía a casos de incapacidades previstos en el artículo 59, que a su vez, preveía la no reelección consecutiva; con la reforma electoral de 10 de febrero de 2014, tales causales no existen.

### Diferenciación en relación con la inhabilidad

Se predica en relación con la prohibición para ser electo parlamentario, su finalidad es preservar la integridad del proceso electoral, el contenido en la contienda política y la igualdad entre los competidores en una elección, actos que trascienden no solamente lo legítimo sino lo imperioso. Podríamos asentar que la inhabilidad se determina en razón de la situación subjetiva en la que transitoriamente se encuentra quien aspira al cargo electivo parlamentario, es importante señalar que la inhabilidad afecta incluso cuando se satisfagan los requisitos de elegibilidad, sin embargo suelen confundirse. Dentro del régimen constitucional mexicano son causas de inhabilidad las contenidas en las fracciones IV, V y VI de los artículos 55 y 58 de la propia Constitución federal, implican que en cuanto se cumpla la exigencia temporal de la separación del cargo, que supone la situación de ventaja electiva, la inhabilidad transmuta a elegibilidad.

Mediante decreto de reformas de 2 de febrero de 2014, se incrementaron los sujetos que se encuentran en situación de inhabilidad, incluyéndose a los titulares de los órganos constitucionales autónomos, organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal —habrán de separarse definitivamente 90 días antes del día de la elección—, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, ninguno salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva —deberán de separarse definitivamente tres años antes del día de la elección—. Tratándose de secretarios del gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México (decreto de reformas de 29 de enero de 2016), no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes del día de la elección.

### Diferenciación en relación con la inelegibilidad

Esta figura regulada más en el ámbito del derecho electoral, se concreta en la situación subjetiva en la que se encuentra el candidato al ejercicio de la función parlamentaria de no poder acceder a ella, en razón de no satisfacer una serie de requisitos constitucionales y legales que se orientan, esencialmente a la exigencia de requisitos propios de la ciudadanía (capacidad electoral), como sustrato propio de los derechos político-

electorales, así como la edad y la residencia. Según Silvano Tosi “El concepto de inelegibilidad concierne [...] a un impedimento jurídico que se aplica a sujetos pasivos de la relación electoral” (Tosi, 1996: 52).

En el orden jurídico mexicano los requisitos de elegibilidad se prevén en los artículos 38, 55 (diputados) y 58 (senadores) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Es importante señalar que cualquier hipótesis de incompatibilidad se concreta en el momento en que el parlamentario/legislador es declarado válidamente electo y se le ha hecho entrega de la constancia (artículo 60 de la CPEUM). Verificado el supuesto, surten sus efectos las previsiones contenidas en el propio artículo en comento, en relación con los artículos 51 y 57 de la misma CPEUM, respecto de la licencia y la consecuente suplencia. Hacemos notar aquí la ingente necesidad de revisar tema tan trascendente como lo es el régimen de licencias parlamentarias, que ha sido causa, hasta ahora, de eventuales evasiones legislativas al régimen de incompatibilidades.

Vale señalar que el bloque constitucional de incompatibilidades se complementa con lo dispuesto en el artículo 22, Base Primera, fracción II, respecto de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En lo referente al marco constitucional que sirve de base a las entidades federativas, en materia de incompatibilidades en general, y del régimen aplicable a los legisladores locales, en particular, es omiso en el artículo 116 de la CPEUM.

Se deduce de lo antes asentado, en el caso del sistema jurídico mexicano aún no se ha transitado hacia la depuración constitucional de un régimen de incompatibilidades no solamente públicas, sino, sobre todo privadas, tarea pendiente en aras de la colisión o conflicto de intereses que es evidente en estos casos. A partir de 2007 se prevé una causal plena de inelegibilidad, artículo 55, fracción V, párrafo tercero, que prescribe que tratándose de los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México (reforma de compatibilización de 29 de enero de 2016) no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

## Reconstrucción histórica

Los orígenes inmediatos de la incompatibilidad contenida, por primera vez en el constitucionalismo patrio, en el artículo 129 de la Constitución gaditana de 1812, son la Constitución norteamericana de 1787 y, posteriormente, la Declaración Francesa del Hombre y el Ciudadano, culminando en la Constitución, también francesa, de 1791. De forma puntual tal precepto prescribe no solamente la temporalidad sino, además, la prohibición de recibir, de forma coetánea, dos estipendios del erario público por concepto de empleo, al caso, de los diputados (el presupuesto de las Cortes) y de “provisión del rey”, evitando de vía la incompatibilidad, el trastocamiento del principio de división de poderes.

La Tercera de las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, artículo 56, fracción II, así como el diverso 71, fracción III, del Proyecto de Reformas a tales leyes,

de 30 de junio de 1840, dispusieron en el mismo sentido la incompatibilidad para diputados y senadores. Es por primera vez que en el artículo 90 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 25 de agosto de 1842, se asienta que los diputados o senadores no pueden, sin obtener permiso de su cámara respectiva, empleo, cargo o comisión, ascenso ni pensión reprovición del gobierno, si no es que le toque por su escala rigurosa, establecida por la ley; y una prescripción por demás importante, dado que concreta lo expuesto en el marco teórico, la licencia así concedida surte los efectos de cesar al legislador en el ejercicio de sus funciones electivas.

Bajo el mismo tenor el artículo 41 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 2 de noviembre de 1842, dispuso tanto la competencia del Congreso tratándose de licencias por desempeño de diputados, senadores, de empleos en comisión por el gobierno, concretado este supuesto generaba como consecuencia la suspensión en las funciones legislativas, más aún, la última parte del precepto contenía una incompatibilidad genérica al asentar: “Tampoco pueden funcionar en ningún otro empleo público”. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana en su artículo 75 de 12 de junio de 1843, dispusieron la misma incompatibilidad, casi en iguales términos.

Resulta importante la prescripción contenida en los artículos 57 y 58 (referentes a los diputados) del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 16 de junio de 1856, ya que, en razón de la temporalidad de la incompatibilidad, establece que se concretará “desde el día de su elección hasta el día que concluya su encargo”. Por lo que hace a la autorización del Congreso, y el no desempeño de destino o comisión en la Unión en donde se goce de sueldo, se mantiene invariable, de igual forma se refiere a los artículos 57 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857. Con variaciones mínimas en la expresión prescriptiva, el artículo 58, vía reforma de 13 de noviembre de 1974, y el artículo 62 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, de 1 de diciembre de 1916, mantuvieron el texto.

### Análisis exegético

El precepto se encuentra relacionado tanto con la suplencia, como con la pérdida del cargo y la determinación de las consecuentes responsabilidades. Dicho precepto no había sido objeto de modificación formal o interpretación constitucionales, es hasta el año 2016 en el marco de la gran reforma constitucional que, en virtud del decreto de 26 de enero de tal año, se dispone erigir al entonces Distrito Federal en la Ciudad de México, dotándola de la naturaleza jurídica de “entidad federativa” reconociéndose así, las añejas reivindicaciones de sus habitantes como ciudadanos plenos y, a sus órganos de gobierno con plena potestad para dictar, incluso, su propia Constitución.

La reforma de 2016, deja intacto el texto constitucional, salvo en la parte de lo atinente a “entidades federativas”, inclusiva de este ámbito que denota la incompatibilidad de los cargos electivos con cualesquier cargo o comisión en la Ciudad de México. Consecuentemente le es aplicable tanto la norma constitucional en el caso de los

legisladores, como uno de los principios fundamentales del derecho público que es, a saber: “lo que no está expresamente prohibido, se entiende permitido”, esto es así por lo que hace al régimen de incompatibilidades, las incapacidades, las inhabilidades o las inelegibilidades.

Hasta ahora, toda vez que los legisladores propietarios gozan del derecho de licencias, y la consecuente entrada en funciones de sus suplentes —reguladas en los artículos 51, 57, 63 y 78, fracción VIII—, el análisis ha sido limitativo, dejando de lado nuevas actividades públicas y privadas, que desarrollan aquéllos tornándose cada vez más ingente, la necesidad no solamente de actualizar el artículo 62, sino expedir las leyes respectivas, como sucede en el caso de España (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que contiene incompatibilidades para los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas). Cabe mencionar que el 13 de agosto de 2003, el senador Fidel Herrera, exgobernador del estado de Veracruz, del Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa de reforma al artículo de mérito al tenor siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO. Se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 62 [...] También perderá el carácter de Diputado o Senador el que durante su ejercicio gestione o celebre contratos de obras, suministros, enajenaciones o servicios con el Estado, Gobiernos de las Entidades Federativas, o Municipales y sus organismos descentralizados o empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, cualquiera que sea la profesión que ejerza; el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el fisco federal y en general contra la Administración Pública Federal, que implique una contraprestación patrimonial de cualquier naturaleza; los que representen o gestionen licencias, permisos, concesiones de carácter administrativo o servicios públicos que le corresponda prestar al Estado; el que ofrezca y gestione para terceros empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza; el que ejerza su profesión, cualquiera que ésta sea, en negocios o asuntos públicos o el que, aprovechando su intervención como legislador en el nombramiento de cualquier servidor público, ejerza tráfico de influencia con ese motivo. La pérdida del carácter de Diputado o Senador se dará cuando actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, por medio de una sociedad mercantil o de personas de la que forme parte. Cualquier ciudadano podrá denunciar ante las Cámaras la infracción de estos impedimentos por parte de los Diputados y Senadores propietarios o suplentes en ejercicio del cargo.

Como es de inferir, la iniciativa se enderezaba a evitar el beneficio que desde el escaño o la curul, en razón de la posición de predominio, pueden llegar a concretar los legisladores, como lo hemos apuntado, tanto en el ámbito de lo público como de lo privado. No está de más, que generalmente se exceptúa del régimen de incompatibilidades aquellas actividades destinadas a la docencia y la investigación, eventualmente, pagadas o no. El sistema jurídico mexicano ha transitado a la sanción de un cúmulo de cuerpos normativos que tratan de paliar la ausencia de esquemas éticos que eviten

que los legisladores se beneficien del ejercicio de la función representativa o, en su caso, realicen actividades remuneradas, eludiendo el imperativo prescrito en el precepto de mérito.

## Derecho comparado

En el ámbito de la comparación jurídica, algunos estados nacionales aún mantienen prescripciones sintéticas de incompatibilidad, sin obviar la autorización de la cámara respectiva, la activación de funciones de la suplencia y la pérdida del cargo en caso de no acatamiento a la previsión, mientras otros, como lo veremos, se han decantado por realizar enunciación amplia de los casos en que se concretan las incompatibilidades o, en su caso, de forma categórica prohíben cualquier otro empleo, cargo o comisión, pública o privada, en el ámbito parlamentario, legislativo o congresional.

Se inscriben en el primer caso documentos constitucionales como: Argentina, 1994, artículo 93; Bolivia, 2009, artículos 51; Costa Rica, 1949, artículos 111 y 112; El Salvador, 1983, artículos 128 y 129; Estados Unidos de Norteamérica, 1787, artículo I, sección 6; Panamá, 2004, artículos 156 y 157; Paraguay, 1992, artículos 196 a 199; República Dominicana, 2010, artículos 77.3 y 88; Uruguay, 1997, artículos 101, 122, 125 y 126; y, Venezuela, 1999, artículo 191. Las constituciones que desarrollan de forma pormenorizada el catálogo de incompatibilidades son: Brasil, 1988, artículo 54, que prevé claramente tanto los casos de incompatibilidad, como la temporalidad en que se concreta (desde la expedición de la constancia a la toma de posesión), a saber:

Artículo 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I. Desde a expedição do diploma:

- a. Firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
- b. Aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades constantes da alínea anterior;

II. Desde a posse:

- c. Ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- d. Ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades referidas no inciso I, a;
- e. Patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a;
- f. Ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

La Constitución chilena de 1980, prescribe en sus artículos 55 y 56, de forma pormenorizada lo siguiente:

Artículo 55. Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial. Asimismo, los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean *ad honorem*, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital. Por el solo hecho de resultar electo, el diputado o senador cesará en el otro cargo, empleo, función o comisión incompatible que desempeñe, a contar de su proclamación por el Tribunal Calificador. En el caso de los ex presidentes de la República, el solo hecho de incorporarse al Senado significará la cesación inmediata en los cargos, empleos, funciones o comisiones incompatibles que estuvieran desempeñando. En los casos de los senadores a que se refieren las letras b) a f) del inciso tercero del artículo 45, éstos deberán optar entre dicho cargo y el otro cargo, empleo, función o comisión incompatible, dentro de los quince días siguientes a su designación y, a falta de esta opción, perderán la calidad de senador.

Artículo 56. Ningún diputado o senador, desde su incorporación en el caso de la letra a) del artículo 45, desde su proclamación como electo por el Tribunal Calificador o desde el día de su designación, según el caso, y hasta seis meses después de terminar su cargo, puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior.

Esta disposición no rige en caso de guerra exterior; ni se aplica a los cargos de presidente de la República, ministro de Estado y agente diplomático; pero solamente los cargos conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador.

La Constitución colombiana de 1991, es más comprensiva que las anteriores, ya que prevé incompatibilidades de naturaleza privada, así:

Artículo 180. Los congresistas no podrán:

Desempeñar cargo o empleo público o privado.

Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición. Ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.

Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

Párrafo 1. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades al ejercicio de la cátedra universitaria.

Párrafo 2. El funcionario que en contravención del presente artículo, nombre a un Congresista para empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 181. Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el periodo constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del periodo fuere superior. Quien fuere llamado a ocupar un cargo, quedará sometido al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades a partir de su posesión.

Artículo 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

La Constitución guatemalteca, 1985, artículo 164, prevé de manera conjunta la taxación de las prohibiciones o inhabilidades y las incompatibilidades, interesa al caso, lo previsto en el párrafo segundo que puntualmente contiene lo concerniente a las incompatibilidades, tal como se aprecia a continuación:

Artículo 164. Prohibiciones y compatibilidades. No pueden ser diputados:

Los funcionarios y empleados de los Organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Contraloría de Cuentas, así como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el director del Registro de Ciudadanos. Quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior; Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultas de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio; Los parientes del presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, no hubieren solventado sus responsabilidades; Quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y Los militares en servicio activo. Si al tiempo de su elección o posteriormente, el electo resultare incluido en cualquiera de las prohibiciones contenidas en este artículo, se declarará vacante su puesto, pero si fuera de los comprendidos en los literales a) y e) podrá optar entre el ejercicio de esas funciones o el cargo de diputado. Es nula la elección de diputado que recayere en funcionario que ejerza jurisdicción en el distrito electoral que lo postula, o la hubiere ejercido tres meses antes de la fecha en que se haya convocado a la elección. El cargo de diputado es compatible con el desempeño de misiones diplomáticas temporales o especiales y con la representación de Guatemala en congresos internacionales.

En el caso de la Constitución peruana de 1993, artículo 92, se inscribe en la oleada de previsiones específicas en materia de incompatibilidades, aspectos que le tornan particular en su redacción es la expresión en su primer párrafo; “La función de congresista es de tiempo completo, le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso”. Decimos particular, porque la oración deja a duda si, a la inversa, en los periodos de receso o las horas de no funcionamiento los legisladores sí pueden desempeñar otra función, particularmente de naturaleza privada que, eventualmente, pueda devenir en incompatible, por lo demás, el precepto continúa:

El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional. La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obra, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos. La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.

Las previsiones de la Constitución uruguaya, 1997, son de particular interés por dos razones, a saber: por extender la incompatibilidad más allá del término del encargo legislativo y, segundo, atribuir competencia al Legislativo para desarrollar en ley el régimen de incompatibilidades, tal como se desprende de los artículos 91, 99, 101, 122, y, específicamente el artículo 125 que a la letra dispone:

Artículo 125. La incompatibilidad dispuesta por el inciso primero del artículo 122, alcanzará a los Senadores y a los Representantes hasta un año después de la terminación de su mandato, salvo expresa autorización de la Cámara respectiva.

Artículo 126. La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá reglamentar las prohibiciones establecidas en los dos artículos precedentes o establecer otras, así como extenderlas a los integrantes de otros órganos.

Finalmente, la tercera modalidad de previsión, como ya se apuntó, se concreta en la prohibición total, salvo los docentes y honoríficos, tal como sucede en los casos de República Dominicana, cuya reciente Constitución data de 2002, así lo determina en sus artículos 18 y 108; y Venezuela, 1999, en su artículo 191.

## Derecho internacional

En el ámbito regional algunos documentos internacionales prevén supuestos de incompatibilidad para aquellos que realizan funciones parlamentarias, cabe mencionar: el Protocolo adicional al tratado constitutivo del parlamento andino (Ciudad de Sucre, 23 de abril de 1997) que dispone en su artículo 8°:

La función de Representante al Parlamento Andino, además de las incompatibilidades consagradas en el derecho interno de cada País Miembro, tendrá los siguientes impedimentos:

- a) Ejercer funciones públicas al servicio de algún País Miembro, salvo la legislativa; Ser Representante, funcionario o empleado de algún otro Órgano del Sistema Andino de Integración; Ser funcionario o empleado de alguna de las Instituciones Comunitarias Andinas o de los Organismos Especializados vinculados a ellas.

- b) Adicionalmente, hasta que entre en vigor el Régimen Electoral Uniforme, cada País Miembro podrá dictar normas nacionales sobre otras incompatibilidades.

Los Representantes que después de haber asumido su mandato, resulten comprendidos en cualquiera de las incompatibilidades previstas en este artículo, cesarán en sus funciones y serán reemplazados por su respectivo suplente, mientras persistan las incompatibilidades.

En el caso de los diputados del Parlamento Centroamericano (Parlacen), el Tratado Constitutivo, adoptado en Guatemala el 10 de febrero de 1987, dispone en sus artículos 3º y 4º, lo relativo a las incompatibilidades, es de mencionar que utiliza en el último precepto citado las expresiones de prohibiciones e incompatibilidades. El tema ha sido materia de consulta ante la Corte Centroamericana de Justicia, con el número de expediente 4-595, resuelta el 22 de junio de 1995, publicada en la *Gaceta Oficial CCJ* núm. 2, visible en páginas 2-7 ([www.ccej.org.ni/resolnes/resols1995.htm](http://www.ccej.org.ni/resolnes/resols1995.htm)) y que nos permitimos reproducir en la parte conducente:

*CUARTO PUNTO: ¿Cuál es el instrumento jurídico aplicable para establecer la existencia o no de causas de incompatibilidad para el ejercicio de las funciones como diputado al Parlamento Centroamericano?*

En cuanto a esta interrogante, cabe hacer notar, que sobre la materia de incapacidades e incompatibilidades para el ejercicio de las funciones de diputados al Parlamento Centroamericano, PARLACEN, el Tratado Constitutivo del mismo, regula la situación en los artículos 3º y 4º, creando incapacidad mientras dure su mandato, para ser funcionarios de organismos internacionales y aceptando, cualesquiera otras incompatibilidades que establezcan las legislaciones nacionales para el cargo de diputado o representante.

Por ello la Corte a nombre de Centroamérica y en respuesta al cuarto punto planteado por la Honorable Corte Suprema de Justicia de Honduras, emite la siguiente opinión: EL INSTRUMENTO JURÍDICO APLICABLE PARA ESTABLECER CAUSAS DE INCAPACIDAD O INCOMPATIBILIDAD DE LOS DIPUTADOS AL PARLAMENTO CENTROAMERICANO, PARLACEN, ES EL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS AL TENOR DE LO DISPUESTO EN SUS ARTÍCULOS. 3º Y 4º Y SUS PROTOCOLOS. Y, III. Hágase saber esta resolución a la Honorable Corte Suprema de Justicia de la República de Honduras. No habiendo otro asunto que tratar, se levantó la sesión y se termina esta Acta que firman los Magistrados Presentes y el Secretario General Interino.

En el ámbito del derecho europeo, específicamente en relación con el Parlamento Europeo, el acta relativa a la elección de los representantes en tal órgano por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976 (DL 278 de 8 de octubre de 1976), disponible en [www.europarl.es/elecciones/legislacion/acta2076.html](http://www.europarl.es/elecciones/legislacion/acta2076.html):

Artículo 6º.

1. La calidad de representante en el Parlamento Europeo será incompatible con la de: miembro del Gobierno de un Estado miembro,

- Miembro de la Comisión de las Comunidades Europeas,
- Juez, abogado general o secretario del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas,
- Miembro del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas,

- Miembro del Comité Consultivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero o miembro del Comité Económico y Social de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,
  - Miembro de comités u organismos creados en virtud o en aplicación de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica para la administración de fondos comunitarios o para el desempeño de modo permanente y directo de una función de gestión administrativa,
  - Miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o empleado del Banco Europeo de Inversiones,
  - Funcionario o agente en servicio activo de las instituciones de las Comunidades Europeas o de los organismos especializados que de ellas dependen.
2. Además, cada Estado miembro podrá fijar las incompatibilidades aplicables en el plano nacional, en las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 7º.
  3. Los representantes en el Parlamento Europeo a los que sean aplicables, durante el periodo quinquenal contemplado en el artículo 3º, las disposiciones de los apartados 1 y 2, serán sustituidos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12.

## Bibliografía

- BIELSA, Rafael, *La función pública*, Buenos Aires, Depalma, 1960.
- FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, “Incompatibilidades”, *Temas básicos de derecho parlamentario*, tomo II, Madrid, Civitas, 2001.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, México, IJ-UNAM-Porrúa, 2003.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Diccionario Electoral del Distrito Federal*, México, IJ-UNAM-Porrúa, 2001.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Incompatibilidades parlamentarias en España (1810-1936)*, Valencia, Ediciones Cosmos, 1974.
- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa-LVI Legislatura-Cámara de Diputados, 1996.

## Artículo 62

Trayectoria constitucional

### *Primera 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

62

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 63

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 63 hace referencia a las obligaciones de senadores y diputados de asistir a las sesiones de sus respectivas cámaras así como a la cantidad de asistentes que debería haber para abrir las sesiones. El primer antecedente sobre esta materia lo encontramos en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. En su artículo 36 dicho documento señala que las cámaras no podrían abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Además, el mismo artículo estipuló que los presentes de una y otra cámara deberían reunirse el día señalado por el reglamento de gobierno interior de éstas y compeler a los ausentes para que asistieran, bajo las penas que designara la ley.<sup>1</sup>

El siguiente antecedente lo encontramos 12 años más tarde, en las Leyes Constitucionales de 1836.<sup>2</sup> En el artículo 17 de la tercera ley se señala que para la votación de cualquier ley o decreto debería estar presente más de la mitad del número total de individuos que compusieran la cámara, y que toda votación se haría por la mayoría de sufragios de los que estuvieren presentes, excepto en los casos que la ley exigiera un número mayor. Por su parte, el artículo 49 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, reafirmó que para votar cualquier ley o decreto en cualquier cámara se necesitaría de más de la mitad del número total de individuos que la compusieran y se agregó que se tendría por acordado todo aquello en que

<sup>1</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>2</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

### Sumario Artículo 63

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	755
Texto constitucional vigente. . . . .	758
Comentario <b>Miguel Ángel Eraña Sánchez</b> Marco teórico conceptual. . . . .	760
Análisis exegético y desarrollo legislativo. . . . .	765
Desarrollo jurisprudencial. . . . .	769
Derecho comparado . . . . .	769
Bibliografía . . . . .	771
Trayectoria constitucional . . . . .	773

conviniere la mayoría absoluta de sufragios de los concurrentes, excepto en los casos en que la ley exigiera mayor número.<sup>3</sup>

Como puede apreciarse, para este momento ya existía una clara idea de que los votos deberían ser por mayoría de los senadores o diputados que estuvieran presentes en las sesiones y que éstas sólo se celebrarían con más de la mitad del número de dichos individuos que compusieran cada cámara. Un cambio se introdujo sólo en 1842, cuando el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana ordenó, en su artículo 66, que para dichas discusiones debería estar presente dos terceras partes del total de individuos que formarían cada cámara. Precisó, además, que para segundas revisiones de los asuntos se requeriría de dos terceras partes “de la cámara iniciadora para ser reproducido, y de la revisora para ser desechado”.<sup>4</sup> Como complemento a lo anterior, el artículo 91 de dicho ordenamiento señaló que los diputados y senadores que no se presentaran a desempeñar su encargo en el término que su respectiva cámara les señalara, previa la calificación de su excusa, o que permanecieran ausentes de ella, sin licencia, no gozarían de las prerrogativas que les concedía la Constitución. Además, quedarían sujetos a las penas que les impusieran las leyes.

En el mismo sentido, el segundo Proyecto de Constitución Política<sup>5</sup> fue ahora mucho más contundente al señalar, en su artículo 41, que los diputados serían destituidos si faltaban, sin licencia del Congreso, por tres meses consecutivos a las sesiones. Como complemento, el artículo 43 estipuló que los diputados y senadores que no se presentaran a desempeñar su encargo en el término que la respectiva cámara les señalare, no gozarían de las prerrogativas que la Constitución les concediera y quedarían sujetos a las penas que las leyes les impusiera. Por último, el artículo 56 reafirmó lo señalado en los textos jurídicos anteriores en torno a que la discusión de cualquier ley o decreto sólo se podría hacer si estaban presentes las dos terceras partes del total de individuos que conformaran cualquiera de las cámaras.

Además, se contempló lo mismo sobre que el voto de la mayoría se consideraría como aprobación. En la segunda revisión se requeriría de los dos tercios de la cámara iniciadora para ser reproducida y de la revisión para ser desechada. Un nuevo cambio se introdujo en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, las cuales, en su artículo 58, estipularon que para tratar cualquier ley o decreto se necesitaría de la mitad más uno de los integrantes.<sup>6</sup> Esta modificación se plasmó todavía en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, que en su artículo 61 señaló que el Congreso no podría abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Además, dicha carta magna retomó

<sup>3</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>4</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf)

<sup>5</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

<sup>6</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>

el elemento introducido en la década de 1820 acerca de que los presentes deberían reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes bajo las penas que ella designara.<sup>7</sup>

La siguiente modificación al artículo aquí tratado se realizó en 1874, al llevarse a cabo una reforma al artículo 61 de la Constitución de 1857. En esa ocasión lo que se modificó fue nuevamente el número de asistentes que debería haber para tratar una ley o decreto, señalándose que para la Cámara de Senadores serían las dos terceras partes mientras que para los diputados se necesitaría de la mitad más uno del total de los miembros.<sup>8</sup> La última modificación hecha a este texto se realizó en 1916 al elaborarse en proyecto de Constitución de ese año. En aquel momento las modificaciones realizadas le hicieron ganar precisión al texto constitucional. Entre las adhesiones estuvo el que los presentes deberían compeler a los ausentes a asistir en los siguientes 30 días y, de no hacerlo, se daría por hecho que no aceptaban el cargo.<sup>9</sup> Luego de ello se debería llamar a los suplentes y, si tampoco asistían, se convocaría a nuevas elecciones. Asimismo se consideraría que los senadores y diputados que no asistieran por 10 días consecutivos sin licencia del presidente de su cámara estaban renunciando a su cargo. Como puede verse, las medidas para garantizar la asistencia de los miembros del Congreso a sus cargos se hicieron más rígidas. Estas medidas fueron incorporadas al artículo 63 de la Constitución de 1917.

<sup>7</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>8</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 957.

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 958.

## Artículo 63

### Texto constitucional vigente

63 *Artículo 63.* 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; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.<sup>10</sup>

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin

<sup>10</sup>Párrafo reformado, DOF: 03-09-1993, 29-10-2003.

causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>Párrafo adicionado, *DOF*: 22-06-1963.

## Artículo 63

Comentario por Miguel Ángel Eraña Sánchez

63 El artículo 63 constitucional es el pórtico normativo que sienta las bases para la funcionalidad de las cámaras que integran el Poder Legislativo Federal, después de que los artículos constitucionales precedentes han concebido tanto los sistemas electorales para la composición del Congreso General, como el régimen de ilegitimidades e incompatibilidades aplicable a partidos y ciudadanos que aspiran a ocupar la representación popular de la Federación. El prolijo contenido de los cuatro párrafos del artículo 63 que lleva al quórum parlamentario como su principal instituto de vertebración (*Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer el cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros*), se encuentra completado por una tríada de reformas constitucionales que han reconfigurado un régimen de perfeccionamiento del propio quórum, a través de ciertos métodos de suplencia y sustitución de diputados y senadores faltantes, además de establecer las bases de un sistema de responsabilidades para aquellos agentes —ciudadanos y partidos— que conspiran en contra de la funcionalidad ordinaria de las cámaras federales.

Cabe anunciar que el orden expositivo de este comentario se detendrá, en un principio, en buscar la clarificación doctrinal respecto a la naturaleza y características del quórum parlamentario, que suele albergar múltiples elementos de confusión. Enseguida, continuará con un análisis tripartito de los contenidos constitucionales empezando con el primer párrafo del artículo, cuyo texto original ha sido cambiado por dos reformas publicadas en el *DOF* del 3 de septiembre de 1993 y en el *DOF* del 29 de octubre de 2003; después, vendrá la disección de los párrafos segundo y tercero que han sido intocados por el Poder Revisor; y, por último, se analizará el párrafo final del artículo que fue producto de una adición publicada en el *DOF* del 22 de junio de 1963.

### Marco teórico conceptual

*Quórum* es un término cuya definición nominal es *de los que* o *de los cuales*, genitivo plural del relativo *qui*, además de la primera palabra de la frase latina *quórum aliquem vestrum*, a través de la cual antiguos tribunales ingleses encabezaban aquellos escritos o actas que, en juicios por delitos graves, exigían la presencia de todos o al menos cierto número de los jueces integrantes del tribunal. Para el siglo XVI, el término se había extendido al propio sistema parlamentario y dos siglos más tarde se hallaba in-

corporado en los textos originarios del constitucionalismo escrito (artículo 1º sección 5 de la Constitución de Estados Unidos de América de 1787 y artículos 3º y 4º del Título III, capítulo 1º, sección V de la Constitución francesa de 1791).

En sentido parlamentario estricto, el *Quórum* o Número Legal es el requisito o la condición formal que se exige para asegurar la apertura de sesiones, el desahogo de deliberaciones y la validez en la adopción de acuerdos de cualquier órgano parlamentario. Destaca el hecho de que, dentro de aquellos sistemas constitucionales que reconocen al instituto del quórum, se produce una suerte de potente blindaje ante cualquier intento de reducción o pervisión por parte de los poderes constituidos, siempre y cuando la sociedad política en cuestión asuma la defensa vehemente de su forma de organización democrática.

Por consiguiente, el quórum es un elemento de pervivencia de los Estados democráticos y su naturaleza de impronta formalista se nutre también de caracteres axiológicos valiosos. Como se ha dicho con tino, puede considerársele como garante del sistema representativo o del sistema republicano en la medida en que *asegura un mínimo de representatividad de las decisiones camerales*, independientemente de que también ayuda a contrastar el papel jugado por las minorías políticas dentro de los procedimientos parlamentarios. Dichas funciones adquieren mayor relevancia en la medida en que la división de poderes se identifica hoy como el *núcleo irreductible* del Estado constitucional, el cual a su vez admite un circuito legítimo y continuo de relaciones de mayorías-minorías en la práctica totalidad de órganos del Estado.

A pesar de que podría adoptarse aquí la distinción doctrinal típica de *quórum de presencia* y *quórum de votación*, la soslayaremos en este comentario a fin de evitar las reiteradas confusiones que surgen al tomarse de manera equivalente: *quórum de votación-tipos de mayoría*. Para efectos explicativos, optamos por la taxonomía propia de *quórum simple* y *quórum complejo*, distinguiendo enseguida sus características y modalidades de interpretación parlamentaria. El *quórum simple* es aquel que surge cuando el Ordenamiento delimita un *número legal mínimo* de miembros del órgano parlamentario, cuya asistencia resulta indispensable para comenzar una reunión (esto es, el llamado quórum-constitución o quórum de sesión constitutiva); o también para celebrar sin interrupción cualquier debate (es decir, el quórum-deliberación), con lo cual ambas modalidades del *quórum simple* condicionarán siempre la validez de actuaciones de la Cámara.

Tales modalidades encierran lo que en México conocemos como *quórum de asistencia*, que supone siempre la comprobación de asistencia de los miembros de pleno derecho de las cámaras, mas sin encerrar algún tipo de quórum-votación. Por consiguiente, los sujetos parlamentarios concitados en el *quórum simple* se distinguen por desempeñar una función *pasiva* en el perfeccionamiento del instituto (*ergo*, quórum de asistencia), según se encuentre previsto en la normativa parlamentaria.

El *quórum complejo* implica el perfeccionamiento previo del *quórum simple* (en cualquiera de las modalidades del *quórum de asistencia* descritas con anterioridad), pero suele más bien identificarse en cada Ordenamiento por una o varias condiciones sugeridas aquí de manera ejemplificativa:

- a) *Condiciones de validez del acuerdo parlamentario o del propio quórum*, identificables si la normativa parlamentaria determina cuáles votos serán tomados en cuenta con referencias expresas como: *la mayoría de los votos emitidos, la mayoría de los votos válidos, descontados los votos nulos* o si igualmente condicionan la validez del quórum con referencias como: *la Cámara y sus órganos deberán estar reunidos reglamentariamente, en escrutinio secreto*, etcétera;
- b) *Condiciones de legitimación y/o legitimidad del acuerdo parlamentario* que se proyectan cuando la normativa parlamentaria expresa *quiénes* aritmética o cualitativamente tienen derecho al uso de las prerrogativas camerales a través de alusiones como: *los miembros de pleno derecho (X) partes de los presentes, la mayoría de los miembros del órgano, la mayoría de los presentes, los presentes, dos grupos parlamentarios, 15 diputados*. Cabe subrayar el hecho de que, ante la exigencia de estas condiciones de legitimación o legitimidad, los sujetos parlamentarios, por contraste de lo ocurrido en el *quórum simple*, desempeñan ahora una clara posición activa en la correcta funcionalidad del quórum, verbigracia, en la manifestación expresa o tácita del consentimiento; y
- c) *Condiciones o tipos de mayoría para perfeccionar el acuerdo o la decisión parlamentaria*, las mismas que de manera frecuente y confusa se aluden como quórum de votación, ese que más bien identificaremos en adelante como un quórum complejo, que sirve para dotar de capacidad decisoria plena a cualquier órgano parlamentario.

Estas últimas condiciones o tipo(s) *de mayoría* resultan de las peculiaridades de cada sistema parlamentario. El *cómo* puede constitucional o legalmente expresarse una votación mayoritaria dentro de los órganos parlamentarios, ha seguido la tendencia de identificarse mediante ciertos calificativos: *mayoría simple, relativa, absoluta, especial, cualificada o agravada*. Descontado que también allí se exige una posición activa a los distintos sujetos parlamentarios —ante el apremio que tienen de perfeccionar el objeto del quórum a través de la expresión directa de su voto— no debe olvidarse que la problemática se agudiza, precisamente, con la vertebración de las condiciones descritas en tercer lugar, llegado el caso que el Ordenamiento haya decidido conjugarlas, de manera simultánea o separada, con las demás condiciones enunciadas, ya que entonces se producirán aquellas complicaciones o distorsiones del quórum parlamentario que se han aludido con anterioridad. De manera breve, resulta útil distinguir mejor las *condiciones o tipos de mayoría* del quórum complejo, ya que en la propia jerga parlamentaria tienden a presentarse confusiones.

Mayoría simple: *se entiende que hay mayoría simple cuando los votos positivos superan a los negativos, sin contar ni las abstenciones, los votos en blanco, ni los votos nulos*. Esta es una definición aportada por el Reglamento vigente del Parlamento autonómico catalán que destaca por su llaneza; dicho tipo de mayoría, parte de reconocer legitimidad a una dualidad de posiciones enfrentadas, que necesariamente deben dirimirse para ocupar el único lugar reservado como expresión unitaria del órgano. El umbral o límite de votos que debe traspasarse puede ser fijado con independencia de los votos imperfectos (sea por nulidad, invalidez, disposición legal o práctica parlamentaria como sería el caso de las abstenciones), lo cual finalmente favorece sólo a la posición que ha cruzado tal umbral, así sea con un solo voto de diferencia.

Mayoría relativa: de acuerdo con el maestro Felipe Tena Ramírez, la mayoría relativa es la que decide entre más de dos proposiciones; y de ella obtiene el triunfo la que alcanza el mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de los votantes. En esta variedad de mayoría simple ocurre que las posiciones o propuestas a dirimirse ya se han multiplicado, tal como sucede al elegirse los cargos de Mesa directiva o los componentes de órganos diversos del Estado.

Mayoría absoluta: las modalidades de la *mayoría simple* antes descritas, presentan como característica común el cambiante umbral o el límite de votos que precisan traspasar quienes aspiran a la obtención de la mayoría, por lo cual merecen apreciarse doctrinalmente como mayorías dúctiles, flexibles o relativas, de intensidad distinta.

En cambio, la *mayoría absoluta* se caracteriza por adoptar aquel umbral de manera rígida y prácticamente invariable, en razón de que se exige de referencia al total de miembros del órgano involucrado. Esto implica a la mitad más uno de los votos de los miembros de pleno derecho del órgano parlamentario.

En términos técnicos, la mayoría absoluta sería aquella que *se ha expresado, en el mismo sentido, el primer número entero que sigue al número resultante de dividir por dos el total de miembros de pleno derecho de la Cámara*, según reza el artículo 72 del Reglamento del Parlamento autonómico de Cataluña.

Merece resaltarse la dimensión en que operan las minorías parlamentarias ante la exigencia de mayorías absolutas, ya que lo hacen en calidad aproximada a la de un cuerpo homogéneo, es decir, como *minorías orgánicas en disenso*, pero esencialmente protegidas por la rigidez del quórum complejo que colabora recrudesciendo el umbral de votos que debe superar la mayoría. Dicha función de las minorías se relaciona de manera directa tanto con la forma de articulación de los grupos parlamentarios, como con las modalidades del sistema electoral y con las formas de intervención de las minorías en los procedimientos ordinarios o especiales de cada Ordenamiento.

Mayorías especiales o calificadas: la denominación de *mayoría calificada* se reserva para aquellas votaciones cuyo objeto o materia se considera de gran trascendencia y consecuentemente precisan *de un apoyo superior al de la mayoría absoluta e inferior a la unanimidad*.

En este tema existe una cuestión interesante, vinculada con el tipo de quórum complejo que cada Ordenamiento haya articulado: si el umbral de votos se fija con relación al número de miembros del órgano o con relación a los presentes en la sesión decisoria, ya que esto modelará la rigidez o flexibilidad del sistema parlamentario. Por ejemplo, si el Ordenamiento tiene un quórum complejo atinente a la aprobación *por una mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras* (artículo 167.1 Constitución española) habrá configurado, entonces, una mayoría de especial rigidez (mayoría cualificada *sensu stricto*), al preverse de forma invariable el umbral de votos. En cambio, si el sistema matiza el quórum complejo exigiendo a cada Cámara el voto de las *dos terceras partes de los individuos presentes* (artículo 135 Constitución mexicana), aunque ambos casos conciten el procedimiento de reforma constitucional sólo podría encerrarse en el último ejemplo cierta mayoría de rigidez o cualificación flexible (por tanto, será una mayoría cualificada, *lato sensu*).

Recuérdese también que el halo identificador de las mayorías rígidas o cualificadas con la protección de las minorías parlamentarias se debe, en buena medida, a las virtudes encontradas por Hans Kelsen en ciertos tipos de mayorías. En principio, el jurista separa la *mayoría absoluta* de las *mayorías cualificadas*, no obstante en ocasiones también las confunde. De la primera observa que *significa la aproximación relativamente mayor a la idea de libertad*, tras verla conjugada con la igualdad y reconocerla como *límite máximo* y más aconsejable para rectificar lo que llama *voluntad del Estado* (se infiere que igual para articular el carácter compromisorio del Parlamento). En cambio, para las *mayorías cualificadas* defiende tipos de votación elevados (2/3 o 3/4 partes), pero únicamente les reserva utilidad en la creación de leyes constitucionales, aduciendo que *el catálogo de los derechos políticos pasa, de la protección del individuo contra el Estado, a ser protección para una minoría, para una minoría cualificada contra la mayoría absoluta*. En sentido contrario, más antigua es la censura recibida por las mayorías cualificadas (las que piden “más” de la mayoría, *i.e.* la unanimidad o las que tienden a ésta), como en su momento apreciaron Hamilton o Madison que les atribuían tanto la subversión del *principio fundamental del gobierno libre* (responsable de que las minorías se retirasen de las asambleas) y, también, los riesgos de convulsiones públicas que dejaran sin gobernar a la mayoría en virtud de que *el poder sería transferido a la minoría*. Sin embargo, dentro de los parlamentos contemporáneos se ha mantenido vigente solamente una parte de las anteriores apreciaciones políticas, ya que se han reformulado o mutado tanto la naturaleza como las prescripciones del quórum parlamentario, con el fin de adaptarlo a las condiciones de funcionalidad de los Estados constitucionales actuales.

Enseguida puede apreciarse cómo el Ordenamiento mexicano admite múltiples peculiaridades para la articulación de quórum complejo, según se trate de ejercer la capacidad decisoria del Congreso de la Unión o de sus cámaras. Por ejemplo, la mayoría simple que exige dentro del procedimiento ordinario de creación de leyes o para la adopción de acuerdos de la Comisión Permanente (artículo 123 de la Ley Orgánica del Congreso); la *mayoría de votos de sus miembros* que demanda el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso para la adopción de acuerdos dentro de las comisiones de diputados y senadores; la literal exigencia de *mayoría absoluta de los presentes* en la Declaración previa de la Cámara de Diputados de que *“ha lugar a proceder* en contra de altos funcionarios de la Federación o de los Estados cuando han sido señalados como sujetos de Juicio Político, o en la propia resolución de esa Cámara cuando actúa como órgano de acusación en el Juicio Político (artículos 110 y 111 CM), en la elección de los miembros de la Mesa y del presidente del Senado prevista en el artículo 62 de Ley Orgánica del Congreso.

Existen otros procedimientos de composición de órganos externos, donde se ha silenciado el tipo de mayoría, pero que la interpretación y práctica parlamentaria bien pueden reconducir a esa misma *mayoría absoluta de los presentes*, verbigracia: en la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente de altos funcionarios de la Federación en el caso de gobiernos de coalición (fracción II del artículo 76 y 27, fracción XIX, CM), en la remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal en el Senado o la Comisión Permanente (artículo 122, base quinta, inciso f, CM), en la aprobación se-

natorial de las designaciones presidenciales en el Banco de México (artículo 28 CM), y en la elección por el Senado de dos integrantes del Consejo de la Judicatura Federal; las *dos terceras partes de los presentes* que se exige en la erección de un nuevo Estado como potencial miembro de la Unión Federal (artículo 73, frac. III, 5º CM), en el nombramiento excepcional de un gobernador provisional cuando el Senado ha declarado la desaparición de poderes de un Estado (artículo 76, fracción V CM), en la elección de ministro de la Suprema Corte de entre la terna que presenta el presidente de la República al Senado (artículo 96 CM), en la elección de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o de los integrantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por parte del Senado, o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículos 99 y 102.B, CM), en la elección del consejero presidente y del Consejo General del Instituto Federal Electoral y del Auditor Superior de la Federación por parte de los diputados (artículos 41 y 79 CM), en la resolución del Senado como Jurado de sentencia del Juicio Político (artículo 110 CM); y en la aprobación bicameral de la reforma constitucional (artículo 135 CM, que además obliga a la aprobación por la mayoría de asambleas estatales); y, por último, destaca el único caso de mayoría cualificada de *dos terceras partes de los presentes* previsto en toda la normativa parlamentaria secundaria: la elección de los integrantes de la Mesa de Diputados (artículo 19.3 Ley Orgánica del Congreso).

### Análisis exegético y desarrollo legislativo

Asumida la reevaluación del quórum parlamentario en tanto que soporta los procedimientos de legitimidad democrática, no debe perderse de vista que la deliberación constituye la estructura nuclear del Parlamento y ésta no puede verificarse virtualmente sino de forma real. Como señala con tino la doctrina, la práctica de la argumentación articulada en conceptos como verdad, *racionalidad, fundamentación o consenso* constituye un *foco de encuentros* que se esfuerzan con intuición por entenderse, tal como de consuno acontece en las deliberaciones de las cámaras representativas.

Por ello destaca la virtuosidad del primer párrafo del artículo 63 como pórtico de funcionalidad del Congreso de la Unión, cuando apunta su texto: *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*. Ahí se ha *constitucionalizado* un quórum simple (ínsitas sus modalidades de quórum-constitución y quórum-deliberación analizadas con anterioridad), lo cual vinculará necesariamente a la práctica totalidad de actuaciones ordinarias de las cámaras federales.

Las actuaciones extraordinarias de las cámaras que admiten cierta relatividad del quórum descrito, se encuentran previstas en el propio cuerpo del precepto y en otro precepto constitucional más. Verbigracia, el párrafo inicial del artículo 63 dota de un sistema de reglas para paliar las crisis de composición orgánica, como el imperativo constitucional y legal para que diputados y senadores se reúnan en número legal indistinto y excepcional, tratándose de la presentación de vacancias múltiples de propietarios

y suplentes y en tanto que haya transcurrido el plazo de 30 días de apercibimiento a los parlamentarios ausentes (lo cual puede ocurrir al inicio o durante la gestión de la legislatura). De manera similar, el artículo 84 constitucional excepciona el quórum simple del artículo 63 (más de la mitad de sus miembros), para la sesión constitutiva de Colegio Electoral que el Congreso de la Unión está obligado a erigir teniendo enfrente el nombramiento de un presidente interino o sustituto. En tales supuestos, el quórum-constitución obligará a la asistencia de dos terceras partes del número total de miembros del Congreso para instituir la sesión colegial, pese a que después decline a la *mayoría absoluta de votos* para imputarle la capacidad decisoria final.

Lo cierto es que el quórum simple de asistencia del artículo 63 (la mitad más uno del número total de miembros establecido para cada cámara desde la reforma constitucional de 3 de septiembre de 1993) se exige, inclusive, con anterioridad a la asunción formal de atribuciones por parte de una nueva legislatura. Es el caso de la sesiones constitutivas de Cámara convocadas en la antevíspera de la sesión de apertura de Congreso General, cuyo procedimiento se prevé en los títulos segundo y tercero de la Ley Orgánica del Congreso para la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Para cada cámara se articula, sustancialmente, un procedimiento de intervención de la denominada *Mesa de decanos* parlamentarios que, auxiliada por una autoridad cameral administrativa —la Secretaría— conducen los actos preparatorios culminantes en la correlativa *sesión constitutiva* que solamente puede verificarse salvando el quórum constitucional *supra* aludido.

Como los artículos 52 y 56 de la Constitución fijan de manera invariable la cantidad de diputados y senadores que debe integrar cada Cámara del Congreso de la Unión (500 y 128 respectivamente), con cierta quietud doctrinal se ha venido apreciando que tanto el *quórum-constitución* como el *quórum-deliberación* ínsitos en el artículo 63 implican la asistencia de, al menos, 251 diputados y 65 senadores, si la pretensión es cumplir con el *telos* del texto supremo. Incluso cuando se coincide inicial y convencidamente con este planteamiento, tampoco debe olvidarse que la institucionalidad de los órganos constitucionales y la *ratio* decisoria que los identifica conllevan que, de manera eventual, el mencionado quórum de asistencia sea objeto de reconsideraciones de coyuntura. Por ejemplo, si al inicio de una legislatura se encuentra incompleta la integración constitucional de una cámara por decisión de una autoridad electoral de la Federación; o cuando, en el último año de ejercicio de la legislatura, se produce una variación del número de legisladores que hubieren sido elegidos bajo el sistema de mayoría relativa y cuya ausencia resulta irreversible por la falta de suplentes en tanto que no existe el imperativo constitucional de convocar a elecciones, de conformidad con la fracción IV del artículo 77 constitucional. Sin duda, tales situaciones llevarían con legitimidad a esquivar los criterios técnico-aritméticos de rigidez e invariabilidad del quórum simple, al efecto de garantizar tanto las funciones decisorias y deliberativas del Poder Legislativo como el principio de decisión por mayoría que atraviesan cualquier sistema parlamentario.

La última parte del primer párrafo en comentario, que surge con la reforma constitucional de 29 de octubre de 2003, incorpora un régimen integral de suplencias para

cubrir los escaños vacantes secuenciándole con el sistema electoral del que forman parte. Y no podría ser de otra manera, si consideramos el hecho de que, durante las últimas décadas, ha tomado forma una variedad de modalidades de elección irreconocibles en el texto supremo original; además de los *diputados de minoría* aparecidos en 1963 y los *diputados de representación proporcional* nacidos en 1977 (subsistentes hoy estos últimos junto con los diputados y senadores de *votación electoral mayoritaria*), el Senado inaugura en la década de los noventa dos sistemas de composición orgánica de impronta *proporcionalista*: los 32 escaños de *primera minoría* reconocidos a partir de 1993 y los 32 de *representación proporcional* concebidos por la reforma electoral de 1996. Ante las vacancias definitivas de escaños, la Constitución vigente opta por modalidades diversas de reposición de mandatos parlamentarios. Si el escaño vacante de senador o diputado se inscribe en cualquiera modalidad de sistema electoral proporcional —y además la ausencia ocurre en un lapso indistinto del mandato parlamentario—, entonces la reasignación del escaño se otorga a la fórmula de candidatos que sigan en el orden de la representación electoral pero respetando siempre al partido que avaló el escaño originario. Es decir, la fórmula decreciente en la lista de representación proporcional o el segundo lugar de la lista de senadores de primera minoría que se encuentre registrado. En cambio, tratándose de un escaño surgido de una elección de mayoría relativa —y si la vacante se produce en los dos primeros años del mandato de diputado o dentro de cinco años del mandato de senador—, entonces deberá convocarse a elecciones extraordinarias tal y como prevé el artículo 77 constitucional y la correlativa legislación federal. Aquí se resumen garantías de verdadera *reinstitutionalización* de los sistemas camerales y, por ende, de regeneración plena del quórum constitucional en tanto que instituto de protección de la representatividad democrática del Poder Legislativo de la Federación.

Un objetivo similar persiguen los estipulados del segundo y tercer párrafos del artículo que venimos comentando, que destacan por su veterana normativa al ser de los pocos contenidos del precepto intocados desde la expedición del texto de 1917. Sólo que ahora las garantías de regularidad orgánica previstas en el tercer párrafo no son heterónomas y garantizadoras del quórum como las analizadas con anterioridad, sino fundadas en el principio de autonomía parlamentaria que sirve para estatuir un régimen de sanciones camerales, ante el caso de que un diputado o senador falte 10 días consecutivos sin contar con la licencia del presidente de la Mesa directiva o sin haberse justificado ante él (entendemos que esto sólo podría ocurrir después de constituidas las cámaras y en el *iter* de cualquier periodo de sesiones ordinarias del Congreso por las razones que veremos más adelante). La sanción consiste en privar del ejercicio del cargo al legislador en falta, aunque únicamente durante el periodo ordinario de sesiones en que haya acontecido la ausencia consecutiva, ya que por mandato constitucional el escaño vacío será cubierto por el diputado o senador suplente en tanto que se reserva al propietario el derecho de reasunción del cargo para el venidero periodo de sesiones.

En la doctrina constitucional se ha puesto de relieve cómo el entramado de estas disposiciones tiene una explicación histórica, expresada con nitidez dentro del dictamen al Proyecto de Constitución formulado por Venustiano Carranza, el cual justificaba un

tipo recrudescido de sanciones en la medida en que pretendía impedirse “el abuso que sentó sus reales en las cámaras mexicanas en la época del General Díaz, consistente en no concurrir a las sesiones aquellos ciudadanos que residían fuera del Distrito Federal, y así cobraban sus dietas sin la menor justificación”.

En la actualidad, los artículos 23.1 n) y 67.1 j) de la Ley Orgánica del Congreso desarrollan las atribuciones del presidente de la Mesa directiva en el ámbito antes comentado, donde destaca la obligación para que el titular de la Mesa de Diputados comunique al pleno cameral aquellas medidas o sanciones disciplinarias que haya desplegado, en tanto que no se compele para hacer esto al presidente de la otra cámara ya que basta su resolución directa. No olvidemos que, en la figura del presidente de la Mesa, recae la importantísima atribución legal y funcional de comprobación continua y ordinaria del quórum constitucional, para lo cual se vale tanto del tradicional auxilio de los secretarios de Mesa como de los emergentes sistemas electrónicos de asistencia.

Bajo una interpretación *integralista* del artículo 63, las situaciones planteadas en los párrafos precedentes no implican una garantía, *sensu estricto*, del quórum constitucional, sino otras de aseguramiento de la regularidad orgánica que han sido pensadas para activarse solamente de manera excepcional.

En cambio, una garantía del quórum constitucional más asible se encierra en la letra del cuarto párrafo subsecuente: *Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entretanto transcurren los treinta días de que antes de habla*. Imagínese el ejemplo extremo en que una avalancha de legisladores faltistas, por mera contumacia o abulia, provoca la *desconfiguración* del quórum constitucional de la mitad más uno. Sin duda, no cabría reivindicar para ellos el derecho de presentarse al desempeño del cargo en el siguiente periodo de sesiones —como se asumiría del párrafo tercero—, sino más bien tomaría cuerpo el supuesto del cuarto párrafo transcrito que, además, tiene relación con aquellas reglas de solución de crisis de composición orgánica que ya fueron objeto de atención en líneas anteriores.

El cuarto y último párrafo del artículo 63 constitucional proviene de una adición al Texto supremo de 22 de junio de 1963 que, simultáneamente, abriga la primera reforma que altera el contenido originario del precepto. Ahí se bosqueja un sistema de responsabilidades que implica tanto a los ciudadanos como a los partidos que habiendo conseguido la representación cameral (por tanto, poseen una declaratoria formal de elección como diputados o senadores o de partido con fórmulas acreditadas de escaños), se niegan sin causa justificada al desempeño del mandato parlamentario o conspiran en contra de la integración ordinaria de las cámaras.

Téngase en cuenta que el entorno político de la época llamaba al sistema mayoritario a precaverse de la utilización política de la representación toda vez que, en una adición simultánea al artículo 54 de la Constitución del propio año de 1963, se había concebido también a los denominados *diputados de partido*; instituto, por cierto, embrionario del generoso sistema de representación proporcional que ha ido incorporándose al Poder Legislativo de la Federación y de sus entidades.

Por descontado se tiene que la pervivencia de estos postulados no choca con la reordenación del sistema político que el país ha vivido. Por ello es que la normativa *infra* constitucional ha actualizado de cierta manera —aunque con insuficiencia— la procedencia de las sanciones a ciudadanos y partidos que incumplen con las prescripciones constitucionales. Así, los primeros serían sujetos perseguibles por delito electoral federal pero sin pena carcelaria (el artículo 408 del Código sustantivo prevé sólo la suspensión hasta por seis años de derechos políticos), mientras que las organizaciones políticas perderían el registro de partido nacional cuando así lo resuelva el Consejo General del INE, conforme a lo dispuesto en los numerales 44, 1, m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en vinculación con lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.

### Desarrollo jurisprudencial

Las ocasiones aisladas en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido la oportunidad de perfilar criterios relativos a la interpretación del quórum y su vinculación con el pluralismo político solamente han involucrado al ámbito reciente de configuración de los sistemas políticos de los Estados de la Federación. Por ejemplo, mediante la resolución de la Acción de inconstitucionalidad 13/2000, de 7 de mayo de 2001, la Corte llegó a la cuestionable conclusión de que la supuesta “governabilidad multilateral” que observa en la utilización de mayorías de especial calificación (de 2/3 partes) queda legitimada por ser numéricamente más atractiva y de tendencia *consensualista*, seguido de declarar la constitucionalidad de un precepto de la Constitución del Estado de Morelos que se reformó con premura para admitir únicamente dicho tipo de mayoría dentro del procedimiento de aprobación de leyes y del resto de procedimientos del Congreso del Estado (excluyendo por completo las votaciones por mayoría absoluta y simple que nunca deberían quedar proscritas). Tampoco importó que la falsificada reforma se diera en vísperas del cierre de legislatura (por una mayoría de coyuntura que había sido derrotada en las últimas elecciones reconfigurando con esto el pluralismo de la legislatura entrante), ni que la sentencia constitucional subvirtiere el *principio democrático de decisión por mayoría* que identifica cualquier sistema democrático (el mismo al que hemos hecho alusión con anterioridad). En buena medida, criterios jurisprudenciales tan pobres responden al desconocimiento de la funcionalidad y de los principios que vertebran a todo Congreso o Parlamento democrático.

### Derecho comparado

Conviene reseñar, aunque sea sucintamente, la manera en que el quórum suele regularse en sistemas constitucionales diversos, más cuando toma cuerpo una variedad de concepciones de quórum simple o complejo. Descontado, además, que no es extraña la opción de remitir la regulación del quórum a los reglamentos parlamentarios, queda

mejor destacar los casos en donde los Textos constitucionales son más generosos en su letra constitucional con este tema; por ejemplo, Costa Rica (artículos 117 y 119), contempla no solamente el quórum-constitución y el quórum-deliberación en 2/3 partes de los miembros de su asamblea, sino también una “mayoría absoluta de presentes” a los que deja capacidad decisoria plena; El Salvador (artículo 123), que diferencia el quórum-deliberación de mayoría simple de otro que pide “la mitad más uno de los electos” que poseen capacidad decisoria en la cámara; Nicaragua (artículo 141), que articula el quórum-constitución y el quórum-deliberación exigiendo la asistencia de “la mitad más uno del total de diputados” en tanto que reserva a “la mayoría absoluta de presentes” la capacidad decisoria plena; Colombia (artículo 145) y Chile (artículo 53), que tienen la singularidad de reducir el quórum-constitución y el quórum-deliberación a una cuarta y a una tercera parte de sus diputados, respectivamente; en Bélgica (artículo 53), se articula una “mayoría de miembros” que deben estar presentes a la hora en que “la mayoría de votos” adquieren capacidad decisoria plena; en Grecia (artículo 67), se llega a la peculiaridad de exigir que “la Cámara de Diputados sólo podrá pronunciarse por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que no podrá, a su vez, ser inferior a la cuarta parte del número total de los diputados”.

Después, llaman la atención otros sistemas que sin *constitucionalizar* ningún tipo de quórum-constitución optan en cambio por establecer un quórum-deliberación de la “mayoría de miembros” en su Texto supremo, el mismo que resulta inseparable para ejercer la capacidad decisoria de sus cámaras a través de “la mayoría de los presentes”; éstos serían los idénticos casos de Italia (artículo 64) y España (artículo 79); en contraste, la parquedad de otros sistemas constitucionales lleva a que, por ejemplo, Alemania (artículo 42) únicamente formaliza en su Constitución el quórum decisorio que requiere de “la mayoría de los votos emitidos” y, en parecido sentido, Japón (artículo 57), que se refiere a “más de la mitad los miembros”, mientras que la Federación Rusa (artículo 295) se concreta a establecer que las leyes federales sean adoptadas “por mayoría de votos de diputados de la Duma”.

Las nutridas implicaciones constitucionales y políticas que han sido repasadas, curiosamente nos retraen a un Texto primigenio del constitucionalismo inglés, el numeral 61 de la Carta Magna de 1215 cuya letra dispone: *en caso de discrepancia entre los veinticinco barones sobre cualquier asunto que se haya sometido a su decisión, el juicio de la mayoría presente tendrá la misma validez que un pronunciamiento unánime de los veinticinco, tanto si éstos estuviesen todos presentes como si alguno de los convocados estuviera impedido de comparecer o no hubiera querido hacerlo*. En suma —y soslayando el asomo de sorna— parecería más sugerente la idea de E.B White respecto a que: *La democracia es la pertinaz sospecha de que más de la mitad de la gente tiene razón más de la mitad de las veces*.

## Bibliografía

- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis, *Derecho Parlamentario*, Barcelona, J.M. Bosch editor, 2000.
- AMATO, Giuliano y Augusto Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna Il Mulino, 1984.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999.
- BOCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, traducción R. De Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000.
- CANO BUESO, Juan, “El principio de autonomatividad parlamentaria y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 40, Madrid, 1984.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 6a. ed., México, UNAM, 1998.
- CASCAJO CASTRO, José Luis, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, segunda edición, Madrid, Tecnos, 1991.
- COSSÍO, José Ramón, “La representación constitucional en México”, en *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2000.
- DE LA CÁMARA PUIG, M., “El concepto de quórum o ley de presencia en el artículo 79 de la Constitución española de 1978”, en *Revista de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense*, núm. 82, curso 1992-1993, Madrid, 1993.
- FERRERES COMELLA, Víctor, *Justicia Constitucional y Democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, México, Porrúa, 2004.
- 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, Madrid, Congreso de los Diputados/Universidad Complutense/CEC/Fundación Ortega y Gasset, vol. I, 1999.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez*, Madrid, Trotta, 1998.
- HAMILTON, Madison y Jay, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, edición original en castellano 1943, reimp., México, 1974.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, traducción R. Luengo y J. L. Legaz, Editorial Labor, Barcelona (título original: *Wesen und Wert der Demokratie*), 1977.
- LAPORTA, F.J., “Constitución y decisión por mayorías”, *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 1, primer cuatrimestre, Madrid, 1984.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T., “Comentario al artículo 63 de la Constitución”, *Derechos del pueblo mexicano*, 5a. ed., tomo XII, LVII Legislatura, México, 1998.
- MOLAS, Isidre, 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.
- REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Barcelona, Ariel (y la edición particular), 2000.

- RIBAS MAURA, Andreu, “Reflexiones sobre el concepto de mayoría absoluta en la Constitución”, *Cuadernos de la Facultad de Derecho UIB*, núm. 18, México, 1992.
- SERNA DE LA GARZA, José María, “Comentario al artículo 63 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- TOSI, Silvano, *Diritto Parlamentare*, Milano, Giuffrè Editore, 1993.
- VALADÉS, Diego y José María Serna, “El cálculo del quórum en la Cámara de Diputados; una interpretación del artículo 63 constitucional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IJ-UNAM, núm. 108, septiembre-diciembre de 2003.
- , *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 5a. ed., 24 tomos, 1998.
- VIRGALA FORURIA, Eduardo, “El concepto de mayoría en el ordenamiento parlamentario español”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37, Madrid, primer cuatrimestre, 1996.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1997.

## Artículo 63

### Trayectoria constitucional

#### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 22-VI-1963

**XLIV LEGISLATURA (1-IX-1961/31-VIII-1964)**

Presidencia de Adolfo López Mateos, 1-XII-1958/30-XI-1964

Se establece la responsabilidad para diputados y senadores por ausencia o abandono.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 3-IX-1993

**LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)**

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se unifica el criterio sobre el *quórum* en ambas cámaras para abrir sesiones.

#### *Tercera 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 párrafo primero para establecer los mecanismos de sustitución de vacantes de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, vacantes de diputados electos por el principio de representación proporcional y vacantes de senadores electos por el principio de representación proporcional y de primera minoría.



## Artículo 64

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los antecedentes del artículo 64 constitucional son pocos, la primera referencia la tenemos en el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1842, que en su artículo 91 señaló que los diputados y senadores que no se presentaren a desempeñar su encargo en el término que su respectiva cámara les señalara, previa la calificación de su excusa, o que permanecieran ausentes de aquélla sin licencia, no podrían gozar de las prerrogativas que les concedía la Constitución, además de que quedarían sujetos a las penas que les impusieran las leyes.<sup>1</sup>

En mismo texto fue reproducido en el artículo 43 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de noviembre del mismo año.<sup>2</sup> Dado que en los ordenamientos jurídicos no se hace referencia a este punto, ni siquiera en la Constitución de 1857, el siguiente antecedente no es sino el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916. En su artículo 64 puede verse relación con los antecedentes de la década de 1840, dicho texto menciona lo siguiente: “Los diputados y senadores que no concurren a una sesión sin causa justificada o sin permiso del presidente de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que faltaren”.<sup>3</sup> Dicho texto fue puesto de forma íntegra como parte del artículo 64 de la Constitución de 1917.

<sup>1</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>2</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml).

<sup>3</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 974.

64

### Sumario Artículo 64

Introducción histórica Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores . . . . .	775
Texto constitucional vigente. . . . .	776
Comentario María del Pilar Hernández Marco teórico conceptual. . . . . Reconstrucción histórica. . . . . Análisis exegético . . . . . Desarrollo legislativo . . . . . Análisis jurisprudencial. . . . . Derecho internacional . . . . . Derecho comparado . . . . . Bibliografía . . . . .	777 779 780 780 783 783 784 786
Trayectoria constitucional . . . . .	787

## Artículo 64

Texto constitucional vigente

- 64 *Artículo 64.* Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

## Artículo 64

Comentario por **María del Pilar Hernández**

### Marco teórico conceptual

64

El precepto regula una de las situaciones subjetivas que se reconduce en lo que el derecho parlamentario conoce bajo la denominación de *estatus de los parlamentarios*, a saber: la remuneración de sus labores a través de la dieta. Vale señalar que por estatuto de los legisladores entendemos, el conjunto de derechos, deberes y prerrogativas propias de la función electiva representativa, que tienen como finalidad afirmar la dignidad, la capacidad y la independencia del representante del pueblo con relación al desempeño de su cargo; a su posición frente a las demás autoridades y órganos; y que se integra con el bloque constitucional, y en su caso legal, que determina las condiciones de elegibilidad; el sistema de inhabilidades, incompatibilidades e incapacidades; las causales de cesación en el cargo; las inviolabilidades e inmunidades parlamentarias, así como la remuneración de sus labores.

Dentro de los estados democráticos contemporáneos que se consolidan en el siglo XVIII, y en razón de la extensividad de la pluralidad en la representación, la dieta en calidad de remuneración y su carácter de irrenunciable se erige hoy en la regla general. Como en el caso de las demás prerrogativas, derechos y obligaciones, la de dieta (del latín *dies*, día) surte sus efectos desde el momento de la declaración de validez y entrega de constancias, en sede administrativa o, en su caso, en sede jurisdiccional, con la resolución emitida por el tribunal competente que, en el caso del orden jurídico mexicano, corresponde a la Sala Superior o Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La dieta parlamentaria tiene como referente concreto la compensación en dinero que los legisladores reciben por el desempeño de su cargo. Cuando el Estado fija una dieta, está retribuyendo a los senadores y diputados, elegidos por votación popular, para que éstos tengan por misión representar a la gente en las distintas actividades parlamentarias. Ahora bien, la dieta es la consecuencia natural de una de las obligaciones fundamentales de los legisladores, a saber: el cumplimiento de sus obligaciones vía la asistencia a las sesiones, ordinarias y extraordinarias, ya en el seno del Pleno, de cada una de las cámaras del Congreso, asamblea, parlamento; bien en lo que hace al desahogo de los trabajos en comisiones. La dieta tiene su correlato negativo en el descuento o deducción de una proporción o, en caso extremo, de su totalidad.

El descuento de la dieta es el acto que ha de darse, por excepción, como sanción por incumplimiento de la obligación fundamental, a saber: asistir a todas las sesiones,

sean del Pleno del Congreso, de las cámaras o, en su caso de comisiones. Y señalamos que el descuento es ahora la excepción, ya que en su origen más puro la dieta se erigía en un pago excepcional a quienes realizaban un cargo extraordinario de representación ante las asambleas, parlamentos, Cortes o estados generales. Así, la dieta se vincula a la retribución de los “representantes, mandatarios o funcionarios que debían realizar una tarea específica fuera de su lugar de residencia, o simplemente, ya que eran elegidos para desempeñar una función pública, como indemnización por el tiempo durante el cual estaban obligados a descuidar sus negocios particulares” (Ernesto Guelperín, 1979: 823).

En su devenir la palabra dieta es asimilada al régimen de remuneración de los miembros de la asamblea, cámara o parlamento. “Aun en vocablos pertenecientes a idiomas no latinos, como por ejemplo, *Landtag* o *Bundestag*, se conserva la raíz *tag*, es decir: ‘día’” (Corominas, 1980: 493). En otras palabras la dieta es la retribución o indemnización que se da a los que ejecutan algunas comisiones, forman parte de una asamblea o asisten a determinadas reuniones, como es el caso de los diputados y los senadores. Como es de colegir el contenido del concepto dieta, como remuneración diferenciable y específicamente referente a los representantes de origen electivo, hoy en día es susceptible de homologar con el de retribución o salario, particularmente en lo que hace a los descuentos por inasistencia. De lo anterior es fácil entender la polémica que se ha dado respecto tres posiciones esenciales, a saber:

- a) La gratuidad de la función legislativa;
- b) La retribución única y exclusivamente en los periodos de sesiones ordinarias o extraordinarias, plenarias, camerales o de comisión; y,
- c) La remuneración *ad integrum*, tal como sucede en nuestro país.

Veamos las eventuales consecuencias. Respecto de la primera consideramos que es por demás imposible, particularmente porque el principio de a todo trabajo corresponde una remuneración es difícil de soslayar, más aún, la función legislativa es asimilable a la función burocrática y, en consecuencia ha de ser retribuida con un estipendio (art. 127 de la Constitución federal mexicana). Por lo que hace a la segunda posición, el remunerar únicamente el trabajo “efectivo” llevaría a trasladar el problema al esquema de las incompatibilidades, toda vez que el legislador en aquellos periodos de receso o de no ejercicio de la función legislativa, podría llegarse a ocupar en asuntos de otra índole, entiéndanse públicos o privados y, como se podrá entender, hasta ahora ningún régimen constitucional contemporáneo prevé este supuesto. Finalmente, en lo tocante a la tercera postura, que es la unánimemente adoptada, y a la cual nos adherimos, es menester puntualizar que aún se mantiene la duda de si la remuneración que ha de asignarse ha de ser justa o proporcional.

Se entiende por remuneración justa aquella que se otorga a quienes ponen mayor esfuerzo y sacrificio en una serie de tareas necesarias para la sociedad, ganen más y aquellos que ponen menos, ganen menos. La remuneración proporcional atiende a la segunda postura, *id. est.*, al pago exclusivamente de aquellas sesiones a las que se

constrñe el periodo legislativo, este tipo de remuneración, podríamos asentar, se corresponde con la acepción estricta de salario, en tanto pago fijo y periódico del trabajo prestado (*Enciclopedia general*, tomo 5: 3154). Nuestros anteriores argumentos se reafirman a la luz de lo expuesto por Corominas:

Dieta. Del latín *dieta*: manera de vivir, régimen de vida, [se entiende] el honorario que devenga un funcionario cada día en que está de comisión. [Parece derivar de lo anterior en el sentido de] *lo que se le da para que coma*, pero el influjo de la raíz día hizo que se tomara por salario o retribución de un día asignado a varios profesionales y miembros de la Asamblea (Corominas, 1980: 493).

Por lo que hace al caso de no descuento, en la mayor parte de los órdenes constitucionales se prescribe por licencia o, por “causa justificada”, entendiéndose por ésta el fundamento, origen, motivo o razón convincente que se erige en determinante para que proceda la ausencia. Al hilo discursivo asentamos como corolario que la dieta hoy día tiene como contenido los honorarios que los representantes populares devengan diariamente mientras desempeñan la función electiva.

### Reconstrucción histórica

El origen de la dieta tiene un referente cierto en el siglo XVIII, particularmente en la segunda mitad, en Inglaterra. Los comunes “cobraban un módico viático de 50 libras por periodo, remuneración que para el *chief whip* se incrementaba a 100 libras para útiles y papelería” (Fernández Ruiz, 2003: 273). La misma historia británica ha documentado las cantidades y los rubros que el *speaker* recibía por concepto de dietas, así:

en su condición de presidente de las deliberaciones tenía en 1761 un estipendio especial de 1.282 libras anuales, además de 1,000 libras para equipaje, servicios de platería, vinos, viáticos diarios o cobertura de los gastos de oficina (*Idem*, citando textualmente a Arturo Pellet Lastra, p. 131).

Durante el constitucionalismo patrio del siglo XIX encontramos dos antecedentes inmediatos, a saber: el artículo 91 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 25 de agosto de 1842, expresado en los términos comprensivos de la prerrogativas que a los legisladores correspondían, y su no enteración en tanto pena; bajo el mismo tenor normativo se dispuso el artículo 43 del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 2 de noviembre de 1842. Finalmente el antecedente inmediato del actual precepto 64, durante el siglo XX, lo encontramos en el diverso 64 del Proyecto Constitución de Venustiano Carranza, de 1 de diciembre de 1916, y fue aprobado *ad littera* como aparece en el texto vigente, en la 31ª sesión ordinaria celebrada el 5 de enero de 1917, con 132 votos a favor y 23 en contra.

## Análisis exegético

El precepto en desarrollo se encuentra estrechamente vinculado con otros cuatro de la propia Constitución federal, a saber: artículos 5°, tercer y cuarto párrafos, 75, 126 y 127.

Como hemos asentado, la dieta en tanto retribución encuentra otro de sus fundamentos en la prescripción contenida en el primero de los artículos citados que determina: “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento”. Aun cuando el párrafo cuarto prescribe la gratuidad de ciertos “servicios públicos”, como el desempeño de los cargos de elección popular, directa o indirecta, al caso diputados y senadores, prevalece la justa retribución. Más aún, el pago que reciben los legisladores se inscribe, como es de entender, en las previsiones presupuestarias del Estado, tal como se determina en los siguientes artículos:

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.

Por su parte el artículo 126 ratifica la anterior previsión: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”. Finalmente, por la importancia, es de citar el artículo 127 en la parte conducente que afirma que:

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

El acto jurídico de sanción del presupuesto implica, en su correlativo de la afectación de las partidas al Legislativo y del ejercicio del gasto, el que se rinda cuenta de aquellos descuentos que por concepto de inasistencias quedan como cantidades no ejercidas.

## Desarrollo legislativo

Hasta el momento en que el presente comentario se escribe no se ha expedido reforma alguna en materia de descuento de las dietas parlamentarias ni a la ley orgánica, ni al Reglamento para el Gobierno Interior, ambos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual, haremos referencia a las normas vigentes en la materia. Por lo que hace a la ley orgánica, el artículo 23 otorga facultad al presidente de la mesa directiva para requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las

sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales, *i.e.*, proceder a los descuentos de la dieta.

Por su parte el artículo 111.1, inciso f), del propio ordenamiento, atribuye competencia a la Tesorería de la Cámara de Senadores para que proceda a “descontar de las cantidades que deba entregar como dietas a los Senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del presidente de la Cámara”. La misma prescripción, *mutatis mutandis*, se contiene en el artículo 203 del reglamento, que de forma comprensiva alude a diputados y senadores, determinando que serán los tesoreros quienes procedan a los descuentos, se hace extensiva la disposición a la Comisión Permanente. Es menester señalar los esfuerzos legislativos por dar mayor peso a la disposición constitucional y que han concretado en sendas iniciativas de reforma a la ley orgánica.

El 5 de septiembre de 2002, el senador Raymundo Cárdenas, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una Iniciativa con Proyecto de Decreto de reformas y adiciones a diversos preceptos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la que interesa señalar lo atinente al artículo 105 del cuerpo normativo en cita, al cual se proponía adicionar un numeral 2, a través del cual se trató de regular lo relativo no sólo a la procedencia de los descuentos o deducciones de la dieta, sino, como ya hemos apuntado, los casos de ausencias o licencias de los senadores en los trabajos de comisiones; así, dispuso en el artículo 8º de la iniciativa:

#### Artículo 105.

1. Los miembros de las comisiones están obligados a asistir puntualmente a sus reuniones, y sólo podrán faltar a ellas por las siguientes causas:

- a) Enfermedad, comprobada por certificado médico;
- b) Comisión parlamentaria en el interior del país o en el extranjero, debidamente aprobada por la Mesa Directiva de la Cámara;
- c) Reunión de otra comisión u órgano de la Cámara, convocada previamente, de la cual el miembro faltante forme parte y
- d) Causa de fuerza mayor calificada por el presidente de la Comisión.

No serán consideradas causas de fuerza mayor las actividades políticas, académicas o sociales de cualquier índole, nacionales o internacionales, que no estén autorizadas por la Mesa Directiva, las actividades de gestoría, ni las actividades de los partidos políticos o de los grupos parlamentarios, a excepción las reuniones plenarias de los últimos. Salvo en el caso de que el legislador faltista notifique su inasistencia con anticipación, o la justifique dentro de los cinco días hábiles siguientes, y ésta sea justificable de acuerdo con lo dispuesto por el presente artículo, una vez expirado dicho plazo toda inasistencia será comunicada por el presidente de la comisión respectiva al presidente de la Cámara, quien instruirá a la Tesorería la deducción del día de dieta correspondiente. La acumulación de un total de cuatro faltas no justificadas dará lugar a la cancelación definitiva de la pertenencia del senador a la comisión, la cual será formalizada por el presidente de la Cámara, a petición del presidente de la comisión. Su grupo parlamentario deberá sustituirlo a más tardar

dentro de los cinco días hábiles siguientes a la cancelación. El registro de asistencia de cada comisión, el cual especificará, en su caso, si las faltas son o no justificadas, así como los nombres de los integrantes de las comisiones que, como órganos colegiados, incumplan las disposiciones de esta Ley, serán publicados mensualmente en el órgano informativo interno de la Cámara.

2. El presidente de cada comisión, o en su falta, el secretario que lo sustituya, está obligado a requerir a los senadores faltistas a concurrir a las reuniones de la comisión y aplicar, en su caso, las medidas arriba señaladas. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo, así como en el artículo 91 de esta Ley será sancionado por la Mesa Directiva con amonestación por escrito, extrañamiento público en tribuna o la pérdida definitiva del carácter de presidente o secretario, de acuerdo con el grado de afectación que dicha conducta tenga sobre la buena marcha de los trabajos de la comisión.

La segunda iniciativa data de 2004. El diputado Emilio Chuayffet Chemor, del grupo parlamentario del PRI, la presentó y fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el martes 26 de octubre de 2004, de la cual nos interesa señalar el precepto y su contenido:

#### Artículo 13.

1. Los diputados y senadores que no concurren a una sesión del Pleno o de una comisión ordinaria de la que formen parte, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

2. Serán justificadas las inasistencias a las sesiones del Pleno o de las comisiones ordinarias en los siguientes casos:

- a) Cuando el diputado o senador se encuentre cumpliendo comisión de trabajo otorgada por algún órgano de la Cámara con facultades para ello;
- b) Por causa de enfermedad, que les impida el desempeño de sus labores, debidamente acreditada con certificado médico ante el órgano correspondiente de su respectiva Cámara.

El 8 de junio de 2005, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó una serie de reformas a los artículos 50, 64, 71, 72, 77 y 78 de la Constitución que pretenden fortalecer el trabajo de las comisiones legislativas de las cámaras de Diputados y Senadores, así como imponer sanciones a los legisladores que falten a los trabajos de esas instancias y que, fueron aprobadas en el periodo extraordinario de sesiones que dio inicio el 21 de junio de este mismo año, y publicadas en la *Gaceta Parlamentaria* del 28 del mismo mes y año. Así, la adición al precepto que analizamos determina que los diputados y senadores que falten a las reuniones no sólo del Pleno sino, además, de las comisiones legislativas sin justificación o sin permiso, se les descontará el día de su dieta, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar, así a su letra, el artículo reformado y vigente: Antes de la modificación constitucional dicho descuento sólo procedía, conforme a cuando faltan a las reuniones del Pleno Legislativo.

Artículo 17. Ningún Diputado podrá faltar a las sesiones sin permiso de la Cámara. Esta decidirá en votación especial si las licencias solicitadas se conceden con goce de dieta o sin él. Se exceptuará de estas autorizaciones la solicitud de licencia por maternidad, la que

se otorgará por el término de noventa días: cuarenta y cinco días anteriores y cuarenta y cinco días posteriores al parto o hasta sesenta días acumulables desde la fecha del parto con goce de dieta.

Artículo 18. No se concederá licencia con goce de dieta a ningún Diputado que no hubiese incorporado a la Cámara. Tampoco a los que no hubiesen asistido a ninguna sesión del año legislativo en que aquélla se solicite ni a los que durante el mismo hubiesen faltado a más de quince sesiones, aun con permiso de la Cámara, salvo cuando el pedido se funde en razones de enfermedad, licencia por maternidad en los términos indicados en el segundo párrafo del artículo 17 o en el desempeño de una misión. Junto con el pedido de licencia se pondrá en conocimiento de la Cámara el número de inasistencias del solicitante, a los fines expresados en este artículo.

Artículo 19. Las licencias se concederán siempre por tiempo determinado, transcurrido el cual se perderá el derecho a la dieta por el tiempo en que aquéllas fueren excedidas. La licencia acordada a un Diputado caduca con la presencia de éste en el recinto.

Artículo 20. Los Diputados que se ausentaren sin licencia perderán su derecho a la dieta correspondiente al tiempo que durase su ausencia, con inclusión en todo caso de la del mes en que se hubiesen ausentado.

## Análisis jurisprudencial

En el desarrollo de la labor interpretativa del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encontramos algunos criterios que datan de la Quinta y la Octava Épocas, así por lo que hace a la procedencia del descuento de las dietas por inasistencias, en términos de sanciones, a las sesiones ordinarias y/o extraordinarias son visibles bajo el rubro de:

DIPUTADOS, SANCIONES A LOS, LEGISLACIÓN DE NAYARIT (Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época. Tomo XLIX. Pág. 365. Tesis Aislada); DIPUTADOS DIETAS DE LOS. LEGISLACIÓN DE DURANGO (Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época. Tomo LIII. Pág. 1875. Tesis Aislada); DIPUTADOS FEDERALES, DIETAS EN EFECTIVO PERCIBIDAS POR LOS. SON INGRESOS COMO REMUNERACIÓN A SU CARGO (Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época. Tomo II Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988. Pág. 230. Tesis Aislada).

## Derecho internacional

En el caso del Parlamento Europeo y conforme a su reglamento, vigente a partir del 15 de febrero de 2005, la mesa regulará el reembolso de los gastos y el pago de las dietas. No se establece un monto por concepto de asignación ni, mucho menos, los descuentos que proceden, es de mencionar que las remuneraciones de los diputados de la Unión, han sido motivo de profundos debates, llegándose incluso a planteamientos como el presentado el 2 de julio de 2001, y a la sazón del eventual Estatuto de los Diputados

al Parlamento Europeo ([http://www.europarl.eu.int/Declaration/document/2001/P5\\_DCL\(2001\)0009/P5\\_DCL\(2001\)0009\\_ES.doc](http://www.europarl.eu.int/Declaration/document/2001/P5_DCL(2001)0009/P5_DCL(2001)0009_ES.doc)), identificado bajo el número 9/2001, y de los que es importante rescatar por verse estrictamente vinculadas con las dietas:

- A. Considerando que las dietas parlamentarias a que tienen derecho sus diputados difieren considerablemente de un extremo a otro de la UE,
- B. Considerando que su sistema de dietas de viajes se justifica en ocasiones como compensación a estas diferencias,
- C. Considerando que un Estatuto único para sus diputados y una reglamentación nueva y transparente relativa a los gastos y las dietas de los diputados deben entrar en vigor al mismo tiempo,
  1. Declara que debe adoptarse lo antes posible un Estatuto para sus diputados junto con una nueva reglamentación relativa a los gastos y las dietas de los diputados, con el fin de que entren en vigor simultáneamente y a más tardar a principios de la legislatura 2004-2009;
  2. Considera que el objetivo de este Estatuto debe ser introducir unas dietas parlamentarias uniformes para sus diputados de toda la UE;
  3. Reconoce que el principio de fiscalidad comunitaria no cuenta con un apoyo unánime y que deberán establecerse las excepciones adecuadas;
  4. Considera que los gastos de viaje de los diputados deben reembolsarse sobre la base del gasto real en que se haya incurrido, y que deben presentarse los documentos justificativos que confirmen el uso correcto de las dietas de secretariado y de una parte significativa de las dietas para gastos generales;
  5. Encarga a su presidenta que transmita la presente declaración a la Comisión y al Consejo.

En razón de la polémica en torno a las dietas, el 6 de junio de 2005, el Parlamento Europeo votó para reformar su generoso sistema de gastos personales, y estableció un salario mensual común de 7 mil euros para los diputados en un intento por deshacerse de su imagen de cobrar mucho y trabajar poco. Por lo que hace al Parlamento Centroamericano, su Tratado Constitutivo de 2 de octubre de 1987, no prevé nada acerca de las dietas de los diputados, menos aún respecto de los eventuales descuentos que pueda sufrir la dieta en sí misma o la remuneración, ya que en su caso, los siete países miembros, a saber: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Panamá y República Dominicana, destinan anualmente 1.7 millones de dólares.

## Derecho comparado

La Constitución argentina de 1994, en su artículo 74 dispone la retribución a los legisladores por parte del Tesoro de la Nación y en la proporción que señale la ley; es el Reglamento Interior de la Cámara de Senadores la que determina en su artículo 8º, que en caso de inasistencia de los senadores habrá que solicitar licencia y, en caso que así no lo hiciere, “se computará como inasistencia injustificada, procediéndose al descuento proporcional de la dieta, que se fija en un 20 por ciento por cada sesión. La licencia acordada a un senador caducará con la presencia de éste en el recinto”.

En el caso de los diputados, su reglamento interior prevé en los artículos 17 lo relativo a las licencias, y en el 18 lo específicamente concerniente a las dietas, determinándose que no se concederá licencia con goce de dieta al diputado que no se hubiese incorporado a la Cámara, a los que no hubieren asistido a ninguna sesión en el año legislativo, hubiesen faltado a 15 sesiones aun con permiso de la Cámara, salvo los casos de maternidad. Finalmente, el artículo 20 dispone, *mutatis mutandis*, lo que nuestro artículo en comentario, a saber: “Los Diputados que se ausentaren sin licencia perderán su derecho a la dieta correspondiente al tiempo que durase su ausencia, con inclusión en todo caso de la del mes en que se hubiesen ausentado”.

La Constitución boliviana de 1967, dispone en su artículo 67.5, como atribuciones de las cámaras, senadores y diputados, la obligación en positivo del pago de su remuneración en términos de dieta. Es a nivel reglamentario que se dispone la procedencia del descuento, así: el artículo 75 del Reglamento de la Cámara de Senadores, de 19 de octubre de 1998, dispone que es facultad del presidente de la Cámara el ordenar los descuentos por ausencias. Por su parte el artículo 76 del Reglamento de la Cámara de Diputados, de 1 de agosto de 1997, en la parte relativa a la suspensión de las sesiones por falta de quórum, prescribe que:

Si la sesión no pudiera ser instalada por falta de quórum, se dispondrá la publicación por prensa de la nómina de los ausentes, así como el *descuento proporcional de la remuneración mensual*. De igual manera, se procederá con los diputados que no se hallen presentes durante las votaciones, ocasionando falta de quórum (cursivas de la autora).

La Constitución chilena de 1833, reformada en 1892, establecía la gratuidad del cargo parlamentario, no obstante se dictan una serie de normas para autorizar el pago de viáticos según la distancia que los parlamentarios debían recorrer para trasladarse al lugar de asiento del Congreso (recuérdese que en el origen, esta es la lógica de la dieta, tal como lo hemos establecido en el numeral 1 del presente estudio).

En 1924 el Congreso aprueba un proyecto que declaraba, mientras se aprobaba una reforma constitucional, que la gratuidad de la función parlamentaria no obstaba a conceder asignaciones a título de indemnización o de gastos de representación por medio de la ley. La Constitución de 1925 positivó el principio de la remuneración de la función parlamentaria estableciendo entre las materias propias de ley la relativa a “fijar la remuneración de que gozarán los Diputados y Senadores”. En todo caso se establecía que “durante un periodo legislativo no podría modificarse la remuneración sino para que produzca efectos en el periodo siguiente” (art. 44.6). El anteproyecto de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución establecía una dieta equivalente a la remuneración de un ministro de la Corte Suprema y una asignación para gastos de representación ascendente al 50 por ciento de la misma.

Por su parte el Consejo de Estado estimó, en atención a la naturaleza de los cargos parlamentarios, preferible ligar el monto de la dieta a la remuneración de los ministros de Estado, posición que en definitiva se impuso a la de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Finalmente el Constituyente de 1980, prescribió en el artículo 59

de la propia Constitución que diputados y senadores percibieran una dieta equivalente a la remuneración de los ministros, incluyendo todas las asignaciones; es a nivel reglamentario que se norma el funcionamiento interno de las cámaras. Por lo que hace a la de diputados, de 1 de marzo de 1999, el artículo 77 prescribe en su parte conducente que:

los Diputados que no se encuentren en la Sala serán sancionados con una deducción sobre su dieta que determinará la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento. Para estos efectos, esta Comisión, en la primera sesión que celebre al iniciarse cada periodo legislativo, fijará el monto de las deducciones que corresponda aplicar sobre la dieta parlamentaria, por las causas antes indicadas y por las previstas en los artículos 227 (multa a inasistentes en sesiones fracasadas) y 275 (multas por faltas al orden). Mientras lo hace, continuarán aplicándose durante el periodo legislativo que corresponda las cantidades determinadas en el periodo legislativo inmediatamente anterior.

La deducción sobre la dieta parlamentaria será equivalente al doble de la que se determine en la forma señalada en el inciso anterior para la falta de quórum, respecto de aquellos diputados que no asistan a una sesión pedida con sus firmas, que fracase por falta de número. Los diputados a que se refieren los artículos 36 (fuera del país con permiso) y 40 (diputados que no están en ejercicio) quedarán exentos de los descuentos de que trata este artículo.

Los diputados que se encontraren en la sala al fracasar una sesión, estamparán sus firmas en libros especiales, firmas que serán autorizadas, en conjunto, por el secretario. No sobra señalar que el reglamento del Senado es omiso respecto de los descuentos a las dietas de tales legisladores.

La Constitución uruguaya es otra de las escasas de la región que prevén el descuento de la dieta a nivel constitucional, tal como se expresa en el artículo 117, que en su párrafo segundo dispone que los descuentos se realizarán de manera proporcional a la asignación y, regulada conforme al reglamento interior que se expidan tanto para los diputados como para los senadores. Concordancias: artículos 5<sup>o</sup>, tercer y cuarto párrafos, 75, 126 y 127.

## Bibliografía

- CABANELLAS, Guillermo y Eleanor C. Hoague, *Diccionario jurídico*, English-Spanish, t.I, Buenos Aires, Heliasta, 2001.
- COROMINAS, Juan, *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*, tomo C-F, Madrid, Gredos, 1980.
- Enciclopedia general hispano-mexicana*, tomo 2, Barcelona, Bibliograf, 1970, pp. 1094-1095.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003.
- GUELPERÍN, Ernesto, *Enciclopedia jurídica Omeba*, tomo VIII, Dere-Diva, voz: “dietas”, Buenos Aires, Driskill, 1979.
- TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Legislativas/LVI Legislatura-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1996.

## Artículo 64

Trayectoria constitucional

Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.



# Artículo 65

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El primer antecedente en forma de este texto constitucional lo encontramos en la Base Tercera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823. En dicho punto se considerará que el Cuerpo Legislativo debería instalarse y disolverse el día preciso que señalara la Constitución para, entre otras tareas, dictar por la iniciativa de sus individuos o de los senadores las leyes y decretos generales que exigiera el bien nacional, puntualizando, asimismo, que entre sus facultades estaba la de fijar los gastos de la administración nacional.<sup>1</sup> Un siguiente antecedente lo tenemos en el artículo 13 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824. En sus fracciones VII y IX dicho artículo señaló que entre las facultades del Congreso General estaban el fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentaría el Poder Ejecutivo. Además, tendría facultad para “establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo”.<sup>2</sup>

El siguiente ordenamiento en expresarse sobre el tema aquí tratado fue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 que, en su artículo 50, fracción VIII, apuntó como prerrogativa del Congreso, el poder “fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente

<sup>1</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

<sup>2</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

65

### Sumario Artículo 65

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	789
Texto constitucional vigente. . . . .	792
Comentario	
<b>Susana Thalia Pedroza de la Llave</b>	
Marco teórico conceptual. . . . .	793
Reconstrucción histórica. . . . .	794
Análisis exegético. . . . .	796
Desarrollo legislativo . . . . .	796
Desarrollo jurisprudencial. . . . .	797
Derecho comparado . . . . .	797
Derecho internacional . . . . .	798
Bibliografía . . . . .	798
Trayectoria constitucional . . . . .	801

cuentas al gobierno”.<sup>3</sup> Años más tarde, las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, retomaron nuevamente el tema en su artículo 14 al estipular que las sesiones del Congreso General se abrirían el 1 de enero y el 1 de julio de cada año. El objetivo del segundo periodo de sesiones sería “el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectiva al año penúltimo”.<sup>4</sup>

Este mismo texto, con un pequeño cambio figuró también en el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1840. En su artículo 38, se agregó que, además de aprobar los gastos del año siguiente, el Congreso aprobaría las contribuciones con las cuales habrían de cubrirse.<sup>5</sup> Este lineamiento aparece integrado en el artículo 49 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842. Dicho texto contempló que los dos periodos de sesiones del Congreso abrirían el 1 de enero y el 1 de julio. Según dicho artículo el “segundo periodo de sesiones se destinará 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”.<sup>6</sup>

Nuevos cambios se introdujeron en el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana que quedaron plasmados en la Constitución Política de la República Mexicana, de 1857. Dicho ordenamiento, en su artículo 62, contempló un cambio en las fechas de inicio de los periodos de sesiones del Congreso, estableciendo que el primero abriría el 16 de septiembre y el segundo el 1 de abril.<sup>7</sup> Además de dicha modificación, la Constitución de 1857 fue muy precisa en lo referente a los temas presupuestales, en su artículo 68, por ejemplo, señaló que el segundo periodo de sesiones se destinaría, 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.

Como complemento de lo anterior, en su artículo 69 dicha Constitución estipuló que el día penúltimo del primer periodo de sesiones presentaría el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año siguiente y la cuenta del anterior. Uno y otro pasaría a la comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo. Dicho puntos se conservaron a lo largo de todo el siglo XIX. La última reforma a éstos se realizó en 1916, en el Proyecto de

<sup>3</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>4</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>5</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>6</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

<sup>7</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

Constitución de Venustiano Carranza. Dicho ordenamiento condensó todo lo concerniente al tema en el artículo 65, destacando cambios como que el Congreso se debería reunir los días primero de septiembre de cada año para tratar diversos asuntos entre los que entraban los fiscales. El texto propuesto entonces, con varias modificaciones, es que podemos leer como parte del artículo 65 de la Constitución de 1917, pues pasó prácticamente íntegro a ésta.

## Artículo 65

Texto constitucional vigente

65 *Artículo 65.* El Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.<sup>8</sup>

En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Periodo de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 03-09-1993, 02-08-2004, 10-02-2014.

<sup>9</sup>Artículo reformado, *DOF*: 06-12-1977, 07-04-1986.

## Artículo 65

Comentario por **Susana Thalía Pedroza de la Llave**

### Marco teórico conceptual

65

El artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, determina las fechas de inicio de los dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso General o Congreso de la Unión, una de las dos modalidades de periodos de sesiones. A ese respecto, aunque no formalmente, existen dos modalidades de periodos de sesiones del Congreso: los ordinarios y los extraordinarios.

Los primeros, que sí son formalmente periodos, son los espacios de tiempo hábil en los que el Congreso o sus cámaras pueden reunirse para realizar sus facultades y funciones. De esta forma, actualmente el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución (es decir, que con la última reforma publicada en el *DOF* del 10-02-2014), el 1 de octubre, en cuyo caso se reunirá a partir del 1 de agosto y, a partir del 1 de febrero, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. (Párrafo reformado mediante decretos publicados en los *DOF*: 03-09-1993, 02-08-2004 y 10-02-2014).

Por otra parte, el segundo párrafo dispone que en ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

Y, un tercer párrafo, señala que en cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica. (Artículo reformado mediante decretos publicados en los *DOF*: 06-12-1977 y 07-04-1986).

A ese respecto, después de la reforma de 02-08-2004, en donde se determinó que el Congreso se reuniría a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1 de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, vino otra reforma más a dicho párrafo, la cual se publicó el 10-02-2014 para modificar la segunda parte pero de dicho párrafo, quedando para ello que el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias.

Sin embargo, se modificó lo relativo a la fecha de excepción cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución (modificado el 10-02-2014), de manera tal que, a partir de la última reforma,

que es la quinta, en este se reunirá a partir del 1 de agosto, y a partir del 1 de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

Por otra parte, este precepto constitucional señala que, en ambos Periodos de Sesiones, el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución. Esto es, todas aquellas leyes que la propia Constitución le mandate. (Reformado mediante decreto publicado en el *DOF*: 07-04-1986).

Finalmente, el tercer párrafo de este artículo 65, señala que en cada Periodo de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica. (Reformado mediante decreto publicado en el *DOF*: 07-04-1986).

De acuerdo con este artículo 65 constitucional, el Congreso se reúne a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1 de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. Esta última fecha, es producto de la reforma constitucional realizada al artículo que se comenta el 02-08-2004, antes de ésta, se encontraba establecido que el segundo periodo comenzaría el 15 de marzo y ahora es a partir del 1 de febrero.

En relación con este artículo 65, el artículo 66 de la Constitución señala las fechas de terminación de los dos periodos: el primero concluye el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso, con la reforma de 10-02-2014, se podrá que el Congreso o sus cámaras sesionen ordinariamente o por lo regular durante tres meses y medio, más tres meses del segundo periodo, es decir seis meses y medio; pero, en el caso de la excepción mencionada en el artículo 83, podrá sesionar hasta cinco meses más tres meses, esto es ocho meses en total.

De igual manera, este artículo 65 constitucional, señala cuál será el trabajo parlamentario que el Congreso desarrollará dentro de dichas fechas, para ello se ocupará del estudio, la discusión y la votación de las iniciativas de ley que le presenten, así como de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución y, de manera preferente, de los que le señale su Ley Orgánica. En este caso, los asuntos que le correspondan de acuerdo con la Constitución son, entre otros, los relativos a la presentación del informe presidencial, la designación del presidente de la República a falta del titular, el envío de las iniciativas de leyes de ingresos y presupuestos de egresos, la Cuenta Pública, nombramientos, etcétera. Mientras que la Ley Orgánica señala, sobre todo, los procedimientos de sus facultades y atribuciones.

## Reconstrucción histórica

Las constituciones mexicanas del siglo XIX, en general, se inclinaron por establecer dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso esto, por ser en algunas ocasiones, un órgano unicameral.

Asimismo, otras normas fundamentales señalaron un solo periodo; por ejemplo, la Constitución de Cádiz de 1812 que estuvo vigente en el territorio aunque nuestro país

todavía no era independiente. Dicha constitución mencionó que las sesiones de las Cortes durarían tres meses consecutivos cada año a partir del 1 de marzo y, únicamente en dos casos, el primero a petición del Rey y, el segundo, por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados su actividad podría prorrogarse otro mes.

De igual manera, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció que el Congreso sesionaría del 1 de enero al 15 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por 30 días útiles, es decir, que éste sesionaría durante tres meses y medio, pero con la prórroga podría sesionar hasta cuatro meses y medio.

De igual modo, haciendo de lado la tradición constitucional, el texto original de la Constitución de 1917 contempló un solo periodo ordinario de sesiones: del 1 de septiembre, sin prolongarse más allá del 31 de diciembre, es decir, que el Congreso sesionaría escasamente durante cuatro meses.

Por otra parte, las constituciones que establecieron dos periodos ordinarios de sesiones fueron las siguientes:

1. La Constitución de 1836, en su Tercera Ley, señaló que el primer periodo ordinario de sesiones sería del 1 de enero al 31 de marzo y, el segundo, del 1 de julio hasta que se hubiesen agotado todos los asuntos a que exclusivamente se dedican, así como los relativos al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública. A ese respecto, existía la prórroga del primer periodo, especificándose los asuntos en los que habría de ocuparse, pero ese tiempo sería dentro de los meses de abril, mayo y junio. Esto significa que las sesiones, sin prórroga, duraban alrededor de cuatro meses, y con prórroga su tiempo era de siete o más meses en total.
2. Las Bases Orgánicas de 1843, mencionaron que el Congreso sesionaría en dos periodos, el primero, del 1 de enero al 31 de marzo, asignándole facultades para que al inicio de este periodo distribuyera la renta pública y, el segundo, del 1 de julio al 1 de octubre, en el cual, además de atenderse los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública se conocería de la Ley de Ingresos. En total, sesionaría durante seis meses.
3. La Constitución Política de 5 de febrero de 1857, estableció que el primer periodo iría del 16 de septiembre al 15 de diciembre y, el segundo, del 1 de abril al 31 de mayo, en este último se conocerían los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos, a la Cuenta Pública, así como la Ley de Ingresos. En total, sesionaría durante cinco meses.
4. La Constitución de 1917, con su reforma de 1986, contempló nuevamente un doble periodo de sesiones; el primero del 1 de noviembre al 31 de diciembre y, el segundo, del 15 de abril al 15 de julio. En total, sesionaría durante cinco meses.
5. En 1993 se reformaron de nueva cuenta los artículos 65 y 66 constitucionales, y de acuerdo con el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron los mismos, a partir de 1995 el Congreso sesionaría ordinariamente, en su primer periodo, del 1 de septiembre sin prolongarse más allá del 15 de diciembre (tres meses y medio), excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo, ya que este periodo podrá extenderse hasta el 31 de diciembre (cuatro meses) y, su segundo periodo, comprendería del 15 de marzo no más allá del 30 de abril (un mes y medio). En total, sesionaría durante cinco meses y, con la prórroga, cinco meses y medio.
6. El 2 de agosto de 2004, y con el propósito de ampliar el tiempo de los periodos de sesiones ordinarias, se reformó este artículo 65 de la Constitución, para establecer que el

segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso sería a partir del 1 de febrero de cada año, y quedó igual la parte relativa al primer periodo: a partir del 1 de septiembre de cada año. De igual forma, el artículo 66 constitucional, siguió estableciendo que el primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año, y el segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Por ello, con la reforma constitucional de 2004 el Congreso sesionaría durante seis meses y medio y, en el caso de la prórroga, hasta siete meses.

7. En relación con este artículo 65, el artículo 66 de la Constitución, señala las fechas de terminación de los dos periodos: el primero concluye el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso, con la reforma de 10-02-2014 se podrá que el Congreso o sus cámaras sesionen ordinariamente o por lo regular durante tres meses y medio, más tres meses del segundo periodo, esto es seis meses y medio; pero, en el caso de la excepción mencionada en el artículo 83, podrá sesionar hasta cinco meses más tres meses, esto es ocho meses en total.

### Análisis exegético

Debido a los meses del calendario, es muy común que se piense que el 1 de febrero de cada año comienza el primer periodo de sesiones ordinarias y que el segundo comience casi a finales del año; sin embargo, la norma constitucional que nos rige lo determina a la inversa, y ello tiene su origen desde el texto de la Constitución de 1857, ya que estableció que el primer periodo iniciaría el 16 de septiembre y, el segundo, el 1 de abril mientras que; por ejemplo, la Constitución de 1824 decretó que el Congreso sesionaría a partir del 1 de enero; la Constitución de 1836 señaló que el primer periodo de sesiones ordinarias iniciaría el 1 de enero y, el segundo, el 1 de julio, y lo mismo determinaron las Bases Orgánicas de 1843.

Por otra parte, este artículo 65 se encuentra estrechamente relacionado con el artículo 69 constitucional, que señala que el presidente de la República presentará un informe escrito sobre el estado que guarda la administración pública del país, y lo hará en la apertura del primer periodo ordinario de sesiones ordinarias.

### Desarrollo legislativo

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) ha sido contantemente reformada y, esto ha sido, con el propósito de quedar acorde con lo que señala la Constitución vigente. La LOCGEUM establece que cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia, señalando las fechas límites constitucionales. Sus asuntos de su competencia son; por ejemplo, recibir y analizar el informe del presidente; funciones en materia legislativa; presupuestaria; de investigación; en materia jurisdiccional; entre otras.

No existe jurisprudencia relativa a los periodos de sesiones ordinarias del Congreso General o Congreso de la Unión; sin embargo, sí existe respecto de las sesiones extraordinarias.

### Derecho comparado

Con relación al párrafo primero de este artículo 65 constitucional en derecho comparado, según los países, los periodos de sesiones ordinarias son variados. En Alemania se da un sistema de asamblea permanente, es decir, ésta se reúne y cierra sus sesiones cuando lo estima pertinente. De tal forma, la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949, contiene disposiciones relativas al *Bundestag* (Cámara Baja) y en donde se establece un calendario flexible, ya que sesiona por una o dos semanas. Mientras que en Inglaterra el Parlamento sesiona casi durante un año, pero en algunos casos suspende su actividad en ciertos meses, y es a finales de octubre o noviembre cuando el Parlamento es prorrogado, seguido por el estado de apertura del Parlamento que marca el principio de una nueva sesión. En este país, ambas cámaras no sesionan los fines de semana, en Navidad, en Pascua y en el último *Spring Bank Holiday*.

Asimismo, la Cámara de Comunes hace un receso de una semana en el mes de febrero, y existe un receso largo tradicional de verano que comienza a finales de julio y termina en octubre. Las sesiones pueden ser más largas si ha habido una elección; por ejemplo, la sesión que siguió a la elección general de 2001 tuvo una duración mayor a un año, del verano de 2001 al otoño de 2002.

Por otra parte, en el caso de Francia, la Constitución de 1958, señala que el Parlamento se reúne sin convocatoria previa en una sesión ordinaria que comienza el primer día laborable de octubre y finaliza el último día laborable de junio.

En Argentina, su Constitución que fue reformada integralmente en 1994, dispone que las cámaras de Diputados y Senadores se reunirán, por sí mismas, en sesiones ordinarias todos los años desde el 1 de marzo hasta el 30 de noviembre.

La Constitución Política de Chile de 1980 señala que el Congreso Nacional abrirá sus sesiones ordinarias el 21 de mayo de cada año, y las cerrará el 18 de septiembre. Otros países, por ejemplo, Italia y España se inclinan por establecer dos periodos de sesiones fijando, en algunos casos, la fecha de inicio y cierre de los mismos. En el caso de Italia, la Constitución de 1948, expresa que las cámaras se reunirán el primer día laborable de febrero y de octubre, es decir, que trabaja la mayor parte del año, de ocho a nueve meses. Mientras que la Constitución española de 1978, señala que las cámaras (Cortes Generales) se reunirán anualmente en dos periodos de sesiones ordinarias: el primero, de septiembre a diciembre y, el segundo, de febrero a junio.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, establece que el primer periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional comenzará, sin convocatoria previa, el 5 de enero de cada año o el día posterior más inmediato posible

y durará hasta el 15 de agosto, y agrega que el segundo periodo comenzará el 15 de septiembre o el día posterior más inmediato posible y terminará el 15 de diciembre.

La Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, indica que el Congreso Nacional se reunirá anualmente en la capital federal, del 15 de febrero al 30 de junio y del 1 de agosto al 15 de diciembre, y que las reuniones señaladas para esas fechas serán trasladadas para el primer día hábil siguiente, cuando coincidieran en sábados, domingos o festivos.

La Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, establece que la Asamblea Legislativa se reunirá cada año el 1 de mayo, aun cuando no haya sido convocada, y sus sesiones ordinarias durarán seis meses, divididas en dos periodos: del 1 de mayo al 31 de julio, y del 1 de septiembre al 30 de noviembre. Además, que una legislatura comprende las sesiones ordinarias y las extraordinarias celebradas entre el 1 de mayo y el 30 de abril siguiente.

En los Estados Unidos de América, las series de reuniones anuales del Congreso se llaman “sesión”. Cada Congreso generalmente tiene dos sesiones, con base en un mandato constitucional que dispone que el Congreso se reúna por lo menos una vez al año. La Constitución de 1787 se especifica de la siguiente forma: el Congreso se reunirá una vez al año, y esta reunión será el primer lunes de diciembre, a no ser que por ley se fije otro día. La primera sesión comenzará en enero, cuando se instala un nuevo Congreso. La segunda sesión se instalará en enero del siguiente año de la legislatura (la que dura dos años).

## Derecho internacional

El Parlamento latinoamericano, del cual México es parte, tiene su sede en la ciudad de Sao Paulo Brasil, se integra con las delegaciones de los parlamentos nacionales o de los grupos nacionales de parlamentarios elegidos directamente, y se reúne una vez por año. Mientras que su Junta Directiva, máxima autoridad del mismo, cuando no está sesionando la Asamblea, se reúne ordinariamente por lo menos dos veces al año. Sus comisiones deben celebrar dos sesiones ordinarias por año y sus sesiones tienen lugar normalmente en la sede, salvo que algún país miembro se ofrezca como anfitrión.

## Bibliografía

- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “El control parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, vol. I, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.
- , “La supervisión del Legislativo y la responsabilidad del Ejecutivo”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983.
- \_\_\_\_\_, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 3, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1978.
- \_\_\_\_\_, y Jorge Madrazo, “Derecho constitucional”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo III, México, UNAM, 1991.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Renovación constitucional y sistema político. Reformas 1982-1988*, México, Porrúa, 1987.
- EZETA, Héctor Manuel, “La instalación de las cámaras”, en *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- \_\_\_\_\_, “Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano”, en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- GONZÁLEZ REBOLLEDO, Ignacio, “Las sesiones”, en *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.
- <http://www.analitica.com/bitlibro/anc/constitucion1999.asp>
- <http://www.bundesregierung.de/en/The-Federal-Government/Function-and-constitutional-ba-,10215/VII.-Legislative-Powers-of-the.htm>.
- <http://www.camara.cl/legis/const/c05.htm>.
- <http://www.cddhcu.gob.mx/sia/polint/dpi41/dercom5.htm>.
- <http://www.congreso.es/>.
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>.
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>.
- <http://www.e-lecciones.net/atlas/usa/>.
- <http://www.embitalia.org.mx/Embitaly/html/spconst.htm#CAMERE>.
- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>.
- <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.
- <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisart.htm>.
- <http://www.parliament.uk/index.cfm>.
- <http://www.parliament.uk/works/index.cfm>.
- <http://www.racsa.co.cr/asamblea/proyecto/constitu/const9.htm>.
- <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/disposiciones.php>.
- <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/congresses2.pdf>.
- <http://www.terra.com.mx/usa/>.
- MADRAZO, Jorge y Raúl Márquez Romero, “Comentario al artículo 65 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- \_\_\_\_\_, “Comentario al artículo 66 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF* del 03-09-1999.

- 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.
- , “Estudio comparativo sobre el Órgano Legislativo en América Latina”, en *Revista mexicana de estudios parlamentarios*, vol. I, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.
- , “Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental”, en *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa, 1985.
- , “Organización y funciones del Congreso de la Unión”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.
- , “Las fuentes formales y actuales del derecho parlamentario y su normatividad constitucional en México”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, núm. 26, enero-junio de 2012, pp. 169-220, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/26/ard/ard6.pdf>
- , “Notas actuales sobre el Derecho Parlamentario en los sistemas de gobierno de asamblea, parlamentario, presidencial y el semipresidencial o semiparlamentario”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Facultad de Derecho de la UNAM, tomo LXI, núm. 255, México, enero-junio, 2011, pp. 353 a 389, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=facdermx>
- RABASA, Emilio O., “Historia de las constituciones mexicanas”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo I, México, UNAM, 1991.
- Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF* del 24-12-2010.
- Reglamento del Senado de la República, *DOF* del 04-06-2010.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “El primer constitucionalismo mexicano”, en *El primer constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Marcial Pons, 1992.
- , “Historia del sistema jurídico mexicano”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo I, México, UNAM, 1991.
- , *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.
- , *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.
- , “Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, vol. I, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.

## Artículo 65

### Trayectoria constitucional

#### *Primera 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

Competencia genérica del Congreso.

#### *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 cambia la fecha de sesiones y se establecen dos periodos para el Congreso de la Unión.

#### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 3-IX-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se cambian las fechas de las sesiones para el primer y segundo periodo del Congreso de la Unión.

#### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 2-VIII-2004

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se establece que el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1 de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

## *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 adiciona el primer párrafo del artículo para incluir un nuevo cambio en fecha de la celebración de sesiones ordinarias en el Congreso de la Unión.

## Artículo 66

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 66 hace referencia al tiempo de duración del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso. Los primeros antecedentes sobre el tema los encontramos en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, que en su base tercera estipuló que el Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional debería instalarse y disolverse el día preciso que señalara la Constitución.<sup>1</sup> Estas consideraciones se integraron en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de forma más precisa. Dicho ordenamiento, por ejemplo, en su artículo 71, señaló que el Congreso cerraría sus sesiones anualmente el día 15 de abril con las mismas formalidades que se prescribían para su apertura, prorrogándolas hasta por 30 días útiles, cuando él mismo lo juzgara necesario, o cuando lo pidiera el presidente de la Federación.<sup>2</sup>

Por su parte, el artículo 73 consideró que las resoluciones que tomara dicho Congreso sobre su traslación, suspensión o prorrogación de sus sesiones, se comunicarían al presidente, quien las haría ejecutar sin hacer observaciones sobre ellas. Años más tarde las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, estipularon también varias cosas al respecto. En su artículo 14 de la tercera ley, por ejemplo, se señaló que las sesiones del Congreso General abrirían el 1 de enero y el 1 de julio de cada año. Las del primer periodo se cerrarían el 31 de marzo, y las del segundo durarían

<sup>1</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

<sup>2</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

66

### Sumario Artículo 66

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	803
Texto constitucional vigente. . . . .	805
Comentario	
<b>Susana Thalía Pedroza de la Llave</b>	
Marco teórico conceptual . . . . .	806
Reconstrucción histórica. . . . .	806
Análisis exegético. . . . .	808
Desarrollo legislativo . . . . .	808
Desarrollo jurisprudencial. . . . .	809
Derecho comparado . . . . .	809
Derecho internacional . . . . .	811
Bibliografía . . . . .	812
Trayectoria constitucional . . . . .	814

hasta que se concluyeran los asuntos a que exclusivamente se dedicaran, especialmente los fiscales.<sup>3</sup>

El artículo 19 de la misma ley, señaló que si el Congreso resolvía no cerrar el 31 de marzo su primer periodo de sesiones ordinarias, o si el presidente de la República, con acuerdo del Consejo, solicitara esta prórroga, se expediría previamente y publicaría el decreto de continuación. De hacerlo, en éste se deberían especificar los asuntos de que únicamente habría de ocuparse el Congreso en aquella prórroga, mas no el tiempo de la duración de la misma, el cual sería todo el necesario, dentro de los meses de abril, mayo y junio, para la conclusión de dichos asuntos. Estas consideraciones fueron incluidas también en el Proyecto de Reformas de 1840, en el cual se agregó, en su artículo 42, que aunque el Congreso General cerrara sus sesiones, el Senado continuaría las suyas mientras tuviera acuerdos pendientes de revisión.<sup>4</sup>

De manera que para la década de 1840, ya estaba bien definido que el primer periodo de sesiones del Congreso podría prorrogarse por el término necesario para el despacho de asuntos. No obstante, en la década de 1850, los diversos ordenamientos precisaron que dicha prórroga podría hacerse por tiempo indefinido pero sólo dentro del mismo año. Este mismo señalamiento quedó asentado en la Constitución Política de la República Mexicana, que en su artículo 62, estipuló que el primer periodo de sesiones ordinarias comenzaría el 16 de septiembre y terminaría el 15 de diciembre, mientras que el segundo abriría el 1 de abril y cerraría el último de mayo.<sup>5</sup> Como puede apreciarse, los periodos de inicio de las sesiones sufrieron cambios en relación con los ordenamientos anteriores cuando, por ejemplo, el primer periodo tenía marcado su inicio el mes de enero.

Dicha Constitución reconoció, además, en su artículo 72, fracción XXVII, que era facultad del Congreso el prorrogar por 30 días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias. Estos puntos sólo sufrieron una leve modificación en la Reforma hecha al artículo 62 constitucional en 1874, no obstante, en aquella ocasión lo único nuevo fue el señalamiento también el segundo periodo de sesiones podría tener un tiempo de prórroga, aunque a diferencia del primero que era de 30 días, éste lo tendría de 15.<sup>6</sup> El último cambio se introdujo hasta 1916 en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza que en su artículo 66 señaló que el periodo de sesiones ordinarias duraría “el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos”, pero no podría prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Además, según se puntualizó entonces, si las dos cámaras no estuvieran de acuerdo para poner fin a las sesiones antes de la fecha indicada, lo resolvería el presidente de la República. Estas modificaciones se integraron al artículo 66 cuando se promulgó la Constitución de 1917.

<sup>3</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>4</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>5</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/cons-hist/pdf/1857.pdf>.

<sup>6</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 1010.

## Artículo 66

Texto constitucional vigente

*Artículo 66.* Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.<sup>7</sup>

Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República.<sup>8</sup>

66

<sup>7</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 03-09-1993.

<sup>8</sup>Artículo reformado, *DOF*: 07-04-1986.

## Artículo 66

Comentario por **Susana Thalía Pedroza de la Llave**

66

### Marco teórico conceptual

El artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 señala, en primer término, que cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior (65). De acuerdo con dicho artículo 65, el Congreso General o Congreso de la Unión se ocupará del estudio, la discusión y la votación de las iniciativas de ley que le presenten, así como de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución y, de manera preferente, de los que le señale la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En segundo término, este artículo 66 constitucional, determina las fechas de conclusión de los dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso General, una de las dos modalidades de periodos o de sesiones (ordinarias y extraordinarias). De tal forma, el primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. Mientras que el segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Por último, este artículo 66 constitucional dispone que si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones ordinarias antes de las fechas indicadas, entonces resolverá el presidente de la República, es decir, que se establece constitucionalmente la solución para este supuesto.

### Reconstrucción histórica

Las constituciones mexicanas del siglo XIX, en general, se inclinaron por establecer dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso. Sin embargo, otras normas fundamentales señalaron un solo periodo, por ejemplo, la Constitución de Cádiz de 1812, que estuvo vigente en el territorio, aunque nuestro país todavía no era independiente, estableció que las sesiones de las Cortes durarían tres meses consecutivos cada año a partir del 1 de marzo y, solamente en dos casos, el primero a petición del Rey y el segundo por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados, su actividad podría ampliarse otro mes, es decir, hasta el 1 de junio y, con la prórroga, el 1 de julio. De igual manera, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824,

estableció que el Congreso sesionaría del 1 de enero al 15 de abril, con la posibilidad de ser aplazado hasta por 30 días útiles, es decir, que éste sesionaría durante tres meses y medio, pero con la prórroga podría sesionar durante cinco meses (hasta el 15 de mayo). Asimismo, el texto original de la Constitución de 1917 contempló un solo periodo de sesiones ordinarias: del 1 de septiembre, sin prolongarse más allá del 31 de diciembre, el Congreso sesionaría escasamente durante cuatro meses. Mientras que las Constituciones que establecieron dos periodos de sesiones ordinarias fueron las siguientes:

1. La Constitución de 1836, señaló que el primer periodo de sesiones ordinarias sería del 1 de enero al 31 de marzo y, el segundo, del 1 de julio hasta que se hubiesen agotado todos los asuntos a que exclusivamente se dedican, así como los relativos al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública. Al respecto, existía la prórroga del primer periodo, especificándose los asuntos en los que habrá de ocuparse, pero ese tiempo sería dentro de los meses de abril, mayo y junio. Esto es, que las sesiones, sin prórroga, duraban alrededor de cuatro meses, y con prórroga siete o más meses en total.
2. Las Bases Orgánicas de 1843, señalaron que el Congreso sesionaría en dos periodos, el primero, del 1 de enero al 31 de marzo y, el segundo, del 1 de julio al 1 de octubre. En total, sesionaría durante siete meses.
3. La Constitución Política de 5 de febrero de 1857, estableció que el primer periodo iría del 16 de septiembre al 15 de diciembre y, el segundo, del 1 de abril al 31 de mayo. En total, sesionaría durante cinco meses.
4. La Constitución de 1917, con su reforma de 1986, contempló nuevamente un doble periodo de sesiones, el primero del 1 de noviembre al 31 de diciembre y, el segundo del 15 de abril al 15 de julio. En total, sesionaría durante cinco meses.
5. En 1993 se reformaron de nueva cuenta los artículos 65 y 66 constitucionales, y de acuerdo con el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman los mismos, a partir de 1995 el Congreso sesionaría ordinariamente, en su primer periodo, del 1 de septiembre sin prolongarse más allá del 15 de diciembre, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo, ya que este periodo podrá extenderse hasta el 31 de diciembre y, su segundo periodo, comprendería del 15 de marzo no más allá del 30 de abril. En total, sesionaría durante cinco meses, y con la prórroga cinco meses y medio.
6. El 2 de agosto de 2004, y con el propósito de ampliar el tiempo de los periodos de sesiones ordinarias, se reformó el artículo 65 de la Constitución para establecer que el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso sería a partir del 1 de febrero de cada año, y quedó igual la parte relativa al primer periodo: a partir del 1 de septiembre de cada año. Mientras que este artículo 66 constitucional no sufrió reforma alguna y siguió estableciendo que el primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año, y el segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Por ello, el Congreso sesionará durante seis meses y medio y, en el caso de la prórroga, hasta siete meses.

## Análisis exegético

Por una parte, nos encontramos que en la mayoría de los países en un mismo artículo constitucional se determinan tanto las fechas de inicio como las de conclusión del o de los periodos de sesiones ordinarias de la institución representativa, de ahí la dificultad para la realización de este comentario y que se presente información que ya se plasmó en el anterior artículo 65 constitucional reformado, además del 2 de agosto de 2004 el 10 de febrero de 2015. De tal forma, cuando se trata de parlamentos o congresos que sesionan durante todo el año, generalmente los preceptos constitucionales no indican día y mes de inicio y conclusión. Por otra parte, respecto del segundo párrafo de este artículo 66 constitucional, relativo a que si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República.

Para Felipe Tena Ramírez, entre otros autores, basándose en las influencias derivadas del pensamiento europeo y de la propia tradición política de México, coinciden en que se trata de un elemento o matiz del sistema de gobierno parlamentario, ya que se dispone que si las dos cámaras no estuviesen de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República, lo cual, en cierta forma, equivaldría a la disolución del Congreso por el Ejecutivo tal y como sucede en los países con régimen de gobierno parlamentario. Sin embargo, el doctor Jorge Carpizo considera que la Constitución mexicana de 1917 contiene un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario, y que en este caso, el presidente de la República resolverá, como árbitro cuando las dos cámaras no se pongan de acuerdo, la fecha de terminación de los dos periodos de sesiones ordinarias que, constitucionalmente, el primero debe concluir, a más tardar, hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo (artículo 83 constitucional), y éste podrá extenderse a más tardar, hasta el 31 de diciembre. Asimismo, el segundo periodo concluirá no más allá del 30 de abril.

## Desarrollo legislativo

El artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCCEUM), fue reformado el 8 de marzo de 2005 señalando que, de conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, y a partir del 1 de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo. Esto es, que dicho artículo 4º se reformó con el propósito de quedar acorde con lo que señala la Constitución vigente. Por otra parte, la LOCCEUM establece que cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia, y que el primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre, mientras que el segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

## Desarrollo jurisprudencial

No existe jurisprudencia relativa a los periodos de sesiones ordinarias del Congreso General o Congreso de la Unión, ni respecto de su prórroga.

### Derecho comparado

En relación con este artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949 no contiene disposición expresa acerca de la prórroga de las sesiones del *Bundestag* (Cámara Baja). A ese respecto, su legislatura dura cuatro años y termina con la constitución de un nuevo *Bundestag*. Dicho órgano, determina la clausura y la reapertura de sus sesiones, y su presidente podrá convocarlo para una fecha anterior. En este último caso, deberá hacerlo cuando así lo exijan la tercera parte de sus miembros. Respecto del *Bundesrat* (Cámara Alta), la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania no hace mención expresa a la posibilidad de prorrogar las sesiones de dicha Cámara, sin embargo, indica que son públicas, pero que puede excluirse la presencia del público. Sus sesiones se realizan cada dos o tres semanas, y se puede solicitar una extensión de seis a nueve semanas para una “buena causa”, particularmente si un proyecto de ley es especialmente voluminoso. De igual modo, las fechas de las sesiones plenarias se establecen por adelantado cada año. Aproximadamente se celebran 13 sesiones anualmente.

En el Reino Unido, el Parlamento sesiona durante todo el año. Su prórroga, seguida de la apertura del estado del Parlamento, marca el principio de una nueva sesión. En este sentido, las sesiones pueden ser más largas si ha habido una elección. Una sesión parlamentaria termina generalmente con la “prórroga”, aunque puede ser terminada cuando disuelven al Parlamento y es convocada una elección general. La prórroga toma, generalmente, la forma de un aviso en nombre de la Reina hecha en la Cámara de los Loes. El aviso de la prórroga precisa las cuentas principales que se han aprobado durante esa sesión parlamentaria y también describe otras medidas que han sido tomadas por el gobierno. Asimismo, ambas cámaras del Parlamento en el verano tienen un receso largo.

La Constitución de 4 de octubre de 1958 de Francia indica claramente que el número de días de sesión que cada asamblea puede celebrar durante la sesión ordinaria, no puede exceder de 120. De igual manera, cada asamblea fija las semanas de sesión. Y, por otra parte, el primer ministro, previa consulta al presidente de la asamblea interesada, o la mayoría de los miembros de cada asamblea, puede decidir sobre la celebración de días suplementarios de sesión. Cabe resaltar que los días y los horarios de las sesiones están determinados por el reglamento de cada asamblea.

La Constitución de la República Italiana, señala que las cámaras se reunirán de derecho el primer día laborable de febrero y de octubre, trabajan la mayor parte del año, de ocho a nueve meses; sin embargo, nada refiere acerca de la posibilidad de prorrogar sus sesiones ordinarias, y se establece la posibilidad de que su presidente o

el presidente de la República o un tercio de sus miembros convoquen a sesiones extraordinarias. La Constitución española de 1978 dispone que las cámaras (Cortes Generales) se reúnan anualmente en dos periodos de sesiones ordinarias, el primero, de septiembre a diciembre y, el segundo, de febrero a junio. Dicha Constitución, no resuelve con precisión la posibilidad de prorrogar las sesiones ordinarias, no obstante, el Reglamento del Congreso de los Diputados señala que éste, fuera de dichos periodos únicamente podrá celebrar sesiones extraordinarias a petición del gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros del mismo. Particularmente, se dispone que la Mesa de la Cámara podrá acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en el mencionado Reglamento y, que salvo casos excepcionales, las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad. El Reglamento del Senado español, no hace mención expresa acerca de la “prórroga de los periodos de sesiones ordinarias”; sin embargo, señala que este órgano se reunirá anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones: uno, de febrero a junio, y otro, de septiembre a diciembre. Por otra parte, dicho Reglamento faculta al presidente del Senado para convocar a las comisiones, y decreta que una vez iniciada la sesión correspondiente, el orden del día solamente podrá modificarse por acuerdo de la mayoría de senadores presentes, a propuesta del presidente de la Cámara, del de la comisión o de un grupo parlamentario. Asimismo, las sesiones tendrán una duración máxima de cinco horas, a menos que se acuerde lo contrario.

En la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, no existe disposición expresa acerca de la prórroga de las sesiones del Congreso. Cada sesión tiene una duración de un año, por lo que ambas cámaras sesionan ese mismo tiempo y, en el supuesto de que discrepen en cuanto a la fecha en que deben entrar en receso, el presidente de ese país podrá suspender sus sesiones, fijándoles para que las reanuden, la fecha que considere conveniente. En ocasiones, y de carácter extraordinario, el presidente podrá convocar a ambas cámaras o a cualquiera de ellas.

La Constitución de Argentina, reformada integralmente en 1994, dispone que la Cámara de Diputados y la de Senadores se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el 1 de marzo hasta el 30 de noviembre, y también pueden ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación o prorrogadas sus sesiones. De manera específica, se establece que es atribución del presidente de la Nación, prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso, o convocarlo a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera. Es importante mencionar que el Senado y la Cámara de Diputados han interpretado que el Congreso tiene facultades suficientes para disponer la prórroga de las sesiones ordinarias.

La Constitución de Brasil de 1988, no contiene disposición expresa acerca de la prórroga de las reuniones anuales del Congreso Nacional. Por lo que respecta al Reglamento Interno del Senado, éste menciona que las sesiones pueden ser aplazadas a propuesta del presidente o por requerimiento de cualquier senador, que tal prórroga será siempre por plazo fijo, y que antes de terminada puede ser requerida otra. Es importante precisar que en Brasil el Congreso Nacional trabaja en periodos de tiempo propios, y “legislatura” es el periodo de cuatro años en que el Congreso Nacional

ejerce las atribuciones prescritas en la Constitución Federal. Cada “legislatura” se divide, anualmente, en dos sesiones legislativas. Así, cada sesión legislativa ordinaria empieza el 15 de febrero, se interrumpe el 30 de junio, reiniciándose el 1 de agosto y cerrándose el 15 de diciembre.

La Constitución de Chile de 1980, señala que el Congreso Nacional (Cámara de Diputados y el Senado), abrirá sus sesiones ordinarias el 21 de mayo de cada año y las cerrará el 18 de septiembre. Dicha Constitución nada decreta acerca de la posibilidad de prorrogar las sesiones ordinarias. Al respecto, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional indica que las fechas anteriores constituyen una sesión ordinaria, y que el periodo derivado de la convocatoria del presidente de la República o de su autoconvocatoria, es una sesión extraordinaria. Por otra parte, el Reglamento establece diversas categorías de sesiones: ordinarias, especiales, pedidas, públicas o secretas. En cuanto a las sesiones especiales, serán acordadas por la Cámara, o que la Mesa las disponga o las solicite el presidente de la República.

La Constitución de Costa Rica de 1949, establece que la Asamblea Legislativa se reunirá cada año el 1 de mayo, aun cuando no haya sido convocada, y sus sesiones ordinarias durarán seis meses, divididas en dos periodos: del 1 de mayo al 31 de julio, y del 1 de septiembre al 30 de noviembre. El citado precepto señala, además, que una legislatura comprende las sesiones ordinarias y extraordinarias celebradas entre el 1 de mayo y el 30 de abril siguientes. Dicha Constitución, no contiene disposición expresa relativa a la posibilidad de prorrogar las sesiones ordinarias.

La Constitución de Venezuela, señala que la discusión de proyectos que quedasen pendientes al término de las sesiones de la Asamblea Nacional, podrá continuarse en las sesiones siguientes o en sesiones extraordinarias. Dicha Constitución nada menciona acerca de la posibilidad de prorrogar sus sesiones ordinarias. Por último, agrega que por decisión de la Junta Directiva o por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea se pueden acordar sesiones durante los días feriados.

## Derecho internacional

Respecto al Parlamento latinoamericano, las normas que lo rigen, contenidas en su Tratado de Institucionalización, su Reglamento y su Estatuto, nada establecen expresamente acerca de la prórroga de las asambleas ordinarias. El artículo 13 del Estatuto, expresa que la Asamblea se reunirá ordinariamente cada año en la sede permanente y, si por razones fundadas no se pudiera realizar, se convocará a una asamblea extraordinaria dentro de los seis meses siguientes. De conformidad con el artículo 17 del Reglamento, la convocatoria de cada periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea será formulada por escrito por la Junta Directiva 60 días previos al de su instalación, señalando la fecha de su celebración y los asuntos, temas o proyectos propuestos para su consideración. El artículo 24, del Estatuto establece que la junta directiva se reunirá ordinariamente, al menos dos veces al año, por iniciativa del presidente y extraordinariamente por solicitud de un tercio de sus miembros, como mínimo.

## Bibliografía

- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “El control parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, vol. I, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.
- , “La supervisión del Legislativo y la responsabilidad del Ejecutivo”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1990.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979.
- , “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 3, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1978.
- y Jorge Madrazo, “Derecho Constitucional”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo III, México, UNAM, 1991.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Renovación constitucional y sistema político. Reformas 1982-1988*, México, Porrúa, 1987.
- EZETA, Héctor Manuel, “La instalación de las cámaras”, en *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- , “Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano”, en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/index.asp>.
- <http://www.camara.cl/legis/const/c05.htm>
- <http://www.camara.cl/legis/loconst.htm..>
- <http://www.cddhcu.gob.mx/sia/polint/dpi41/dercom5.htm>.
- <http://www.congreso.es/>.
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>.
- <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html#III.B>.
- <http://deceyec.ife.org.mx/alemania.htm#parlamento>.
- <http://www.e-lecciones.net/atlas/usa/>.
- <http://www.embitalia.org.mx/Embitaly/html/CAMERE>.
- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>.
- <http://www.parlatino.org/capa.php?lg=es>.
- <http://www.parliament.uk/index.cfm>.
- <http://www.parliament.uk/works/index.cfm>.
- [http://www.senado.cl/prontus4\\_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus](http://www.senado.cl/prontus4_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus).
- <http://www.racsa.co.cr/asamblea/proyecto/constitu/const9.htm>.
- <http://www.racsa.co.cr/asamblea/reglamnt/regla000.htm>.
- <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/disposiciones.php>.
- <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/periodo/cuerpo1.php>.

<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/congresses2.pdf>.

<http://www2.camara.gov.br/espanol>.

<http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>.

<http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>.

LÓPEZ PORTILLO Y ROJAS, José, “El Congreso en el Porfiriato”, en *Estudios Parlamentarios. Revista de política y Derecho parlamentario*, México, Centro de Estudios Parlamentarios, 1992. [Póstumo].

MADRAZO, Jorge y Raúl Márquez Romero, “Comentario al artículo 66 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.

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.

———, “Estudio comparativo sobre el Órgano Legislativo en América Latina”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, vol. I, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.

———, “Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental”, en *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa, 1985.

———, “Organización y funciones del Congreso de la Unión”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.

RABASA, Emilio O., “Historia de las constituciones mexicanas”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo I, México, UNAM, 1991.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.

SERNA ELIZONDO, Enrique, “Mitos y realidades de la separación de poderes en México”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “El primer constitucionalismo mexicano”, en *El primer constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Marcial Pons, 1992.

———, “Historia del sistema jurídico mexicano”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo I, México, UNAM, 1991.

———, *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.

VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.

———, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.

———, “Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, vol. I, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, México, Universidad Veracruzana, 1991.

## Artículo 66

### Trayectoria constitucional

#### 66 *Primera 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 el doble periodo ordinario de sesiones, aunque se mantiene inalterado el principio de su improrrogabilidad y el de su posible conclusión anticipada.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación: 3-IX-1993*

IV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se establecen las duraciones del primer y segundo periodos de sesiones del Congreso de la Unión.

# Artículo 67

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El primer antecedente directo del artículo 67 lo tenemos en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Dicho ordenamiento, en su artículo 72, estipuló que cuando el Congreso General se reuniera para sesiones extraordinarias, se ocuparía únicamente de los temas señalados para su convocatoria.<sup>1</sup> Por su parte, el artículo 110, en su fracción XVII, señaló como una prerrogativa del presidente el convocar al Congreso para sesiones extraordinarias en los casos que considerara convenientes y siempre que lo acordaran las dos terceras partes de los individuos presentes en el Consejo de Gobierno. Por último, en su fracción XVIII estableció, además, que el presidente podría convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando el Consejo de Gobierno lo estimara necesario por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.

Dicha Constitución estableció de esta manera los puntos básicos que salvo diversos cambios se mantuvieron como parte del texto constitucional. El siguiente antecedente lo tenemos en las Leyes Constitucionales de 1836, el cual es mucho más detallado al respecto. En su artículo 19, por ejemplo, señaló que si el Congreso decidía no cerrar el 31 de marzo su primer periodo de sesiones ordinarias, o si el presidente pidiera dicha prórroga, se debería expedir previamente y publicar un decreto de continuación donde se indicarían los asuntos por los cuales se solicitó dicha prórroga.<sup>2</sup> Asimismo, el artículo 20 contempló que el presidente de la República podría, con acuerdo del Consejo, y cuando el Congreso estuviera en receso, resolver que se le citara a sesiones

<sup>1</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>2</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

### Sumario Artículo 67

Introducción histórica	
<b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	815
Texto constitucional vigente. . . . .	818
Comentario	
<b>Susana Thalia Pedroza de la Llave</b>	
Marco teórico conceptual. . . . .	819
Reconstrucción histórica. . . . .	819
Análisis exegético. . . . .	820
Desarrollo legislativo . . . . .	820
Desarrollo jurisprudencial. . . . .	821
Derecho comparado . . . . .	822
Derecho internacional . . . . .	824
Bibliografía . . . . .	824
Trayectoria constitucional . . . . .	826

extraordinarias por la Diputación Permanente, señalándole los asuntos de que se habría de ocupar, sin que se pudieran tratar otros distintos. Estos puntos fueron abordados también por el Proyecto de Reformas a dichas leyes, de 1840, y por el primer Proyecto de Constitución de 1842, el cual condensó, en su artículo 57, lo considerado hasta entonces de la siguiente manera:

Estando el Congreso en receso se reunirá a sesiones extraordinarias siempre que lo convoque el Senado, ya por sí, o a pedimento del presidente de la República. En la convocatoria se especificarán los asuntos de que únicamente debe ocuparse, y sólo se comprenderán en ella los que el Senado califique de urgentes.<sup>3</sup>

Nuevos cambios se introdujeron en el segundo Proyecto de Constitución de 1842, en ese caso se señaló en su artículo 45 que la convocatoria a sesiones extraordinarias se haría cuando existiera algún negocio urgente e imprevisto que así lo exigiera a juicio del gobierno o de la Comisión Permanente, la cual expediría la convocatoria señalando los negocios a tratar.<sup>4</sup> Como puede apreciarse, se soslayó en cierta manera la precisión de que el presidente podría convocar a la sesión extraordinaria. Asimismo, se estipuló que cuando el negocio considerado urgente ocurriera durante las sesiones extraordinarias, o en la prórroga del segundo periodo de las ordinarias, la declaración de urgente e imprevisto la harían ambas cámaras.

Como complemento, el artículo 46 consideró que en la prórroga y durante las sesiones extraordinarias no podría tratarse más que los asuntos para los que se decretara dicha prórroga y convocación. Respecto a la prerrogativa presidencial de convocar a sesiones extraordinarias, ésta volvió a considerarse en el artículo 87 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en el cual se señaló que correspondía al presidente “Decretar que se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias, designando los únicos asuntos de que deberá ocuparse”.<sup>5</sup>

De manera que para la década de 1840 los principales lineamientos en torno a las prórrogas de las sesiones del Congreso estaban ya bien definidos, no obstante esto no se redactó en la Constitución de 1857. Hubo que esperar hasta la reforma hecha al artículo 71 de dicha Carta Magna, en 1874, para que se comentara al respecto. En dicha ocasión, además de estipular que en las sesiones extraordinarias se deberían tratar sólo los asuntos para los que fuera realizada ésta, se señaló que el Ejecutivo de la Unión no podría hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste prorrogara sus sesiones o ejerciera funciones de cuerpo electoral o de jurado.<sup>6</sup>

<sup>3</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>4</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_1428\\_printers.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printers.shtml).

<sup>5</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1842.pdf>.

<sup>6</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 1027.

Con esto y lo considerado en los ordenamientos anteriores, cuando en 1916 se elaboró el Proyecto de Constitución para publicar el año siguiente, se señalaron puntos ya bastante claros. Se estipuló, como parte del artículo 67 que el Congreso tendría sesiones extraordinarias cada vez que el presidente de la República lo convocara para ese objeto. Como puede verse se remarcó este punto. Asimismo, se señaló que en esos casos el Congreso no podría ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarían en la convocatoria respectiva. Además, se puntualizó que el Ejecutivo podría convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, cuando se tratara de un asunto exclusivo de ella.<sup>7</sup> Dicho texto se incorporó íntegro en la Constitución de 1917.

<sup>7</sup>*Idem.*

## Artículo 67

Texto constitucional vigente

- 67 *Artículo 67.* El Congreso o una sola de las cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.<sup>8</sup>

<sup>8</sup>Artículo reformado, *DOF*: 24-11-1923.

## Artículo 67

Comentario por **Susana Thalía Pedroza de la Llave**

### Marco teórico conceptual

67

El artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente de 1917 se refiere a que el Congreso o una de sus cámaras de Senadores o de Diputados, cuando se trate de asunto exclusivo de alguna de ellas, se reunirá en sesiones extraordinarias cada vez que convoque, para ello, la Comisión Permanente, órgano que actúa durante los recesos de las cámaras y que se integra por 19 diputados(as) y 18 senadores(as) nombrados por sus respectivas cámaras antes de la clausura del periodo de sesiones ordinarias. En este tipo de sesiones extraordinarias, las y los diputados y las y los senadores solamente se ocuparán del asunto o asuntos que dicha Comisión Permanente sometiese a su conocimiento, los cuales se señalarán en la convocatoria respectiva. De tal forma, este artículo 67 constitucional se refiere, particularmente, a las sesiones extraordinarias que son una de las dos modalidades de periodos de sesiones tanto del Congreso General como de una sola de sus cámaras que lo integran, el artículo que se comenta determina quién está facultado para convocar a sesiones extraordinarias, así como el objeto y los requisitos de la convocatoria respectiva.

Con relación a lo anterior, la Comisión Permanente es la que tiene la facultad para convocar a sesiones extraordinarias, pero el artículo 78 constitucional señala que dicha Comisión puede ejercer esta facultad *motu proprio* a través de un quórum de votación de dos terceras partes de sus miembros presentes, o bien a propuesta del Poder Ejecutivo, es decir, que el presidente de la República podrá convocar al Congreso General a sesiones extraordinarias mediante acuerdo de la Comisión Permanente con relación al artículo 89 constitucional, fracción XI.

### Reconstrucción histórica

El antecedente de este precepto constitucional se encuentra en el artículo 60 de la Constitución de Cádiz de 1812, integrada por 348 artículos, ya que en éste se estableció la facultad de la Diputación Permanente de las Cortes para convocar a Cortes extraordinarias en los casos previstos por la Constitución. Posteriormente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció la facultad del presidente de la República para convocar al Congreso a celebrar sesiones extraordinarias, siempre y cuando así lo acordase el Consejo de Gobierno, mismo que funcionaba durante el

receso del Congreso General y estaba compuesto por la mitad de los miembros del Senado. De igual forma, se reguló esta facultad del presidente de la República en la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, siempre y cuando así lo acordara la Diputación Permanente. Con la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, época en que se restablece el Senado, se determinó que la Comisión Permanente tendría la facultad de acordar por sí, a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola de sus cámaras a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes. Dicha convocatoria señalaría el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

El texto original de la Constitución de 1917 estableció que sería exclusivamente el presidente de la República quien tendría la facultad de convocar al Congreso o a una sola de sus cámaras, para celebrar sesiones extraordinarias. Más adelante, el entonces presidente Álvaro Obregón, en 1920, presentó una iniciativa de reforma al anterior artículo 79 constitucional, fracción IV, que la diputación del Distrito Federal hizo suya. Sin embargo, el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales decidió modificar, con dicho propósito, el artículo 79 en ese entonces de la Constitución, así como los artículos 67, 69, 72, 84 y 89 constitucionales. Por lo que fue hasta 1923 que se otorgó exclusivamente a la Comisión Permanente la facultad para convocar a sesiones extraordinarias.

### Análisis exegético

Actualmente, se considera que las sesiones extraordinarias son aquellas que se realizan fuera del periodo ordinario constitucional, es decir, entre el 16 de diciembre y el 31 de enero, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo, ya que entonces serían entre el 1 y el 31 de enero, y las que se realicen entre el 1 de mayo y el 31 de agosto.

### Desarrollo legislativo

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contiene diversas disposiciones relativas a las sesiones extraordinarias. El artículo 4º señala que el Congreso, o una de sus cámaras, podrá ser convocado a periodos extraordinarios de sesiones en los términos que establece el artículo 67 de la Constitución. Con relación a los artículos 83, 84 y 85 de la Constitución, dicha ley prevé que cuando exista la falta temporal del presidente de la República por más de 30 días y el Congreso no estuviese reunido, será la Comisión Permanente quien convocará a sesiones extraordinarias para que ésta resuelva sobre la licencia y nombre al presidente interino. De igual forma, se procederá en el caso de que la falta temporal se convierta en absoluta. La Ley Orgánica manifiesta que en la misma sesión de designación del presidente provisional, en los casos de falta absoluta o temporal del presidente de la República durante

el receso de las cámaras, resolverá convocar al Congreso General a un periodo extraordinario de sesiones, para el efecto de que se designe a un presidente interino o sustituto, y agrega que la convocatoria no podrá ser vetada por el presidente provisional; asimismo, dicha Ley Orgánica establece que si el Congreso de la Unión se halla reunido en un periodo extraordinario de sesiones, y ocurre la falta absoluta o temporal del presidente de la República, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de designar al presidente interino o sustituto, según corresponda.

Por otra parte, la Ley Orgánica señala que en caso de que se realice uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, en estos periodos actuará la Mesa Directiva electa para el año correspondiente. La Ley Orgánica dispone que la Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo. Las sesiones extraordinarias deberán realizarse solamente cuando se presente un asunto grave o importante, cuya solución no pueda esperar a la apertura del periodo de sesiones ordinarias. La o el presidente de la Comisión Permanente en la apertura de las sesiones extraordinarias, tanto del Congreso de la Unión como de una sola de sus cámaras, será quien informe acerca de los motivos o las razones que originaron la convocatoria. En las sesiones extraordinarias se preguntará si el asunto o los asuntos, para los cuales fue convocada la sesión, habrán de tratarse en sesión secreta; si no es el caso, se hará pública la sesión, con lo cual las sesiones extraordinarias pueden ser públicas o secretas.

### Desarrollo jurisprudencial

Sobre esta materia encontramos lo siguiente: Sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, convocatoria a la Comisión Permanente está constitucionalmente facultada para expedirla (*Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Octava Época, p. 111); Sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, convocatoria a la Comisión Permanente está constitucionalmente facultada para expedirla (*Informe 1988*, Pleno, Octava Época, p. 879); Sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, acuerdo por el que se convoca a, publicado como decreto. Tiene validez (*Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Octava Época, p. 111); Sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, acuerdo por el que se convoca a, publicado como decreto. Tiene validez (*Informe 1988*, Pleno, Octava Época, p. 879); Renta. La circunstancia de que el periodo de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión en que se aprobó el Decreto que contiene la Ley del Impuesto relativo se haya extendido hasta el 1 de enero de 2002, no trasciende a la constitucionalidad del proceso legislativo respectivo (*Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, Novena Época, p. 362), y Proceso legislativo. Alcances de la convocatoria de la Comisión Permanente para llamar al Congreso de la Unión a un periodo de sesiones extraordinarias (*Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, Novena Época, p. 367).

## Derecho comparado

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, enmendada por la ley del 26 de noviembre de 2001, en su artículo 39, parágrafo 3, señala que el *Bundestag* (Cámara Baja) determinará la clausura y la reapertura de sus sesiones; su presidente podrá convocarlo para una fecha, también deberá hacerlo cuando así lo exija la tercera parte de sus miembros, el presidente federal o el canciller federal. Por lo que respecta al *Bundesrat* (Cámara Alta), el artículo 52, parágrafo 2, de la Ley Fundamental mencionada indica que el presidente convocará al *Bundesrat* y que deberá hacerlo cuando así lo soliciten los delegados de al menos dos *Länder* o el gobierno federal.

Por otra parte, el Parlamento del Reino Unido sesiona durante todo el año; ambas cámaras tienen un receso largo en el verano, y en los ordenamientos que las rigen no se contempla la figura de “sesiones extraordinarias”, sin embargo, como dato curioso, la Cámara de los Comunes, por ejemplo, desde el 31 de julio de 1877 hasta el 10 de marzo de 2005 ha llevado a cabo 21 sesiones con una duración mayor a las 24 horas.

La Constitución española de 1978 expresa en su artículo 73.2 que las cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse bajo un Orden del Día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado. De igual forma, se menciona que fuera de los dos periodos ordinarios solamente se podrán celebrar sesiones extraordinarias a petición del gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Respecto del Senado, este órgano podrá reunirse en sesiones extraordinarias a petición del gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los senadores.

La Constitución francesa de 1958, en su artículo 29, señala que el Parlamento se reúne en sesión extraordinaria a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional, y se establece un Orden del Día determinado. Cuando la sesión extraordinaria se celebra a petición de los miembros de la Asamblea Nacional, el decreto de cierre se produce en cuanto el Parlamento haya agotado el Orden del Día para el cual se convocó y, a más tardar, 12 días a partir de su reunión. El Primer Ministro únicamente puede pedir una nueva sesión antes de la expiración del mes que sigue al decreto de cierre.

La Constitución italiana de 1947 expresa en su artículo 62 que cada Cámara podrá ser convocada con carácter extraordinario por iniciativa de su presidente, o del presidente de la República, o de un tercio de sus miembros. Asimismo, dicho artículo agrega que cuando una Cámara se reúna en sesión extraordinaria también quedará convocada automáticamente la otra Cámara.

El artículo II, tercera sección, de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 determina que el presidente de dicho país podrá suspender las sesiones de ambas cámaras y que, en ocasiones de carácter extraordinario, podrá convocar a ambas cámaras o a cualquiera de ellas.

La Constitución Nacional de Argentina, reformada integralmente en 1994, dispone en el artículo 63 que la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores pueden también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación o prorrogadas sus sesiones. Mientras que el artículo 99, apartado 9, establece que es atribución del presidente de la Nación prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso o convocarlo a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera.

El artículo 57, apartado 6, de la Constitución de Brasil de 1988, dispone que la convocatoria extraordinaria del Congreso Nacional se hará:

- I. Por el presidente del Senado federal, en el caso de decreto de estado de defensa o de intervención federal, de solicitud de autorización para decreto de estado de sitio y para juramento y la toma de posesión del presidente y del Vicepresidente de la República;
- II. Por el presidente de la República, por los presidentes de la cámaras de diputados y del Senado federal, o a requerimiento de la mayoría de los miembros de ambas cámaras en caso de urgencia o interés público relevante.

Y, en su apartado 7, señala que en las sesiones legislativas extraordinarias el Congreso Nacional solamente deliberará sobre la materia para la cual fue convocado.

La Constitución de Chile de 1980, en su artículo 52, expresa que el Congreso podrá ser convocado por el presidente de la República a legislatura extraordinaria dentro de los 10 últimos días de una legislatura ordinaria o durante el receso parlamentario. Si no estuviere convocado por el presidente de la República, el Congreso podrá autoconvocarse a legislatura extraordinaria por medio del presidente del Senado y a solicitud escrita de la mayoría de los miembros en ejercicio de cada una de sus ramas. La autoconvocatoria del Congreso únicamente procederá durante el receso parlamentario y siempre que no hubiese sido convocado por el presidente de la República. Por otra parte, convocado por el presidente de la República, el Congreso solamente podrá ocuparse de los asuntos legislativos o de los tratados internacionales que aquél incluyere en la convocatoria, sin perjuicio del despacho de la Ley de Presupuestos y de la facultad de ambas cámaras para ejercer sus atribuciones exclusivas. Convocado por el presidente del Senado podrá ocuparse de cualquier materia de su incumbencia. Asimismo, el Congreso se entenderá siempre convocado de pleno derecho para conocer de la declaración de estado de sitio. La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Ley Número 18.918), publicada en el *Diario Oficial* el 5 de febrero de 1990, señala en su artículo 6º que un periodo legislativo equivale a un cuatrienio que se inicia con la instalación del Congreso, que el periodo de sesiones comprendido entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año constituye la legislatura ordinaria y el derivado de la convocatoria del Congreso por el presidente de la República o de su autoconvocatoria es la legislatura extraordinaria.

La Constitución de Costa Rica de 1949 establece en su artículo 116 que una legislatura comprende las sesiones ordinarias y las extraordinarias celebradas entre el 1 de mayo y el 30 de abril siguiente. Además, el artículo 118 indica que el Poder Ejecutivo podrá convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias. En

éstas no se conocerá de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, excepto que se trate del nombramiento de servidores públicos que corresponda hacer a la Asamblea, o de las reformas legales que fuesen indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento.

## Derecho internacional

Por lo que respecta al Parlamento Latinoamericano, la Asamblea es el órgano supremo, que la misma podrá ser ordinaria o extraordinaria, y que sus sesiones serán públicas salvo que el propio Parlamento Latinoamericano, por mayoría, resuelva pasar a sesión secreta. La Asamblea se reunirá ordinariamente cada año en la sede permanente y si por razones fundadas no se pudiera realizar, se convocará a una Asamblea extraordinaria dentro de los seis meses siguientes. Mientras que la Junta Directiva se reunirá ordinariamente al menos dos veces al año, por iniciativa del presidente y extraordinariamente a solicitud de un tercio de sus miembros, como mínimo.

## Bibliografía

- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “La supervisión del Legislativo y la responsabilidad del Ejecutivo”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980.
- y Jorge Madrazo, “Derecho Constitucional”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo III, México, UNAM, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 8a. ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- GONZÁLEZ REBOLLEDO, Ignacio, “Las sesiones”, en *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.
- <http://www.camara.cl/legis/const/c05.htm>.
- <http://www.camara.cl/legis/loconst.htm>.
- <http://www.constitution.org/cons/brazil.htm>.
- <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html#III.B>.
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>.
- <http://www.embitalia.org.mx/Embitaly/html/CAMERE>.
- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>.
- <http://www.parliament.uk/works/commonsgeneral.cfm#calend>.
- <http://www.parliament.uk/works/lords.cfm>.

<http://www.parlatino.org/capa.php?lg=es>.

<http://www.racsaco.cr/asamblea/proyecto/constitu/const9.htm>.

<http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/periodo/cuerpol.php>.

<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/disposiciones.php>.

<http://www.scjn.gob.mx/IUSUpdate/>.

<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/congresses2.pdf>.

MADRAZO, Jorge, “Comentario al artículo 67 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.

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.

\_\_\_\_\_, “Organización y funciones del Congreso de la Unión”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.

RABASA, Emilio O., “Historia de las constituciones mexicanas”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo I, México, UNAM, 1991.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “El primer constitucionalismo mexicano”, en *El primer constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Marcial Pons, 1992.

\_\_\_\_\_, “Historia del sistema jurídico mexicano”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo I, México, UNAM, 1991.

\_\_\_\_\_, *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.

VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.

\_\_\_\_\_, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.

\_\_\_\_\_, “Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, vol. I, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.

## Artículo 67

Trayectoria constitucional

### 67 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 24-XI-1923

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

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

Deroga la facultad discrecional del presidente de la República para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, en virtud de que dicha prerrogativa pasa a ser competencia de la Comisión Permanente.

# Artículo 68

## Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El primer antecedente del artículo 68 lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812. Dicho texto, en su artículo 105, señaló que cuando las Cortes tuvieran por conveniente trasladarse a otro lugar, podrían hacerlo siempre que fuera a un pueblo que no distara de la capital más de 12 leguas y que para dicho traslado estuvieran de acuerdo dos terceras partes de los diputados presentes.<sup>1</sup> Recordemos que en ese momento España estaba ocupada por Francia y que dicha resolución respondía a la posibilidad de mover la sede de las Cortes para garantizar su permanencia. Este punto fue retomado por la Constitución Federal de la República Mexicana de 1824 que, en su artículo 70, estipuló que ambas cámaras del Congreso residirían en un mismo lugar y no se podrían trasladar a otro sin antes convenir la traslación, el tiempo y el modo en que esto se verificaría, así como el punto para la reunión de dichas cámaras.

Dicho artículo especificó, además, que cuando hubiera diferencias sobre el tiempo y el lugar para dicha traslación, sería el presidente quien arreglaría la diferencia.<sup>2</sup> Por su parte, las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836<sup>3</sup> señalaron los tiempos para el inicio de las sesiones y su tiempo de duración, especificando, en su artículo 16, que el reglamento del Congreso determinaría hasta por cuánto tiempo podría suspender sus sesiones cada cámara, y todos los demás requisitos preparatorios de cada sesión ordinaria, así como de las discusiones y las votaciones. Sobre el mismo tema hizo

<sup>1</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

<sup>2</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>3</sup>Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

### Sumario Artículo 68

Introducción histórica <b>Luis René Guerrero Galván</b> y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .	827
Texto constitucional vigente. . . . .	829
Comentario <b>Susana Thalia Pedroza de la Llave</b> Marco teórico conceptual. . . . .	830
Reconstrucción histórica. . . . .	831
Análisis exegético. . . . .	832
Desarrollo legislativo . . . . .	832
Desarrollo jurisprudencial. . . . .	833
Derecho comparado . . . . .	833
Derecho internacional . . . . .	836
Bibliografía . . . . .	836
Traectoria constitucional . . . . .	838

referencia el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, elaborado en 1840.<sup>4</sup> En su artículo 44 dicho ordenamiento sólo estipuló que el Congreso podría suspender sus sesiones en los casos y con los requisitos que prefijara su reglamento interior.

El tema de la traslación de las cámaras volvió a tocarse dos años más tarde en el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. Dicho texto, en su artículo 60, señaló que las cámaras residirían en un mismo lugar y no podrían trasladarse a otro sin que antes convinieran en la traslación y en el modo y el tiempo para hacerlo.<sup>5</sup> Se señaló, además, siguiendo lo que se ya había estipulado en la Constitución de 1824, que cuando hubiera diferencia sobre el lugar de traslado, el presidente de la República terminaría la diferencia eligiendo uno de los dos puntos.

Como complemento, en su artículo 61, dicho proyecto contempló que las resoluciones que tomara el Congreso sobre su traslación, o prórroga de sesiones, no podrían ser objetadas por el presidente. A pesar de lo claro de estas determinaciones, tanto el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana como la propia Constitución Política de 1857 no retomaron el punto, sino que centraron su atención en la facultad del Congreso para designar un lugar de residencia para los poderes del Estado. El primero, por ejemplo, en su artículo 64, señaló como prerrogativa del Congreso el designar dicho lugar y variar esa residencia cuando se juzgare necesario.<sup>6</sup>

Por su parte, el segundo ordenamiento, en su artículo 72, fracción V, señaló únicamente que el Congreso tenía facultad para “cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación”.<sup>7</sup> Será hasta 1874 cuando, en forma de adición del inciso G) al artículo 71 de la Constitución de 1857, se agregue un párrafo en consonancia con lo que se había considerado en ordenamientos anteriores en torno a la necesidad de traslación de las cámaras. Dicho texto quedó conformado de la siguiente manera:

Ambas Cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo o lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.<sup>8</sup>

Este texto se conservó también en el proyecto de Constitución de 1916 y fue pues de manera íntegra en la Constitución promulgada en 1917.

<sup>4</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Naci\\_n\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>5</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

<sup>6</sup>Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856\\_149/Proyecto\\_de\\_Constituci\\_n\\_Pol\\_tica\\_de\\_la\\_Rep\\_blica\\_245.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica_245.shtml).

<sup>7</sup>Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>8</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 1041.

## Artículo 68

Texto constitucional vigente

*Artículo 68.* Las dos cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.<sup>9</sup>

68

<sup>9</sup>Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

## Artículo 68

Comentario por **Susana Thalía Pedroza de la Llave**

68

### Marco teórico conceptual

El artículo 68 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, señala que las dos cámaras, de Diputados y de Senadores, residirán en un mismo lugar y prohíbe su traslado. Sin embargo, dicha disposición constitucional deja abierta la posibilidad relativa a que ambas cámaras sí puedan trasladarse, siempre y cuando éstas así lo convengan tanto en tiempo como en modo, y designando para ello un mismo punto para la reunión de las mismas. Asimismo, este artículo 68 establece que si las cámaras convienen en la traslación, pero difieren en cuanto al tiempo el modo y el lugar, el Poder Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. De tal forma, la disposición constitucional que se comenta aborda una de las funciones administrativas del Congreso, propiamente en materia territorial, como es la residencia de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, así como la posibilidad de su traslado temporal, ocasional o transitorio, determinándose los requisitos para efectuarla y la prohibición, para cualquiera de las cámaras, de suspender sus sesiones por más de tres días sin el previo consentimiento de la otra.

En cuanto a la primera parte de este artículo, el término *residencia*, de acuerdo con la Real Academia Española, y aplicado al Congreso, significa el edificio o lugar en donde la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores tienen su domicilio para ejercer sus funciones. Actualmente, la residencia del Congreso General, también conocido como Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), se encuentra en la hoy denominada Ciudad de México (antes Distrito Federal), capital de los Estados Unidos Mexicanos, determinada constitucionalmente como tal en el artículo 44. Sin embargo, este artículo 68 constitucional contempla la posibilidad relativa de que, en casos de emergencia, puede ser indispensable cambiar temporalmente el lugar en donde el Congreso de la Unión, o Congreso General, tenga su residencia y ejerza sus facultades. Para realizar lo anterior, es necesaria la existencia de un acuerdo entre las dos cámaras sobre el tiempo, el modo y el lugar de la traslación. Si éstas no se ponen de acuerdo, el presidente de la República solamente fungirá como árbitro seleccionando una de las dos propuestas presentadas por las cámaras. Es así como el artículo 68 de la Constitución únicamente contempla el cambio temporal de residencia del Congreso, sin que esto signifique el cambio permanente del mismo. De darse la primera situación, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial seguirán residiendo permanentemente en la Ciudad de México (antes Distrito Federal). Si el cambio de residencia

del Congreso fuese permanente, con relación a los artículos 44 y 73 constitucionales, esto implicaría no el cambio definitivo de residencia de uno de los poderes, sino de los tres (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y, en este caso, es el Congreso el que está facultado para decidir ese cambio. De darse este supuesto, la Ciudad de México (antes Distrito Federal), residencia o sede de los Poderes de la Unión, ya no sería la capital de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se convertiría en un estado más con los límites y la extensión que determine el Congreso de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución.

Por otra parte, este artículo 68 constitucional también dispone que ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra, esto es, comprende una prohibición. En este sentido, se desprende la prohibición para cualquiera de las cámaras de suspender sus sesiones ya sean ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Sin embargo, cabe la posibilidad de suspender las sesiones de cualquiera de las cámaras, sin consentimiento de la otra, pero solamente hasta por tres días. En mi opinión, y en el contexto actual, considero necesaria una reforma a este artículo en el sentido de que alguna de las cámaras pueda mudarse temporalmente al lugar que designe el presidente de la Cámara que se trate y, en casos de presión, podrán trasladarse a cualquier lugar del país donde logre reunirse la mayoría de sus integrantes.

### Reconstrucción histórica

En cuanto a la primera parte del artículo 68 constitucional, sus antecedentes los encontramos en los Elementos Constitucionales de 1811, ya que particularmente en el artículo 21, se hace referencia a los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), aludiendo específicamente al Legislativo como fijo y sin movimiento, y no se hace mención al acuerdo de cambiar de residencia, ni a la suspensión de sesiones.

Posteriormente, con la expedición de la Constitución de Cádiz de 1812, se estableció en el artículo 105, respecto de la residencia de las Cortes, antecedente jurídico del Congreso mexicano, la posibilidad de cambiar la misma, siempre que la distancia de la capital (residencia original) al lugar donde se mudara no excediese de “12 leguas” y que en ello convinieran las “dos terceras partes de los diputados presentes”. También se determinó que las Cortes residirían en un edificio en la capital del Reino (artículos 104 y 105).

La Constitución de Apatzingán de 1814, en términos de su artículo 45, prescribía, respecto de la residencia de los tres poderes, que ésta estaría en un mismo lugar y que la misma la determinaría el Congreso; asimismo, y en caso de que las circunstancias no permitieran que residieran en el mismo lugar, podrían separarse por el tiempo y la distancia que aprobase el mismo Congreso.

La Constitución de 1824, en sus artículos 50 y 67, mencionó que el Congreso elegiría el lugar de residencia del Poder Legislativo, así como el de los demás poderes de la Federación y, en su caso, podría modificarlo cuando lo considerase conveniente.

En las Bases y Leyes Constitucionales de 1836 no se hacía una mención propiamente a la residencia del Poder Legislativo, pero sí al local donde se realizarían las sesiones de cada una de las cámaras (de Diputados y de Senadores), refiriéndose el artículo 51 a las acciones que podrían tomar cada una de ellas sin la intervención de la otra, para lo cual se prescribía que éstas podrían tomar resoluciones que no fuesen de naturaleza económica o relativas al local de sus sesiones. En cuanto a la suspensión de las mismas por una de las cámaras, sin acuerdo de la otra, el artículo 22 de dichas bases y leyes señalaba que aunque “el Congreso General cierre sus sesiones, la Cámara de Senadores continuará las suyas particulares, mientras haya leyes pendientes de revisión”.

La Constitución de 1857 no hacía referencia a la suspensión de las sesiones, pero sí contemplaba lo relativo al cambio de residencia del Congreso, específicamente en el artículo 72 se establecía la facultad del Congreso de la Unión para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación. Posteriormente, la segunda parte de lo que menciona actualmente el artículo 68 de la Constitución fue adicionada en 1874, pero en el entonces artículo 71 de la Constitución de 1857. Más adelante, la Constitución de 1917, vigente, lo contempló íntegramente.

Con relación a lo anterior, el domicilio, mas no la residencia, en donde se promulgó la Constitución de 1824 fue el antiguo Convento de San Pedro y San Pablo, ahora parte de la Universidad Nacional Autónoma de México y hoy llamado Museo de las Constituciones. El Constituyente de 1857 se instaló en el Palacio Nacional y el de 1917 en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro, hoy llamado Teatro de la República, inmueble que es privado, pero que ya está a la venta, situación que para muchos es desconcertante, porque se piensa que es un inmueble público. En años anteriores y posteriores, ambas cámaras, de forma separada, han ocupado otros edificios y, por lo general, ha sido de manera transitoria.

### Análisis exegético

El artículo 68 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente, únicamente contempla el cambio temporal de residencia del Congreso, sin que esto signifique el cambio permanente del mismo. No obstante, si el cambio de residencia del Congreso fuese permanente, esto implicaría también el cambio definitivo de los otros dos poderes, Ejecutivo y Judicial, y la actual Ciudad de México (antes Distrito Federal) se convertiría en un estado más. Al respecto, se ha tenido la creencia de que su nombre sería Estado de Anáhuac o Estado del Valle de México.

### Desarrollo legislativo

El artículo 5º, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala que “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”. Es decir, que nunca el recinto de la Cámara de Senadores puede ser el lugar en donde también sesione la Cámara de Diputados, en sesión conjunta, como Congreso.

En cuanto a la suspensión de sesiones, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé que son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva, entre otras, citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno, y aplazar la celebración de las mismas en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional. De manera complementaria y reiterativa, la Ley Orgánica dispone que el presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante legal o jurídico; en él se expresa, respectivamente, la unidad que debe existir al interior de su Cámara. En su desempeño deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las funciones específicas que se le atribuyen, tendrá, entre otras, la atribución consistente de abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno.

### Desarrollo jurisprudencial

No existe jurisprudencia relativa a la residencia del Congreso General o Congreso de la Unión, ni respecto a la posibilidad de su traslado, así como sobre la suspensión de sus sesiones.

### Derecho comparado

En todos los países se determina constitucional o reglamentaria cuál será la residencia de los poderes, entre éstos el Legislativo y, por lo general, es la capital del país. Sin embargo, nos encontramos que en esta materia predomina una regulación constitucional solamente en Latinoamérica como ahora lo veremos. La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 no indica el lugar de residencia del *Bundestag* (Cámara Baja) ni del *Bundesrat* (Cámara Alta), y tampoco contiene alguna disposición relativa a la suspensión de sus sesiones. Con relación a lo anterior, la sede del *Bundestag* está en Berlín, en el edificio donde tienen lugar las reuniones es el *Reichstag*, que fue construido a finales del siglo XIX en la época del *Deutsches Reich* (Imperio alemán), por eso el nombre de *Reichstag* (Congreso del Imperio). Asimismo, el *Bundestag* puede suspender sus debates. De igual manera, el *Bundesrat* tiene su sede en Berlín, en *Leipziger Strasse* números 3 a 4, en un edificio que tiene una historia de cientos de años, pero su trabajo se realiza principalmente en las capitales del *Länder* y no en su asiento en Berlín.

La Constitución de Francia de 1958 no contiene disposiciones expresas acerca del lugar de residencia del Parlamento, ni de la suspensión de sus sesiones. Sin embargo, la ordenanza del 17 de noviembre del mismo año establece como residencia de la Asamblea Nacional el Palacio del Bourbon, en París. Por otra parte, conforme al artículo 28

de la Constitución se determina que los días y horarios de las sesiones serán especificados por el Reglamento de cada Asamblea, pero el Reglamento del Senado no contiene disposiciones al respecto, en tanto que en el Reglamento de la Asamblea Nacional de 1959 se concede al presidente de dicha Asamblea la atribución de suspender las sesiones.

La Constitución italiana de 1947 no señala, de manera expresa, el lugar de residencia del Parlamento, ni de la Cámara de Diputados, ni del Senado de la República, y tampoco hace alusión a la suspensión de sus sesiones. De igual manera, el Reglamento de la Cámara de Diputados no señala nada en torno a esto, pero desde 1870 tiene su sede en el Palacio de Montecitorio, en Roma, y la “ciudad parlamentaria” incluye varios edificios adyacentes que permiten albergar todas las secciones y las oficinas necesarias para el buen funcionamiento de la actividad parlamentaria. Por lo que respecta al Senado, este órgano tiene su sede en el Palazzo Madama, en Roma. Por otra parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados prevé la suspensión de los debates en los siguientes términos: en caso de que exista más de una cuestión suspensiva, siempre que todas estén razonadas, se procederá a discusión única y el Pleno o la Comisión decidirá en votación, igualmente única, sobre la suspensión, y acto seguido, si se aprobare ésta, sobre cuál es el plazo de la suspensión. Asimismo, después de una segunda llamada de atención, o en casos más graves, el presidente de la Cámara podrá ordenar la expulsión de un legislador del salón de sesiones por el resto de la sesión, esto si un diputado injuria a uno o más colegas, o a miembros del Gobierno; si el diputado se niega a obedecer la invitación del presidente a abandonar el salón de sesiones, éste suspenderá la sesión. Cuando surja un tumulto en el salón de sesiones y resulten inútiles las llamadas del presidente, éste abandonará el sillón y quedará suspendida la discusión. Si continuare el tumulto, el presidente suspenderá la sesión por tiempo determinado o, según las circunstancias, la levantará. En este último caso, se considera convocado automáticamente el Pleno o la Comisión, con el mismo Orden del Día, para el siguiente día no festivo a la misma hora de convocatoria de la sesión levantada, o bien, para el día festivo siguiente si el Pleno o la Comisión hubiesen acordado ya celebrar la sesión en esa fecha.

La Constitución española de 1978 no contiene disposiciones relativas al lugar de residencia de las Cortes Generales, conformadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, y tampoco hace referencia alguna a la suspensión de sesiones de los mencionados órganos. En esta materia, la Constitución menciona que los presidentes de las cámaras ejercen, en nombre de las mismas, todos los poderes administrativos y las atribuciones de policía en el interior de sus respectivas sedes. Asimismo, se expresa que “la capital del Estado es la Villa de Madrid”. El Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado no contienen disposiciones relativas a la sede de dichas cámaras, ni a la suspensión de sus sesiones.

El domicilio del Parlamento Británico, mas no propiamente la residencia que es Londres, se encuentra ubicado en un palacio real, específicamente en el *Palace of Westminster*, lugar que fue la residencia principal de los reyes de Inglaterra durante los siglos XI a XVI, y de gran historia, ya que ahí se dieron varios acontecimientos, pero su

domicilio original fue el *Westminster Hall*, ahora destinado para la realización de ceremonias.

La Constitución de Argentina señala que el Congreso ejercerá las facultades legislativas en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la nación, y declara expresamente, en este mismo sentido, que la ciudad de Buenos Aires es la capital de la Nación en los siguientes términos: que una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la nación. De igual manera, dicha Constitución (artículo 65) dispone que ambas cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente y se agrega que ninguna de éstas, mientras se hallen reunidas, podrá suspender sus sesiones más de tres días sin el consentimiento de la otra.

La Constitución de Brasil de 1988 señala que el Congreso Nacional se reunirá anualmente en la capital federal. Por su parte, otra disposición establece que es de competencia exclusiva del Congreso Nacional cambiar temporalmente su sede.

La Constitución de Costa Rica decreta que la Asamblea residirá en la capital de la República y que tanto para trasladar su asiento a otro lugar como para suspender sus sesiones por tiempo determinado, se requerirán dos tercios de votos del total de sus miembros.

La Constitución de Venezuela de 1999 señala que la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional, y no impide el ejercicio de este Poder en otros lugares de la República. Asimismo, esta Constitución nada señala expresamente acerca de algún periodo de suspensión de sesiones.

Por otra parte, la Constitución Política de Chile nada dispone acerca del lugar de residencia del Congreso Nacional o de las cámaras de diputados y de senadores, y tampoco hace mención a la suspensión de sesiones de estos órganos. Al respecto, en los reglamentos de la Cámara de Senadores y en el de la Cámara de Diputados se establece que tendrán su residencia en el lugar destinado a sus sesiones, pero cuando las condiciones materiales no lo permitan, podrán mudarse temporalmente al lugar que designe el presidente de la Cámara y, en casos de presión, podrán trasladarse a cualquier lugar del país donde logre reunirse la mayoría de sus integrantes. Finalmente, en materia de suspensión de sesiones, en el Reglamento de la Cámara de Senadores se contempla que corresponde al presidente de la Cámara decidir sobre una suspensión mayor a 20 minutos.

En los Estados Unidos de América (EE.UU), la Constitución de 1787 respecto a la sede o recinto del Congreso determina que sea en el distrito (Columbia), que no podrá ser menor a 10 millas en forma de cuadro, donde también tendrán su asiento el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. De manera particular, el edificio denominado el Capitolio es desde 1793 sede de las dos cámaras del Congreso. De igual modo, dicha Constitución expresa que durante el periodo de sesiones del Congreso ninguna de las cámaras puede suspenderlas por más de tres días, ni acordar que se celebrarán en lugar diverso de aquel en que se reúnen ambas cámaras sin el consentimiento de la otra. Además, se señala que el presidente de este país, en el supuesto que se discrepe en cuanto a la fecha en que deban entrar en receso, podrá suspender sus sesiones, fijándoles una fecha para que las reanuden.

## Derecho internacional

En cuanto al lugar de residencia del Parlamento Latinoamericano, el Tratado de Institucionalización señala que la Asamblea decidirá la sede del Parlamento, la cual es el territorio del Brasil con capacidad jurídica y privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento de sus funciones y la realización de sus propósitos. Por otra parte, corresponde a la Presidencia y a la Secretaría General proponer al Gobierno de la República Federativa del Brasil las modificaciones que el tiempo y las circunstancias hagan necesarias al Acuerdo de Sede entre el Parlamento Latinoamericano y el Gobierno de la República Federativa del Brasil. Al presidente y al secretario general les corresponde solicitar al Gobierno del Estado de Sao Paulo la modificación del Convenio de Sede suscrito entre el Parlamento Latinoamericano y el Gobierno del Estado de Sao Paulo. La sede permanente del Parlamento Latinoamericano está ubicada en la Avenida Auro Soares de Moura Andrade número 564, Barra Funda, es parte del conjunto arquitectónico denominado *Memorial de América Latina*, en Sao Paulo, República Federativa del Brasil, y se rige por un Manual Orgánico, un Reglamento del Personal y un Reglamento de Compras y Contrataciones, bajo cuyas normas actuará el Parlamento Latinoamericano, las cuales deben ser aprobadas por la Junta Directiva.

Por lo que se refiere a la suspensión de sus sesiones, el quórum de funcionamiento de la plenaria es, al menos, el de un tercio del total de votos y la asistencia de más de la mitad de los parlamentos miembros, todas las sesiones de la plenaria comenzarán a la hora indicada y si no hubiere el quórum requerido, se volverá a intentar su inicio 30 minutos después, hasta por dos veces. Transcurrido ese tiempo y verificada la inexistencia de quórum, se suspenderá la sesión. También se considera moción de orden la suspensión temporal de una sesión. En ninguno de los ordenamientos que rigen al Parlamento Latinoamericano se indica el tiempo máximo de suspensión de las sesiones o de una sesión.

## Bibliografía

- ANDRADE, Eduardo y Juan José Ríos Estavillo, “Comentario al artículo 44 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980.
- , *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983.
- y Jorge Madrazo, “Derecho Constitucional”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo III, México, UNAM, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 8a. ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
- GONZÁLEZ REBOLLEDO, Ignacio, “Las sesiones”, en *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.

- <http://es.camera.it/>.
- <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/anc/constitucion1999.asp#t4>.
- <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>.
- [http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/EN/2\\_20Bundesrat/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html](http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/EN/2_20Bundesrat/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html).
- [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/orga/04plenar/01debates.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/04plenar/01debates.html).
- <http://www.camara.cl/legis/const/c05.htm>.
- <http://www.camara.cl/legis/masinfo/m7.htm>.
- <http://www.cddhcu.gob.mx/sia/polint/dpi41/dercom5.htm>.
- <http://www.congreso.es/>.
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>.
- <http://www.constitution.org/cons/brazil.htm>.
- <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html#III.B>.
- <http://www.embitalia.org.mx/Embitaly/html/spconst.htm#CAMERE>.
- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>.
- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>.
- <http://www.parlatino.org/capa.php?lg=es>.
- <http://www.racsa.co.cr/asamblea/proyecto/constitu/const9.htm>.
- [http://www.senado.cl/prontus4\\_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus4\\_info\\_general/site/edic/base/port/reglamento.html](http://www.senado.cl/prontus4_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus4_info_general/site/edic/base/port/reglamento.html).
- <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/disposiciones.php>.
- MADRAZO, Jorge, “Comentario al artículo 67 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.
- , “Comentario al artículo 66 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- , “Comentario al artículo 68 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- y Raúl Márquez Romero, “Comentario al artículo 65 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.
- RAMÍREZ, Alonso Francisco, “Las facultades del Congreso”, en *Derecho Legislativo Mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992.
- ROMÁN CELIS, Carlos. *Los recintos legislativos de los diputados 1811-1981*, México, Fotolitográfica Leo, 1982.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.
- , *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.
- ZAVALA ABASCAL, Antonio. *La Cámara de Diputados. Sus recintos desde la insurgencia hasta nuestros días*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1968.

## Artículo 68

Trayectoria constitucional

68 Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

# Derechos del pueblo mexicano

---

México a través de  
sus constituciones

VIII  
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



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 FOTOGRAFICA, AUTORIZADA POR: Secretaría de Cultura-INAH-Méx. y Fundación Cultural Jorge González Camarena, A.C.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



Suprema Corte  
de Justicia de la Nación



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



CNDH  
MÉXICO



MA Porrúa  
librero-editor • México