



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad Estudios de Posgrado
Maestría Derecho Constitucional y Amparo

Hacia una Democracia Efectiva
“Pluralismo o Quorum”

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestro en Derecho Constitucional y Amparo

Presenta

Jorge Alejandro Vera Noyola

Dirigido por

Maestro José Enrique Rivera Rodríguez

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez

Presidente

Dra. Gabriela Nieto Castillo

Secretaria

Dr. Gerardo Servín Aguillón

Vocal

Mtro. Óscar Rangel González

Suplente

Dr. Jesús Uribe Cabrera

Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Qro.

Diciembre 2019

México

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa e hijas, por su ayuda, paciencia, motivación y sacrificios.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	1
RESUMEN.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	8
JUSTIFICACIÓN.....	9
ANTECEDENTES.....	10
FUNDAMENTO TEÓRICO.....	11
HIPÓTESIS.....	12
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN GENERALES.....	12
PREGUNTAS ESPECÍFICAS.....	12
LÍMITES Y ALCANCES.....	13
OBJETIVO GENERAL.....	14
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
METODOLOGÍA.....	15

CAPÍTULO I

EL ESTADO

1.1. El Origen del Estado.....	17
1.2. La Horda, el clan, la tribu y la confederación de tribus.....	17
1.3. La Teoría de Aristóteles.....	18
1.4. Teoría de Platón.....	18
1.5. Teoría de Nicolás Maquiavelo.....	19
1.6. Teoría de Thomas Hobbes.....	20
1.7. Teoría de Bossuet.....	21
1.8. Teoría de Tomas Moro.....	22
1.9. Teoría de John Locke.....	22

1.10. Teoría de Montesquieu.....	23
1.11. Teoría de Juan Jacobo Rousseau.....	25
1.12. La Teoría actual.....	27

CAPÍTULO II

QUÉ ES LA CONSTITUCIÓN

2.1. Ley y Constitución.....	29
2.2. El hombre y el Derecho.....	30
2.3. Diversas acepciones del término "Derecho".....	31
2.4. Factores reales del poder.....	32
2.5. Naturaleza del "Poder".....	32
2.6. El "Poder" en su clasificación (divino, humano, sociológico).....	34
2.6.1. El Poder Político.....	34
2.6.2. El Poder Social.....	36
2.6.3. El Poder Económico.....	37
2.6.4. El Poder Religioso.....	37
2.6.5. El Poder Familiar.....	38
2.6.6. El Poder Mediático.....	38
2.6.7. El Poder Militar.....	39
2.7. La Constitución, norma suprema, límite del poder.....	40
2.7.1. División de Poderes.....	42
2.7.1.1. Ejecutivo.....	43
2.7.1.2. Legislativo.....	44
I. Facultades del Congreso.....	46
II. Facultades de la Cámara de Diputados.....	47
III. Facultades de la Cámara de Senadores.....	48
2.7.1.3. El Poder Judicial.....	49
I. La Suprema Corte de Justicia.....	49
II. Los Tribunales Colegiados de Circuito.....	50
III. Los Tribunales Unitarios de Circuito.....	50
IV. Juzgado de Distrito.....	51
V. El Consejo de la Judicatura Federal.....	51
VI. El Tribunal Electoral.....	51

CAPÍTULO III

EL PODER LEGISLATIVO

3.1. Unidad del poder político.....	53
3.2. Inalienabilidad del poder público.....	55
3.3. Soberanía del poder político.....	56
3.4. Coactividad del Poder Soberano.....	57
3.5. Criterios de clasificación del poder político.....	57
3.6. Elementos del Poder Político.....	60

CAPÍTULO IV LOS PARTIDOS POLÍTICOS

4.1. Génesis de los Partidos Políticos.....	66
4.2. Definición de Partido Político.....	67
4.3. Elementos de los Partidos Políticos.....	69
4.4. Funciones del partido político.....	70
4.5. Clasificación de los Partidos Políticos.....	71
4.6. Financiamiento de los Partidos Políticos.....	73

CAPÍTULOS V EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LAS CONSTITUCIONES

5.1. Los Sentimientos de la Nación.....	77
5.2. La Constitución de Apatzingán.....	78
5.3. El Plan de Iguala.....	80
5.4. Los Tratados de Córdoba.....	81
5.5. El Congreso Constituyente de 1822-1823.....	81
5.6. La junta Instituyente.....	86
5.7. El Congreso Reinstalado.....	87
5.8. El Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana.....	90
5.9. Decreto de 21 de mayo de 1824. Convocatoria para Nuevo Congreso.....	91
5.10. El Pacto Federal de Anáhuac.....	93
5.11. La Constitución en el Imperio.....	93
5.12. Nuevo Congreso Constituyente.....	95
5.13. La función del órgano legislativo.....	117
5.14. El Quórum y La Votación.....	117
5.15. Clases de Votación Legislativa.....	119

CAPÍTULO VI LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

6.1. La defensa constitucional.....	120
6.2. Protección constitucional.....	122
6.3. La justicia constitucional.....	125
6.4. Legitimación activa.....	129
6.5. La acción de inconstitucionalidad en el derecho comparado.....	135
6.6. Derecho comparado de legitimación activa.....	137
6.7. La Acción de Constitucionalidad en México.....	138

CAPÍTULO VII

DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y CONTROL CONSTITUCIONAL

7.1. Clasificación de mecanismos de control de supremacía Constitucional.....	148
7.2. Sistema de control constitucional de leyes.....	149
7.3. Defectos de la acción condicionada.....	151

CAPÍTULO VIII

LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

8.1. Aspectos generales.....	161
8.2. Finalidad de la Acción de Inconstitucionalidad.....	161
8.3. Objetivo de la acción de inconstitucionalidad.....	162
8.4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como verdadero tribunal Constitucional.....	162
8.5. Las partes en la acción de inconstitucionalidad.....	162
8.6. La improcedencia y Sobreseimiento de la Acción de Inconstitucional.....	163
8.7. Ejercicio universal cualificado.....	164

CONCLUSIONES.....	171
-------------------	-----

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	174
---------------------------------	-----

RESUMEN: El problema que se plantea en el presente trabajo es determinar si la actual democracia parlamentaria responde a los derechos fundamentales de igualdad y responsabilidad. El objetivo general es mostrar que la democracia en nuestros tiempos se caracteriza por los valores y fines del grupo mayoritario del poder político, para lo cual se emplea el método científico en sus vertientes analítico/sintético y deductivo/analítico. Entre los principales resultados se destaca la necesidad de llevar a cabo una reforma constitucional que permita la participación efectiva y la salvaguarda de los derechos de las minorías parlamentarias.

PALABRAS CLAVE: Democracia, constitución, poder, parlamento, partido político.

ABSTRACT: The problem that arises in this thesis is to determine if the current parliamentary democracy meets the fundamental rights of equality and responsibility. The overall purpose is to show that democracy in our time is characterized by the values and aims of the majority group of political power, which uses the scientific method in its analytical/synthetic and deductive/analytical aspects. The major outcomes include the need of a constitutional reform that allows the effective participation and protection of the rights of parliamentary minorities.

KEY WORDS: Democracy, constitution, power, parliament, political party.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, promovida a iniciativa del entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, dio origen a la introducción de la "acción de inconstitucionalidad" en nuestro país.

La acción de inconstitucionalidad, conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República, tiene como objetivo primordial el control abstracto y en consecuencia la anulación de las normas cuestionadas; además se caracteriza por ser un mecanismo de control concentrado en un tribunal especializado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyas resoluciones tienen efectos generales y procede sólo por vía de acción.

No obstante ello, la promoción de la acción de inconstitucionalidad se encuentra limitada, y a la fecha sólo está conferida a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; a las entidades federativas, a través de sus legisladores; al Procurador General de la República, hoy Fiscal General de la República; a los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, actualmente Congreso de la Ciudad de México, y a los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral.

Pero no sólo esto, sino que, tratándose de las legislaturas, federal y de las entidades federativas, es necesario que por lo menos el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes la promuevan conjuntamente.

En efecto, la redacción actual del artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, condiciona la procedencia del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a que ésta se promueva por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de los respectivos cuerpos legislativos, en los casos previstos en los incisos a), b), c), d) y e), del citado precepto.

La reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, no contiene una exposición de motivos, y en el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores no se contienen las razones por las cuales se haya llegado a la conclusión que el porcentaje de legisladores, necesario para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad sea 33%; sin embargo, fue el Doctor Raúl Cervantes Ahumada, quien como asesor del Congreso de la Unión y de las Cámaras de Diputados y Senadores, quien propuso el citado porcentaje, tomando como referencia del mismo lo dispuesto por el artículo 163 de la Ley General de Sociedades Mercantiles (exigía el 33% del capital social para ejercitar la acción de responsabilidad contra los administradores de la sociedad) y el artículo 371 de la Ley Federal del Trabajo (establecía que se requería el 33% del total de los trabajadores sindicalizados para solicitar se convocara a alguna asamblea sindical) vigentes en aquella época.

En la práctica, la dificultad en reunir el porcentaje exigido por la norma suprema, representa que una gran cantidad de normas de carácter general, tanto federales como de los Estados y la Ciudad de México, no puedan ser planteadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por lo que subsisten y se aplican por las diversas autoridades del país, leyes y reglamentos que notoriamente contradicen por lo menos una norma de rango constitucional.

Antes de iniciar, la necesidad de lograr una democracia más efectiva, a través de la tutela constitucional de las minorías legislativas, debemos cuestionarnos: ¿Qué es el Estado? ¿Está realmente la voluntad del pueblo en una democracia en la decisión de la representación de las mayorías? ¿La oposición parlamentaria o minoría legislativa está secuestrada al capricho del grupo del poder? ¿La indiferencia de los grupos de poder respecto a las minorías, pueden conducir a un gobierno autoritario y despótico? A través de los siguientes capítulos definiremos y analizaremos dichos temas.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La actual democracia, responde a los derechos fundamentales de igualdad y responsabilidad.

JUSTIFICACIÓN

El tema elegido, resulta trascendental y de gran importancia para la vida democrática de un país, que debe responder a las necesidades actuales de la población, sobre todo cuando la democracia se encuentra avasallada o secuestrada por grupos mayoritarios del poder político en el poder.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

II. ANTECEDENTES

Una de las dificultades, más preocupantes al elaborar el tema de la inconstitucionalidad es el nivel y alcance legislativo, y reconocer si el poder legislativo, representa todo el sistema político de un país, o sólo representa un grupo numérico que, al realizar bloques o alianzas personales o partidistas, acallan y vulneran la voluntad popular bajo el principio de que la mayoría no se equivoca.

Dirección General de Bibliotecas UJAQ

III. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

El estudio se desarrolla bajo la directriz de la teoría garantista de Luigi Ferrajoli y la propuesta teórica de Norberto Bobbio sobre democracia.

En su obra "Teoría General del Derecho" Bobbio señala que la teoría del derecho es una teoría de la razón, y la democracia, como conjunto de relaciones de poder también forma parte de dicha teoría de la razón; por lo que la vida democrática de los parlamentos debe atender los derechos humanos de todos los grupos y, por lo tanto, buscar un equilibrio razonable entre mayoría y minorías en la toma de decisiones colectivas.

Por su parte, Ferrajoli, en su texto "Derecho y Garantías. La Ley del más débil", destaca la crisis del derecho y la razón jurídica de la "democracia de avanzada", reflejada en la falta de controles legales a los poderes públicos, incluyendo al legislativo; ante esta crisis de la democracia propone la auto regulación del poder a través del equilibrio parlamentario, ponderando la equidad entre los grupos parlamentarios mayoritarios y las minorías en la toma de decisiones.

Bajo estas orientaciones teóricas se abordan, entre otros temas, los relativos al Estado, la constitución, los partidos políticos y la acción de inconstitucionalidad.

IV. HIPÓTESIS

Actualmente la acción de inconstitucionalidad sólo puede ser promovida por las minorías legislativas, si éstas logran el treinta y tres por ciento de la integración total de la legislatura para tener legitimación, aun y cuando la representación de fuerzas políticas son más del cincuenta por ciento. Por lo que la normatividad vigente del artículo 105 constitucional, debe ser reformada para que exista un verdadero fortalecimiento democrático.

Por lo que hoy por hoy, se busca el verdadero respeto e igualdad a las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión o de los Congresos de las diversas entidades federativas, para ser un verdadero instrumento de la voluntad de un país y claro representante de la voluntad popular, dejando de ser apagado por la voz aplastante de la mayoría legislativa, que en ocasiones sólo representan uno o dos partidos políticos y la representación numérica avasalla a cinco de seis fuerzas políticas, que aún unidas no representan por el número de sus integrantes la porción mínima requerida por el artículo 105 constitucional.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN GENERALES

¿Es cierto que exista un estado democrático en una sociedad no democrática?

¿La democracia, real y efectiva, se encuentra debidamente representada en un gobierno?

¿La representación de la mayoría corresponde a la voluntad general?

PREGUNTAS ESPECÍFICAS

¿La sociedad se encuentra representada cuando vota?

¿La sociedad está consciente del voto cuando desconoce por quién vota?

¿Las mayorías parlamentarias tienen el "derecho" a aplastar impunemente a las minorías en un acto a todas luces arbitrario?

LÍMITES Y ALCANCES

El presente trabajo se limitará al análisis de la acción de inconstitucionalidad, como base sólida en beneficio del crecimiento y desarrollo del país.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

V. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Mostrar que actualmente la democracia se caracteriza por los valores y fines del grupo mayoritario del poder político.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Determinar que la igualdad y representatividad son valores que se respetan actualmente en las democracias modernas.
- b) Probar que es necesaria una reforma constitucional al artículo 105 constitucional.
- c) Proponer las bases para una reforma constitucional al artículo 105 bajo el principio de igualdad y representatividad.

VI. METODOLOGÍA

Para cubrir los objetivos seleccionados, la metodología de investigación tiene un enfoque mixto, a través del estudio y análisis de las normas y conformación del Poder Legislativo, lo que permitiría obtener la evidencia suficiente y competente para sostener la reforma constitucional que se pretende.

Por lo anterior se seleccionó el tipo de investigación documental fundada en la consulta de leyes aplicables, así como las reformas constitucionales, para concluir en la necesidad de la postura propuesta.

Dirección General de Bibliotecas UJAQ

CAPÍTULO I EL ESTADO

Estado: El Estado puede definirse como "La organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación, que se ejerce en un determinado territorio".¹

Según Kelsen, el Estado "Es un orden coactivo de la conducta humana".²

Para Porrúa, el **Estado:** "Es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado aplicado y sancionado por un poder soberano para obtener el bien público temporal".⁶

Es difícil señalar cuando se da por primera vez la interdependencia entre los individuos, la colectividad y el Estado.

Es un constante y dinámico proceso de adaptación de necesidades y satisfactores crecientes, desde lo simple y rudimentario de la prehistoria hasta lo complejo del mundo contemporáneo, donde el hombre como lo describe Aristóteles: "Es un animal político", que ha determinado lo indispensable y provechoso que constituye asociarse con sus semejantes, para hacer frente a la lucha por la vida.

El hombre diseñó y organizó diferentes normas de convivencia, dentro de las cuales surgió ineludiblemente el concepto de autoridad.

Dentro de ese mando de autoridad, dirección o coordinación de esfuerzos, así como las costumbres que el hombre desarrolló, fueron las reglas de trabajo, convivencia, educación, entre otras, mediante las cuales el ciudadano poco a poco modificó y aplicó a sus condiciones de vida. Influyendo recíprocamente en su ámbito, la acción humana que tiende a un fin, que expresa una realidad profunda y englobante.

¹ García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio de Derecho*. Editorial Porrúa México, 1989, pág. 98.

² Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*. Editorial Época, S.A de C.V., México, 2003, pág. 169.

La actual forma de organización social o cristalización del conjunto de políticas seguidas por la gente, recibe el nombre de **"Estado"**.

1.1 El Origen del Estado

Ha constituido el régimen de asociación humana más amplio y complejo en la historia del hombre y el último eslabón de la larga cadena de formas de organización de la sociedad, representa una forma política de asociación, puesto que se encontró tutelado por un poder institucionalizado que tiende a volverse impersonal.

1.2 La Horda, el clan, la tribu y la confederación de tribus

Cualquier otra forma de organización, como las anteriores, fueron pre-políticas; en todas ellas la fuerza y la arbitrariedad han sido factores que asentaron orden en la sociedad, incluso con invocaciones supersticiosas a la divinidad.

El término Estado, tal y como lo señala González Casanova en su texto "Teoría del Estado y Derecho Constitucional": "Es uno de los más corrientes y conocidos, pero, por eso mismo, es de los más equivocados y difíciles de precisar, todo mundo cree saber lo que quiere decir Estado."³

Por lo tanto, analizaremos los conceptos torales de la teoría política del Estado, que ha sido sugerido de diversas definiciones; cada filósofo-pensador ha propuesto la suya, de acuerdo con la Filosofía Política que profesa.

Desde la frase que se atribuye a Luis XIV "El Estado soy Yo" hasta la conceptualización del Estado moderno y contemporáneo, donde se establece que: "Estado es la palabra que han inventado unos pocos para dominar a muchos", o incluso el Estado supranacional, han existido diversas teorías que tratan de definir el concepto de Estado, entre las que encontramos las que a continuación se abordan someramente.

³González Casanova, José Antonio. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Editorial Vicens. Universidad. 2ª Edición España 1982, pág. 67.

1.3 La Teoría de Aristóteles

Está basada en la naturaleza, tan es así que en su obra señala:

"Si el hombre es infinitamente más sociable que las abejas y que otros, los demás animales que viven en grey, es evidentemente, como se ha dicho muchas veces porque la naturaleza no hace nada en vano. Pues bien, ella concede la palabra al hombre exclusivamente. Es verdad que la voz puede realmente expresar la alegría y el dolor, y así no les falta a los demás animales, porque su organización, les permite sentir estas dos afecciones y comunicárselas entre sí; pero se ha concedido para expresar el bien y el mal y, por consiguiente lo justo y lo injusto y el hombre tiene esto en especial entre todos los animales: que sólo él percibe el bien y el mal lo justo y lo injusto y todos los sentimientos del mismo orden cuya asociación constituye precisamente la familia y el Estado".⁴

El Estagirita referencia al Estado como algo natural, que el hombre, por ser distinto a las demás criaturas vivientes, logra distinguir entre el bien y el mal; y por esa razón crea el Estado.

1.4 Teoría de Platón

Platón sostiene que el Estado es producto de las ideas del hombre, que busca ante todo lo ideal y señala:

"El Estado ideal es tal, es un inmenso organismo que reproduce la estructura humana. El origen se encuentra en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y en principio de su organización interior que es la división del trabajo. Análogicamente a las partes del alma, las clases sociales del Estado deberán ser los Gobernantes, Filósofos y Legisladores, cuya virtud es la prudencia; los guerreros, que defienden las fronteras y los comerciantes y los artesanos, que buscan el lucro personal y que deben tener la virtud de la templanza."⁵

Ello nos lleva a definir que el Estado no es otra cosa más que producto de las ideas del hombre, que busca satisfacer sus necesidades, pero donde siempre deben de existir los sujetos preparados quienes deben de ser la clase gobernante, dominante.

⁴Aristóteles, *La Política*, Editorial Época, S.A de C.V., México, 2006, pp. 15 y 16.

⁵Márquez Cabrera, Francisco, Platón: *La República*, Ed. Edimat. Libros, S.A., España, 2000, pág. 21.

1.5. Teoría de Nicolás Maquiavelo

También trata de definir al Estado en su obra El "Príncipe" al mencionar:

"Para todo Estado antiguo, nuevo o mixto, las principales bases son buenas leyes y buenas armas; pero no puede haber buenas leyes allí donde no hay buenas armas y, al contrario, hay buenas leyes, allí donde hay buenas armas. Pero ¿Por qué llamó Maquiavelo buenas armas? No ciertamente a los mercenarios, a quienes vio de cerca, y en acción en Italia; tropas desunidas, ambiciosas, sin disciplina, desleales, cobardes frente a los enemigos; despojan al príncipe durante la paz, huyen y desertan durante la guerra. Únicamente son buenas armas, buenas tropas las que son allegadas al príncipe, compuesta por sus ciudadanos, por sus súbditos, por sus criaturas. Únicamente son buenas tropas, en la palabra las tropas nacionales". "Cuan dignos de censura son los príncipes que no tienen un ejército nacional".

"Fue por haber descuidado las armas y por haber preferido las dulzuras del mollicie por lo que se ha visto perder sus Estados a algunos de sus soberanos. Despreciar el arte de la guerra es el primer paso hacia la ruina; poseerlo perfectamente es el medio de elevarse al poder".⁶

Ello nos lleva a definir que no basta creer que el Estado es producto de la naturaleza, ni de las ideas del hombre, sino que es producto también del orden, a través de buenas leyes y buenas armas y sobre todo, el poder.

Maquiavelo, sabe sacar ventaja del bien y el mal, de este último el empleo de las crueldades para conservar un Estado, del primero procurar el bien moral o material de pueblo quedaba relegado, frente al objetivo de afianzar el Poder. Maquiavelo tiene una concepción totalmente diferente de la sociedad humana: para él, el hombre es por naturaleza perverso y egoísta, sólo se preocupa por su seguridad y por aumentar su poder sobre los demás, sólo un Estado fuerte, gobernado por un príncipe astuto y sin escrúpulos morales, puede garantizar un orden social justo, que frene a la violencia humana. Fue el primero en usar la palabra Estado en un sentido moderno. Para Maquiavelo la mejor forma de gobierno es la República: "El gobierno de muchos, es mejor, que el de unos pocos".⁷

⁶Jaques, Chevalier, Jean, *Las Grandes Obras Políticas*, Editorial Temis Santa Fe, Bogotá, Colombia, 1997. p 13.

⁷ Márquez *Ibidem*, pp. 20 y 22.

1.6 Teoría de Thomas Hobbes

El Leviathan es un monstruo bíblico, una especie de gran hipopótamo, de que habla el Libro de Hobbes: "No hay potencia en la tierra que le pueda ser comparado".⁸

Tomás Hobbes trata de definir el Estado, señalando que es algo artificial, producto de un pacto donde juegan un papel importante los intereses y las necesidades, tal y como lo reseña en su obra:

"Para Aristóteles, el hombre era naturalmente ciudadano (Zoom politikon), animal político; la Sociedad Política" Era un hecho natural. Tonterías replica Hobbes; la naturaleza no ha puesto en el hombre el instinto de la sociabilidad, el hombre no busca compañeros, sino por intereses, por necesidad, la sociedad política es el fruto artificial de un pacto voluntario, de un cálculo interesado. El traspaso a un tercero mediante un contrato concluido "entre cada uno y cada uno" y del derecho natural absoluto que cada uno posee sobre toda cosa; ese es el artificio que constituirá a los hombres naturales en sociedad política. La voluntad única de ese tercero (que puede ser un hombre o una asamblea). Y esta va a sustituir la voluntad de todos y representarlos a todos. Ese tercero, por su parte es completamente extraño al contrato por el cual la multitud se ha comprometido mutuamente en su beneficio. Tal es el origen de este Leviathan o porque no decirlo el Dios Mortal, al cual debemos, con la ayuda de Dios Inmortal, nuestra paz y nuestra protección. Pues armado del Derecho y el Poder y de la Fuerza que puede, gracias al terror que inspira, dirigir las voluntades de todos hacia la paz en el interior y hacia la ayuda mutua contra los enemigos del exterior."

Cuando el representante es un hombre, entonces el Estado es una monarquía, cuando es una asamblea de todos los que se unen, entonces es una Democracia o Estado Popular. Cuando es una asamblea compuesta solamente de una parte de los que se unen es lo que se llama Aristocracia. No puede haber otra clase de Estado. Porque es indispensable que uno o más de uno o todos, posean el soberano poder que es indivisible, entero. Enseña Hobbes que, por un solo acto, los hombres naturales se constituyan en sociedad política y se sometan a la voluntad de un amo, el soberano, el hombre artificial.⁹

⁸*Ibidem*, pág.47.

⁹*Ibidem*, pág. 53

1.7 Teoría de Bossuet

Este filósofo trata de definir el "Estado" a partir de las "Sagradas Escrituras". Cita la famosa frase atribuida a Luis XIV: "El Estado soy yo", de donde toma fuerza esta expresión en la Monarquía Absoluta; del derecho divino bajo Luis XIV, se traduce en la historia, la idea de las políticas. Bossuet saca sus propias conclusiones atribuyéndolas a: "Las propias palabras de la Sagrada Escritura". Su teoría la basa en el gobierno de la providencia: "La providencia gobierna a los hombres y a los Estados, no de una manera vaga y general, sino de un modo particular, verdadero" "Dirigismo Divino". Más que la voz de Bossuet, es la voz del mismo Dios, y la del Delfín que va a escuchar.

Sigue citando que:

"La Monarquía es la forma de gobierno más común, la más antigua y también la más natural. El pueblo de Israel se redujo a ella por sí mismo, por lo cual el gobierno fue universalmente aceptado..." Todo mundo comienza, pues, por la monarquía, y casi todo el mundo se mantiene en ellas, como en el Estado más natural. Así hemos visto que tiene su fundamento y su modelo en el imperio paterno, es decir, en la naturaleza misma. "Los hombres nacen todos súbditos, y el imperio paterno, es el que los acostumbra a obedecer, los acostumbra también a no tener más que un jefe..." "... nunca se esta tan unido como bajo un solo jefe; nunca tampoco, se es más fuerte porque todo se hace en cooperación".

Nada de división, que es el mal más esencial de los Estados. La causa más segura de su ruina, sino la fuerza y duración. En efecto un gobierno así se perpetua, por las mismas causas "que se perpetua el género humano". El primogénito sucede al padre: ¿Hay algo más natural y, por lo tanto, más perdurable y, por tanto mejor? "Nada de intrigas, ni cábalas en un Estado para darles un Rey". "El Príncipe que trabajó para su Estado, trabaja para sus hijos; y el amor que tiene en su reino, confundido con el amor hacia su familia, le resulta natural".¹⁰

¹⁰*Ibidem*, pág. 69

1.8 Teoría de Tomás Moro

En su obra "Utopía" que significa "Irreal" una falacia, imaginario, etc., describe al Estado como un Estado Ideal. Allí no hay propiedad privada, se desprecia el oro y la plata, reina el bienestar, porque no hay parásitos holgazanes, sino que todos trabajan. Todos tienen que trabajar durante dos años en el campo y luego aprenden un oficio. Se estima mucho la formación espiritual, a todos se ofrece la ocasión de seguir su formación. Los puestos directivos se encomiendan a los hombres cultos. La moral es muy elevada. La religión es mirada como base de la convivencia, pero reina la tolerancia religiosa, pues cada uno respeta las creencias del otro. Dos cosas no soportan: La Guerra y la Esclavitud. Para él, el Estado es una organización social perfecta, y cuando se le pregunta dónde se encuentra, él responde: "U-topós, o sea, en ningún lugar".¹¹

1.9 Teoría de John Locke

Nunca hubo, quizás, un espíritu más sabio que el señor Locke (Voltaire). Es el representante típico de la ideología liberal, rechaza la doctrina del derecho divino de los reyes y el absolutismo de los mismos; funda su sistema de igualdad y libertad de todos los hombres. De la libertad surge la obligación, Dios impone a todos una ley natural, los hombres no nacen en la libertad, por eso los padres ejercen una legítima jurisdicción sobre ellos, pero sí nacen para la libertad, y por eso el rey no tiene poder absoluto, sino que lo recibe del pueblo, la mejor forma de gobierno, que es la monarquía constitucional y representativa, con independencia respecto a la iglesia, es decir, tolerante con la religión. Tal y como lo conceptualiza al señalar: "Es la existencia de los Derechos Naturales del Individuo en el Estado de la naturaleza lo que va a proteger a este individuo de los abusos del poder del Estado de Sociedad". "...Siendo los hombres naturalmente libres, iguales e independientes, ninguno puede ser sacado de ese Estado y ser sometido al Poder Político de otro, sin su propio consentimiento por el cual pueda convivir con otros hombres, juntarse y unirse en Sociedad para su conservación, para su seguridad mutua, para la tranquilidad de su vida, para gozar pacíficamente de lo que le pertenece en propiedad y para el amparo de los

¹¹Moro, Tomas, *Utopía*, Grupo Editorial Tomo, S.A de C.V., México, 2005, pág. 5.

insultos de acciones que pretendan persuadirles y hacerles daño”, e insiste y repite, para que no dé lugar a duda alguna, de tal manera que lo que dio nacimiento a una sociedad política y la estableció, no fue otra cosa que el consentimiento de cierto número de hombres libres, capaces de ser representados por el mayor número de ellos; y esto, y sólo esto fue lo que pudo dar comienzo en el mundo a un: “GOBIERNO LEGÍTIMO”.¹²

Así, la sociedad hereda a los hombres libres del Estado en naturaleza, y poseen a su vez, dos poderes esenciales. Uno es el legislativo, que establece las fuerzas que un Estado debe ser y emplear para la conservación de la sociedad y de sus miembros. El otro es el ejecutivo, que asegura la ejecución de las leyes en el interior. En cuanto al exterior, los tratados, la paz y la guerra, constituyen un tercer poder ligado por lo demás, normalmente al ejecutivo, y que Locke llama “Formativo”.

1.10 Teoría de Montesquieu

Este filósofo trata de definir al Estado, mismo que plasma en su obra: “El Espíritu de las Leyes” (1748); señala que “El espíritu de las Leyes” proviene del “Genio del Pueblo”, y éste a su vez de la naturaleza, de la historia, de la religión, de la forma de gobierno. Por eso las leyes no pueden pasar de un Estado a otro, ni en un país permanecer siempre las mismas. El supremo principio político debe ser el bienestar del pueblo y la libertad de los ciudadanos. El amor a la libertad exige separación del "Poder" en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Libertad no es que cada uno haga lo que le dé la gana, sino que haga lo que debe hacer. Igualdad, no consiste en que nadie mande ni nadie obedezca, sino que uno igual mande a otro igual, que iguales obedezcan a iguales; el principio fundamental de la Democracia es la subordinación del bien particular al bien común. En ese tenor, Montesquieu establece claramente el poder de las leyes, al señalar: “La libertad es el Poder de las Leyes, no del pueblo”. Y el poder de las Leyes es la Libertad del pueblo”. Máxima digna de grabarse en mármol: “La libertad es el Derecho de hacer todo lo que las Leyes

¹²*ob.cit*, pág. 69.

permiten; y si un ciudadano pudiese hacer lo que prohíben no tendría ya Libertad, porque los demás tendrían igualmente ese poder".¹³ ¿Y qué decir de aquello que la Ley ni permite (ordena) ni prohíbe?

Tal es esa libertad del ciudadano que la plasma en su Constitución y señala: "La Libertad Política en un Individuo es esa tranquilidad de ánimo que proviene de la opinión que cada uno tiene de su Seguridad, y para disfrutar esa Libertad es menester que el Gobierno sea tal, que un ciudadano no pueda tomar a otro ciudadano" Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene el poder se ve impulsado a abusar de él y llega hasta donde encuentra los límites. El abuso del poder sólo se ve impedido: "Por la disposición de las cosas, el poder detiene al poder". Lo que supone no al poder único y controlado, sino una fragmentación del poder y cierta distribución de poderes separados. La expresión clásica de Montesquieu: "La separación de Poderes..." Concluye que: "Todo estaría perdido, si un mismo hombre o un mismo cuerpo de los principales o de los nobles o del pueblo ejerciesen estos tres poderes; el hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares". Pues no hay tal libertad cuando el legislativo y el ejecutivo están reunidos en unas mismas manos: "Se puede temer que un mismo Monarca o un mismo Senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas dictatoriamente". Tampoco hay libertad, cuando el poder de juzgar, el judicial, no está separado del legislativo y del ejecutivo: "Si estuviesen unidos el poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos seria arbitrario, pues el Juez sería Legislador; si estuviera unido al poder Ejecutivo, el Juez podría tener la Fuerza de un Opressor".

Lo anterior nos permite coincidir con Montesquieu, para calificar a la monarquía de gobierno moderado en lo siguiente: "Esos Tres Poderes a que se refiere Montesquieu serían las tres fuerzas concretas que compondrían al Gobierno Ingles: Pueblo, Nobleza y Monarca".

¹³*Ibidem*, pág. 113.

1.11 Teoría de Juan Jacobo Rousseau

Considera que el hombre es naturalmente bueno y que la civilización lo echa a perder, por eso su ideal es la vuelta a la naturaleza a través de un "contrato social".

Tal es la afirmación de la Teoría de Juan Jacobo Rousseau de definir al Estado, que señala: "El hombre vivía en plena libertad e independencia, pero para salvaguardar sus bienes se reúne en un 'Contrato Social'. Y por lo tanto, forma un solo pueblo y ese contrato es el origen de la Sociedad y del Estado". Por lo tanto, el individuo es anterior a la Sociedad y al Estado, Rousseau distingue además de la voluntad individual; dos voluntades colectivas "la Voluntad General" y la "Voluntad de Todos". La voluntad de todos es la suma de voluntades individuales y casi nunca es unánime, lo que importa políticamente es la voluntad general, la voluntad de la mayoría, que es la voluntad del Estado.

De esa fórmula se da el origen a un pacto, de carácter bastante sabio: "cada uno de nosotros pone en común su persona bajo la suprema dirección de la voluntad general y recibimos en cuerpo a cada miembro como parte indivisible del todo". Lo cual significa que cada asociado se enajena totalmente y sin reservas, con todos sus derechos en favor de la comunidad. Así, la condición es igual para todos. Cada uno se compromete para con todos, y cada uno dándose a todos, no se da a nadie. Cada uno adquiere sobre cualquier otro exactamente el mismo derecho que le cede sobre sí mismo. Y cada uno gana el equivalente de todo lo que pierde y más fuerza para conservar lo que tiene.

Ahora bien, el pueblo tomó como cuerpo "El soborno", y por lo tanto no podría ofrecer sino un interés general, y no podría tener sino sólo una voluntad general. Mientras cada uno de los miembros, teniendo congruencia con el "Contrato", el "Hombre Individual" y el "Hombre Social", pueden tener dos clases de voluntades, mismas que se ven tentadas a seguir, la primera conforme a su instinto natural, egoísta y con intereses particulares; sin embargo, en el hombre social que existe en él, el ciudadano, busca y quiere ser íntegro.

Es precisamente la facultad "individual", la que se subordina para premiar la voluntad "general", donde: "Eliminó el amor a sí mismo", en provecho del "Amor en grupo". Así,

obedeciendo al soborno, al pueblo, es tomado como corporación, es verdaderamente libre, y reducido a la obediencia por la fuerza, de quien dominando la voluntad particular rehúsa someterse, es simplemente "forzarle a ser libre".

En efecto, la cláusula fundamental del contrato social es la misma para todos. Y tal y como se señala:

"Todos los ciudadanos se comprometen, bajo las mismas condiciones y deben de gozar los mismos derechos". Por consiguiente: "El soberano jamás tiene derecho a gravar a un súbdito más que a otros, lejos de destruir la igualdad natural, el pacto fundamental, por el contrario, sustituye por una igualdad moral legítima, lo que la naturaleza hubiera podido tener en desigualdad física, entre los propios hombres y ocasionando desigualdades en fuerza y genio" A través de este pacto se hacen todos iguales por convicción y derecho."

El Estado, con respecto a sus miembros, es dueño de todos sus bienes por el "Contrato Social", del que se sirve el Estado para la base de todos sus derechos. Pero lejos de despojar por ello a los particulares de sus bienes, el Estado les asegura, su legítima posesión, su verdadera propiedad. Entonces los poseedores, siendo considerados como depositarios del bien público, son respetados sus derechos por todos los miembros del Estado y mantiene todas sus fuerzas contra el extraño, dándose una cesión ventajosa para el público.

Sin embargo, si algunos tienen demasiado, mientras otros no tienen nada, el Estado verá expuesto "al tráfico de la libertad pública" –unos compran, otros venden–, de ahí la "Tiranía", de ahí la disolución: "si queréis, pues dar al Estado consistencia, aproximad grados extremos tanto como sea posible; no flacos, ni gentes opulentas, ni mendigos. Estos dos Estados, naturalmente inseparables son igual de funestos para el bien común..." "...que ningún ciudadano sea bastante opulento para comprar a otro y ninguno bastante pobre para verse obligado a venderse".

"Las obligaciones de las leyes de la naturaleza no cesan en la sociedad, sino que se hacen en ella, inclusive más fuertes en muchos casos".

Este paso del estado de naturaleza al estado civil produce en el hombre un cambio muy notable, sustituyendo en su conducta el instante de justicia y dando a sus acciones la

moralidad que le faltaba antes. El soberano constituido por el pacto social, es el pueblo como cuerpo que decreta la voluntad general, cuya expresión es la Ley: "La Libertad es el derecho de hacer todo, lo que las leyes permiten". Y si un ciudadano pudiese hacer, lo que prohíben, no tendría ya libertad, porque los demás tendrían igualmente ese poder.¹⁴

Esa libertad no siempre está en los gobiernos modernos: república o monarquía, porque puede existir abuso del poder – y, por lo tanto, el atentado a la seguridad del ciudadano – no está excluido de esas mismas formas: "Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder, se ve impulsado a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. ¡Quién lo diría! hasta la virtud tiene necesidad de límites". El abuso del poder sólo se ve impedido por la disposición de las cosas: "¡El poder detiene al poder!".

El anterior párrafo, es el punto medular de esta investigación, que nos lleva al paradigma que en materia tributaria no es la excepción, si la potestad tributaria no tiene un límite, se llega al abuso del poder, situación que no debe suceder, cuando el hombre es quién busca la felicidad y la satisfacción de sus necesidades y, por lo tanto, va a crear el Estado, como sinónimo de sobrevivencia, que le permita una libre y perfecta convivencia humana.

Es aquí, en este ente artificial, donde para que pueda existir, se necesita de recursos económicos que le permitan cumplir sus atribuciones que le son encomendadas por la sociedad, para que premie la paz social y pueda el hombre desenvolverse hacia la felicidad. Este es el momento donde aparecen las finanzas públicas.

1.12 La Teoría actual

Del diccionario de derecho del Maestro De Pina Vara: "Estado es una Sociedad jurídicamente organizada para ser posible, en convivencia pacífica, la realización de los fines humanos".¹⁵

¹⁴*Ibidem*, pág. 113.

¹⁵De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2010, pág. 276.

“La forma civilizada, que encontró el hombre, para organizarse y poder suplir sus deficiencias, que individualmente, le era imposible alcanzar y que tienen un solo fin. El bienestar de la comunidad de la cual es integrante, a la cual otorga una parte de su patrimonio para que cumpla con sus fines a través de los impuestos que son canalizados para el sostenimiento del Estado”.

Por otro lado, el Estado constituye al régimen de asociación humana más amplio y complejo de cuantos ha conocido la historia del hombre. Es el último eslabón de la larga cadena de las formas de organización de la sociedad, creada por su instinto gregario, y representa la primera forma propiamente política de asociación, puesto que tiene un poder institucionalizado que tiende a volverse impersonal. Cuentan que Federico Bastiat (1801-1859), propuso en cierta ocasión que se crease un premio de un millón de francos para quien diera una buena, simple e inteligente definición de la palabra “Estado”; con esto quiso dar a entender el gran teórico de liberalismo económico francés del siglo XIX – quien, como buen liberal, tenía un mal concepto de Estado –, lo difícil que resultaba ponerse de acuerdo en esa definición. De las anteriores definiciones de Estado, que parten desde un punto de vista filosófico, nos llevan a proponer nuestra propia definición de Estado, y podemos definirlo como:

“La forma civilizada, que encontró el hombre, para organizarse y poder suplir sus deficiencias, que individualmente, le era imposible alcanzar y que tienen un sólo fin: el bienestar de la comunidad de la cual es integrante, a la cual otorga una parte de su patrimonio para que cumpla con sus fines a través de los impuestos que son canalizados para el sostenimiento del Estado”.

CAPÍTULO II QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN

2.1 Ley y Constitución

Es posible, reconocer en los regímenes arqueológicos, los distintos tipos de sociedad, tal y como lo acentúa el Arqueólogo Elman Service¹⁶, al señalar:

“Existen cuatro tipos de Sociedades, de mayor a menor complejidad: Banda, Tribu, Jefatura y Estado”.

Bandas: Grupos cazadores-recolectores de economía depredadora. Eran nómadas, obligados por las circunstancias, ya que la comida se les acababa, instándoles a la itinerancia. Viven de la caza, pesca y recolección, habitando campamentos estacionales. Vemos una gran homogeneidad, sin apenas diferencias sociales, con una distribución de los recursos igualitaria e inexistencia de la propiedad privada. Esto conduce a hablar de un comunismo primigenio. Este tipo de sociedad se relaciona con la etapa del Paleolítico.

Tribus: Encontramos grupos de agricultores y ganaderos que dejan el nomadismo y la itinerancia en favor de la sedentarización. Surge una economía de producción, el almacenamiento y la creación de aldeas. En el próximo oriente, en la zona del creciente fértil, los viejos campamentos desaparecen, surgiendo los tells, superposición de pueblos pequeños. La organización social sigue siendo más o menos igualitaria, aunque surgen los linajes y al frente un cabecilla. Más tarde, Sahlins habla de un modo de producción basado en la unidad familiar, una pequeña autarquía. Esta sociedad se relacionaría con el Neolítico.

Jefaturas: Aparece un nuevo modelo social, basado en las yuxtaposiciones ricos-pobres. La actividad económica se intensifica tratando de conseguir una riqueza colectiva para redistribuirla (impuestos) y aparecen los especialistas. Otra consecuencia será la invención del arado y la técnica del regadío. Al frente de estas sociedades, se encontrarán unos gestores, en un principio elegido, que más tarde se convertirán en una "mafia" que convertirá el cargo en hereditario. Con la búsqueda de una producción más satisfactoria, se empiezan a

¹⁶ Alemán R. Service Los Orígenes del Estado y la Civilización, Editorial Madrid Alianza 1990 pág. 4 y 5

disputar las tierras, institucionalizándose la guerra. Esta sociedad correspondería a la Edad de los Metales; y por último los:

Estados: También llamados "*Altas civilizaciones*". Aparecen los tres sectores de producción: primario, secundario y terciario. Con la complejidad social y su jerarquización se inventa la escritura al servicio del control administrativo, cada vez más burocrático. Ahora ya se habla de una sociedad bastante desigual, en la sociedad de clases. La autoridad estatal está apoyada en un cuerpo represivo (policía o ejército). En este momento podemos hablar de pueblos históricos.

2.2 El hombre y el Derecho

De lo anterior, se desprende que la vida en comunidad, no se limita a una existencia, pues desde los primeros contactos, con su entorno, el hombre recibe una serie de influencias desde el lenguaje, la cultura y la convivencia, que establece con los demás desde el seno materno, que lo dota de elementos para interpretar el mundo en que se encuentra hasta la sucesión del hombre.

Por tal motivo, la admisión social del hombre, como una necesidad impuesta en función de su existencia biológica, es una condición *sine cuan non*, es decir indispensable para realizar su vida y cumplir sus fines.

Por lo tanto, durante toda su existencia, el hombre requiere para sobrevivir y realizar el quehacer de su vida, vivir en sociedad; pues bien, esa sociedad necesita regular la conducta o el comportamiento social de los seres humanos que la integran y por lo que debe facilitar la convivencia social que asegure sus intereses principales. Por tal motivo, la dimensión social del hombre, como una necesidad impuesta en función de su existencia biológica, es condición indispensable para realizar su vida y cumplir sus fines. Es la sociedad donde se presenta un instrumento que identifica las diferentes reglas de conducta o de comportamiento, tales como religiosas, morales, del trato social (o convencionalismo social) y jurídicas.

Y en ese ámbito de las reglas de conducta jurídicas, encontramos el concepto de Derecho que el Profesor Mario Álvarez Ledesma¹⁷ se refiere para los fines del Estado del modo siguiente:

“...El valor de lo Jurídico, es un marco que, por sí mismo aporta algo a la sociedad, pero que no se agota con su establecimiento, con su institucionalización, porque el Derecho no es un fin en sí mismo, sino que es un medio ordenado, seguro, igualitario por el que cada sociedad, en cada momento histórico, realiza otros valores superiores, como el respeto a los Derechos fundamentales de la persona humana.”

2.3 Diversas acepciones del término “Derecho”

El vocablo derecho tiene varios significados, por lo cual podría inducir a términos equivocados. Etimológicamente, la palabra “Derecho” proviene del latín *directum*, el cual deriva de *dirigente* (enderezar dirigir, encaminar) y a su vez de *regere, rexi, rectum* (conducir, guiar, conducir rectamente bien); así encontramos diferentes aceptaciones de la palabra "Derecho", entre las que destacan, en forma enunciativa, mas no limitativa, las siguientes:

- a) **Derecho objetivo.** - Es el sistema de normas jurídicas, creadas por dos entidades competentes respectivamente, es la norma escrita que establece una definición.
- b) **Derecho subjetivo.** - Significa la facultad o prerrogativa que se deriva de la norma jurídica. Lo dispuesto en la norma que se traduce en una pretensión que puede ser ejercitado por el sujeto.
- c) **Derecho positivo.** - Está constituido por un sistema de normas jurídicas creadas por la autoridad competente y soberana en un momento y lugar histórico determinados.
- d) **Derecho vigente.** - Se identifica con el derecho positivo que rige en un momento histórico determinado. La autoridad tiene la facultad de derogar (una norma jurídica) o abrogar (un conjunto de normas) y declarar no vigente a una norma.
- e) **Derecho natural.** - Es el conjunto de normas que conocidas a la luz de la razón humana contribuyan naturalmente al bienestar social, es decir, no son normas creadas por el órgano competente ni escritas en un código o sancionadas por un poder soberano, son aquellas que tienen fundamento en la naturaleza de la persona, es decir la racionalidad humana, y por tanto, su existencia es previa al Derecho Positivo.
- f) **Derecho real.** - Es el que tiene una persona sobre otra cosa en forma directa e inmediata y se hace valer frente a todos es decir de modo absoluto.
- g) **Derecho personal.** - El derecho personal también se le conoce como derecho de crédito u obligación y es definido: como un vínculo jurídico por el cual una persona

¹⁷Álvarez Ledezma Mario, “Introducción al Derecho” Editorial GRANW-HILL/INTERAMERICANA

llamada "acreedor" puede exigir a otra persona llamada "deudor" una prestación que puede consistir en dar, un hacer o un no hacer.

En conclusión, podemos señalar con mediana precisión que, "Derecho" es un sistema de normas jurídicas dictadas por un órgano autorizado del Estado y que busca regular la conducta social en orden para la consecución del bienestar general.

En este tenor de ideas, se entiende por derecho un sistema de normas, que van a regular la conducta de los individuos, que están organizados armónicamente, interactuando entre sí y que tienen contacto unas con otras de modo dinámico (posibilidad de cambio), para el logro de un objetivo. Y esas normas no son producto de la espontaneidad o de una "generación espontánea", sino como resultado de un proceso de desarrollo, y tiene diversos orígenes, formación histórica o fundamentos de validez y en su conjunto las normas forman la ley, y éstas deben ser generales, abstractas y obligatorias, creadas por el órgano del estado competente.

2.4 Factores reales del poder

El concepto de poder es difícil delimitar, con precisión, tan numerosas y variadas formas, como las formas que reviste en la práctica; nos limitamos a dar una idea general, vaga y aproximada de este fenómeno de la ciencia política.

2.5 Naturaleza del "Poder"

Es la base del fundamento del poder. León Duguit llamaba la atención de la distinción entre "Los gobernados y los gobernantes"; en todo grupo social se encuentran por un lado los que dan las órdenes, los que mandan, los que dirigen, y por otro los que obedecen, los que siguen, los que sufren. La palabra "poder" designa a la vez el grupo de gobernantes y función que ejercen:

“El poder en primer lugar es donde reside la fuerza de autoridad de un soberano en su Estado, y donde ella se extiende a todo su cuerpo, es su misma persona”; energía, concisión que resume Dumat y señala León Duguit.¹⁸

Este poder, derecho patrimonial del que el Rey es titular en persona, se le llama, desde últimos del siglo XVI, la “Soberanía”.

Pero el carácter de “Soberano” pertenece únicamente al Rey; el Rey es soberano por sí mismo y tiene de su derecho el ciudadano general de su reino.¹⁹

En este sentido, soberanía era un principio el poder del Rey, en sí mismo. No era mas que el carácter particular de algunos “Señoríos” y especialmente los “Señoríos Reales”. Las dos palabras latinas del que asimilan la palabra soberanía, *superanus* y *supremitas*, denotaban el carácter de aquel cuyo “Señorío” no vota por otro “Señorío” superior o según la fórmula empleada con frecuencia en la edad media: “Davel cuyo Señorío no dependía sino de Dios”.

De esa forma, en el siglo XVII y en el XVIII, la soberanía, el derecho de mandar, del que es titular el Rey, es un derecho que tiene los mismos caracteres que el derecho de propiedad. El Rey es el titular de él como de sus derechos patrimoniales. La soberanía es una propiedad, pero una indivisible e intangible. Es absoluto como todo el derecho de propiedad, salvo ciertas restricciones, relacionadas con la naturaleza de las cosas, en fin, esta soberanía del Rey se manifiesta sobre todo en la ley, que es la expresión de la voluntad real soberana.²⁰

De ahí que se derive directamente la noción de soberanía nacional una e indivisible, inalienable e imprescindible la noción de Ley, expresión de la voluntad nacional, nociones formuladas en las declaraciones y construcciones revolucionarias.

Ahora bien, resulta que una modificación de palabra, la vieja noción monárquica de soberanía se concilió admirablemente con las doctrinas filosóficas y los principios de la

¹⁸ León Duguit, “Las Transiciones del Derecho Público”, Cuarta Edición Cibernética – enero 2003, Capítulo IV.

¹⁹ La Coutumes de Beauvaisis, Capítulo VXi. Párrafo 72 II pág. 407 (Internet 25 de agosto 2014 21:05hrs.).

²⁰ Op. Cit. (Texto Íntegro de León Duguit.)

construcción americana, basta sustituir la palabra "Rey" por "Nación" y decir "Nación" donde antes se decía "Rey".

El Rey era una persona, un sujeto de derecho, titular del derecho de soberanía, como la Nación sería una persona, un sujeto de derecho titular del derecho soberano.

La "Declaración de los Derechos del Hombre" de 1789 y la Constitución de 1791, dieron a la luz en "El principio de toda soberanía, reside esencialmente en la Nación".

Por lo tanto, la Nación es una persona titular del derecho subjetivo de poder público, de poder de mando o soberanía.

2.6 El "Poder" en su clasificación (divino, humano, sociológico)

En el fondo, el origen del poder se concreta en tres teorías principales, una la más antigua, en el "Poder Divino", otra lo manifiesta a través de la voluntad humana y por último lo atribuyen al fenómeno sociológico, sin pasar desapercibido que existen otras teorías que no se encuadran en ninguna de las tres corrientes. Podrán ser algunos elementos importantes, como la conciencia colectiva –sistema de creencias y sentimientos compartidos por los integrantes de una comunidad que definen, cuáles habrán de ser sus relaciones mutuas –, bases de la voluntad general y de la solidaridad social.

En ese tenor de ideas, el poder se conceptualiza como una relación con capacidad de imponer a propia voluntad, para modificar la conducta ajena, basada en la posibilidad de aplicar a estos aspectos de beneficio o perjuicio, es decir, recompensa o pena al comportamiento ajeno, y dentro de éste se dan diversos ámbitos de aplicación, las que tienen diferentes fundamentos y peculiaridades, por ello el poder político, tiene un solo fundamento, el derecho, que se manifiesta en el ámbito social, basado en las costumbres y en la mayoría de la comunidad, en la imitación, en lo económico, en la riqueza, en lo religioso, en el dogma, en el mediático, cimentado en los medios de comunicación y en el militar en la fuerza, entre otros.

2.6.1. El Poder Político

Está basado en la política, como la energía es a la física, de ahí, la constante preocupación, de saber si alcanza y cómo se conserva, inclusive cómo se ejerce, cuáles son sus tipos y sus límites, en conclusión, de dónde viene y a dónde va, cuál es su destino y cómo se adquiere, dónde empieza y dónde termina, cuáles son sus principios y cuáles son sus fines.

El poder político, se suscribe al poder público, al poder del Estado, para Andrés Hauriou: "Es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que permite imponerse gracias al doble ascendente de la fuerza y de competencia. Cuando no está sometido más por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados."²¹

Resulta una manera clara sostener el carácter ético y racional del poder político, queda en manifiesto lo que es el poder político y lo que debería ser; la realidad muestra a veces lo injusto, inmoral, cruel, ilegal, ilegítimo e incluso ilegítimable.

Es insostenible la racionalidad del poder, perpetrado por los Nazis, en perjuicio del pueblo judío y qué decir del poder ejercido por Adolfo Hitler, o los holocaustos masivos de Hiroshima y Nagasaki, tras el bombardeo y explosión de la bomba atómica.

El poder político, no sólo es irracional, por cuanto ve a quien le ejerce porque "Basta una orden para que el alud tumultuoso de coches que en un país se deslizan a la izquierda cambien y se deslicen a hacia la derecha, basta una orden y un pueblo entero abandona los talleres, campos, oficinas e invade los cuarteles".²²

Como lo señaló, hace más de dos siglos Jacobo Necker, célebre ministro de Luis XVI: "Tal subordinación debe de llenar de extrañeza a los hombres que son capaces, de reflexionar. Es

²¹Hauriou Andre. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Trad. De Jesús Antonio González Casanova. Barcelona Ariel 1971 pp 123 y 124

²²Juvenil Betrand "El Poder" 2º Ed. Trad. De J. De Elga Buru. Madrid Nacional 1974 pág. 23.

un fenómeno singular, un hecho casi misterioso, el que la gran mayoría obedezca a una minoría".²³

Por lo que se precisa, que es un poder capaz de someter a toda sociedad y capaz de manejar cualquier conflicto o mantenerlo en Estatus Quo. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone encima de ella, y se le hace cada vez más extraño. Y cuyo desvanecimiento ocasionaría la desaparición del Estado, su burocracia y sus clases sociales, como quiera que sea, el Poder para que exista, requiere como condición *sine qua non*, de una obediencia colectiva; así el poder político, necesita de la obediencia civil, de no cristalizarse ésta, estaremos frente a un poder ineficaz, para no mencionar con exactitud un poder impotente, lo cual resulta contrario a la razón concluyendo en un solo sentido: "Sin obediencia no existe poder".

2.6.2 El Poder Social

Se apoya en el uso de la costumbre, en la moda y en el sentido de la imitación de los miembros de la comunidad; donde un ideal contiene en el decoro, la cortesía y la urbanidad, pero la realidad refleja en los usos sociales, y cuya infracción se sanciona con la censura, que va desde la crítica moderada hasta la burla y la agresión.

Torcuato Fernández Miranda, señala: "Todo individuo queda sometido al poder social a través de ideas, usos, costumbres y opiniones que forman el ambiente social de su contorno y que le exigen determinado comportamiento, impositivamente exigido desde la presión social difusa".²⁴

Podría decirse que el poder social, es la capacidad de la sociedad civil de modificar la conducta de sus integrantes, para que ésta se ajuste a los usos, modos y costumbres imperantes, los cuales se transforman conforme a las necesidades nuevas y dictado de quienes ocupan un estatus determinado.

²³Neker Jalquez Du Pouvoir Execulif Dans Le Grands Etats. Paris 1972 pág. 20.

²⁴Fernández Mariano Torcuato "Estado y Constitución. Madrid España- Colpe 1975 pág. 55

En palabras del Dr. Diego Valdez, la segunda ley de la interpretación de estado y sociedad, postulada por Lorenz Von Stein (conforme a la cual los intereses predominantes en todo estado, tratan de tomar el poder político y de no lograrlo, intentan independizar el poder social), la cual identifica a las llamados organismos no gubernamentales, como nuevos conductos de expresión del poder social, al señalar: "La experiencia ha demostrado que el poder social, ahora incluso adquiere características expresas de organismos gubernamentales desde los que procura ejercer facultades típicamente gubernamentales, una de esas pretensiones consiste en sustituir los instrumentos constitucionales de control sin a su vez, ser objeto de controles públicos en los actos de naturaleza pública que practique".²⁵

2.6.3 El Poder Económico

Se registra en diferentes Estados, en una economía de libre empresa donde algunos empresarios, llegan a obtener un poder desmesurado, en una economía centralizada el poder lo mantiene el Estado y una economía mixta se reparte entre empresarios y el Estado.

El poder económico permite a los poseedores de la riqueza comprar obediencia, así pueden imponer su voluntad a quienes carecen de riqueza o tienen poca o desean más, logrando la obediencia por una retribución no necesariamente justa.

Joaquín Blanco Ande, señala: "La creación de puestos de trabajo por parte del Poder Económico –la inhibición – tiene tal resonancia sobre la política laboral y social de un Estado. Que multitud de decisiones políticas con Poder Económico".²⁶

2.6.4 El Poder Religioso

Este poder se funda en el dogma, sus disposiciones no sólo se refieren a la conducta humana en sus relaciones con sus semejantes, sino que también tiene vigencia con un poder del yo interno, los "Ministros", jefes de los cultos respectivos, son los depositarios de ese poder, y su sanción o castigo será de fuerza violenta el libre albedrío del individuo subordinándolo, cuya conducta se modifica en espera de un premio en la otra vida.

²⁵Valdez Diego. "El Control del Poder" México UNAM. 1998 Pág. 26

²⁶Blanco Ande Joaquín "Teoría del Estado y Derecho Constitucional" Editorial Vicens. Universidad 2a Edición España 1982, Pág.

2.6.5 El Poder Familiar

Se registra en el seno del hogar, y sólo el tiempo se encargó de disminuir el carácter despótico y absoluto del que estuvo revestido en la antigüedad, como el que ejercía el poder sobre el hijo, el esposo sobre la mujer, y el amo sobre el esclavo, en el derecho romano, el padre de familia venía a ser el propietario de ella y de su patrimonio y no se reconocía otro poder en el seno familiar, que el de ser padre. Basado en la ley de las doce tablas, en la IV se confirió al padre el derecho durante toda la vida de sus hijos, para encerrarlos, azotarlos, tenerlos encadenados en los trabajos rústicos, venderlos o matarlos, aun cuando desempeñasen elevados cargos en la república.

En el transcurso del tiempo, el poder del marido registra una disminución paulatina, ya en la década del siglo XX este poder del marido, que descansaba en la idea que el matrimonio requería someterse a un poder, que permitiera su dirección o su actuación, bajo una natural superioridad del hombre sobre la mujer, tal información a consecuencia de las corrientes, feministas basadas en la igualdad, el poder familiar se reduce fundamentalmente al que ejercen los padres sobre los hijos durante la minoría de edad, perdiéndose la del marido sobre la mujer, puesto que se basa en un principio de desigualdad.

2.6.6 El Poder Mediático

Los medios de comunicación masiva -masa media o simplemente media-, como suele llamarse a las ciencias de la comunicación y que puedan ser la manera de producir información y entretenimiento.

El papel de los medios de expresión, son el vehículo unidireccional que llevan el mensaje de un emisor –un individuo o un grupo de individuos– a un amplio universo receptor, carteles publicitarios, prensa, cine, radio, televisión y recientemente internet, entre las más importantes.

Los medios de comunicación emergen como contrapeso al poder político, para luego adquirir tal fuerza, que se le ha denominado el "cuarto poder", para equiparlo al poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Hoy el "Poder" se llama mediático, basándose en el poder que tienen los medios, han entrado en un tiempo en que ya no protegen las decisiones de gobierno, sino que fortalecen decisiones como las que señalan los luchadores sociales.

2.6.7 El Poder Militar

En contraparte al poder civil, dentro del poder político, se distingue al poder militar, y éste se ve como un atributo del Estado, y que incluso en el contexto internacional, por lo que se puede definir como la capacidad del Estado, para coaccionar a tres medios por medio de los recursos militares. También se podría entender como la defensa de los órganos e instituciones del Estado ante cualquier movimiento subversivo.

Sin embargo, es inaceptable, la seguridad nacional no se reduce a la acción del poder militar, depositando en las fuerzas militares, de tierra, mar y aire, sino que la seguridad nacional, viene a ser un grado relativo de garantía, a través de acciones políticas y económicas, así como medidas psicológicas y militares.

Por lo tanto, se concluye que la concentración de los poderes político, económico y religioso, son lo que detentan y lastiman la libertad, la justicia y la dignidad humana; por lo que los intereses de los individuos, la familia y la nación, así como el Estado, se ven frenados cuando tales categorías en un solo individuo o grupo, que puede llegar o transformar o cancelar el albedrío de muchos, es decir, no sólo en el ámbito político, sino simultáneamente, el económico religioso y aun el familiar, el social, el cultural y tecnológico; tampoco es prudente el que se destruyan o se agoten tales depósitos de poder, pues ocasionaría consecuencias impensables, que darían paso al caos, a la anarquía y resurgiría la ley de la selva.

2.7 La Constitución, norma suprema, límite del poder

La Constitución autolimita el poder, lo cual es institucionalizar la limitación del control y distribución del ejercicio, y también impone que no se monopolice por un solo detentador, sino que se distribuya equilibradamente entre los órganos y de esa manera proteger la dignidad humana.

La experiencia señala que, es necesario poner en vigor un ordenamiento que determine los alcances del poder y límites a su ejercicio, tal y como lo afirma Diego Valdez: "La Constitución regula cuatro formas de relación con el Poder, el derecho al Poder, el Derecho del Poder, el Derecho ante el Poder, y el control del Poder".²⁷

En opinión de quien fuera Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Jorge Carpizo: "La Constitución real de un país, de constitución escrita no es una realidad, ni hoja de papel, sino el punto en el cual la realidad jurídica valorada y el folleto se infieren". Finalizando: "Cualquier Estado tiene una Constitución que es un conjunto de relaciones que se verifican en esta comunidad, los actos que se realizan entre gobierno y gobernados y el logro de cierto orden que permite que se afecten una serie de hechos que se reiteran".²⁸

Las Constituciones, cualquiera que pueda ser su clasificación, suele tener dos partes: la Dogmática y la Orgánica. La primera, es decir, la Dogmática, donde se plasma la consagración de los derechos humanos y; la Orgánica, define la estructura del gobierno, determina las funciones de los órganos, define la estructura del gobierno, delimita las funciones de los órganos, su interrelación y su relación con los Gobiernos.

Así podemos señalar, que la Constitución, desde un punto de vista objetivo y de un aspecto ontológico para acelerar el grupo de vigencia real, podríamos, señalar una "Constitución Meta" y una "Constitución Ficción", para hablar de una "Constitución Efectiva".

²⁷Valdez Diego "Constitución y Democracia." México UNAM –pág. 51 Y 52

²⁸Carpizo Jorge "Estudios Constitucionales" México UNAM – LGEM 1983 pp 51 Y 52

Entendiendo a esta "Constitución Efectiva", como el texto documental que tiene vigencia plena, porque las disposiciones que la norman son una realidad en el proceso político, en otras palabras, existe una "Constitución Efectiva" cuando el ejercicio del poder se desarrolló en los moldes constitucionales.

Una Constitución se reconoce como aquella que formalmente ha sido puesta en vigor, pero no alcanza la realidad plena, porque sus preceptos no dominan el proceso político, es decir, el ejercicio del poder no se ajusta plenamente a los dictados constitucionales, los que no pueden tener un cabal cumplimiento, debido a un déficit educacional, a una falta de politización de una parte numéricamente importante de la población. Y por lo tanto, la norma constitucional viene a ser un objetivo por alcanzar, una meta por lograr.

La "Constitución Ficción", se cristaliza cuando la norma constitucional, no es sino una herramienta empleada para consolidar y mantener el poder a sus detenedores fácticos, ya sea que se trate de un dictador, de una camarilla, de una oligarquía o de un partido.

De acuerdo con la anterior, el "Poder" se encuentra en la "Constitución Efectiva" dentro de una cabal dimensión, tanto por el texto constitucional, donde se establece con precisión los alcances y límites del "Poder", las funciones y distribuciones de los gobernantes y los derechos y garantías de los gobernados.

No deben pasar desapercibidos los límites internos, todo debe tener un límite, hasta la virtud y los principios también lo tienen; la idea recurrente del gobierno de las leyes, como superior al gobierno de los hombres, parece contrario al principio que el Poder del Príncipe no tiene límites; las leyes a que se refiere, el principio de tal afirmación, son las leyes positivas, es decir, las leyes puestas por la propia voluntad del soberano, que no está sometido a las leyes que establece. Porque nadie puede dar las leyes a sí mismo, esto de ninguna manera excluye de que esté sometido en cuanto a hombre, como todos los hombres, a las leyes naturales y divinas, y en esa tesitura, también a las leyes fundamentales del reino, que regulan la cesión al trono, que son leyes transmitidas, leyes consuetudinarias y como tales positivas.

Mientras que, en los límites externos, todo Estado existe al lado de otros Estados, en una sociedad de Estados toda forma de convivencia, incluso aquella sin leyes, de estado de naturaleza, implica límites en la conducta de cada uno de los convivientes. La doctrina explica la "Constitución Formal" de un país, como el conjunto de normas regulatorias.

2.7.1 División de Poderes

A cerca de las difusiones de la Constitución, se han formado muchos conceptos, por ejemplo el acuñado a la luz de la filosofía política, con un sentido laboral, para explicar la Constitución como un límite del Poder Político, el elaborado bajo la Teoría General del Derecho, se entiende a la Constitución como un conjunto de normas fundamentales que caracterizan cualquier ordenamiento jurídico, el redactado en el lenguaje común, que interpreta a la Constitución como el código que monopoliza en cada Estado. Esto no quiere decir que por tratarse de un documento normativo no exista una pluralidad de Constituciones, sino una sola Constitución; y el concepto que entiende a la Constitución como fuente del Derecho.²⁹

En una Constitución la división de poderes ha sido una pieza maestra de la doctrina Constitucional, al lado de la doctrina de la "Soberanía Popular", de los derechos del hombre y del régimen representativo, surge la necesidad de una "División de Poderes", y de esa manera dividir el ejercicio de las potestades del Estado, siendo una técnica obligada en elaboración de las Constituciones que surgen de las revoluciones neoliberales de América y Europa.

En torno a la concepción de la división del poder público, se construyeron las constituciones modernas, distribuyendo las partes orgánicas de las mismas y donde se señalan las competencias entre los diversos órganos del Estado. Determinando las funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales; marcando las distintas áreas de gobierno, mecanismos de separación, de control, y de colaboración, de mutua vigilancia.

²⁹Gustino Ricardo, "Estudios de Teoría Constitucional" México, UNAM. Fontamera 2001 pp- 30 y 39

Es difícil disputarle al autor de la obra "El espíritu de las leyes" el mérito de haber sido el genio inspirador del constitucionalismo moderno en cuanto a la técnica de la división de poderes; las ideas de Montesquieu estuvieron presentes bien o mal en las preocupaciones constitucionales de Filadelfia y París, extendiéndose a los movimientos constitucionales de los países europeos y de los nuevos Estados Latinoamericanos.

2.7.1.1 Ejecutivo

La participación ciudadana se encuentra plenamente vinculada con este poder, dado que se debe a ella. Y participa en la función pública.

Dentro de las distribuciones, en el sistema presidencialista en México, corresponde al Ejecutivo, y en donde destaca:

De conformidad con el artículo 80 de la Constitución, el titular del Poder Ejecutivo es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, este cargo es de elección popular, es decir, todos los ciudadanos del país tienen derecho a votar en forma directa, el periodo de gobierno es de seis años y el individuo que haya ocupado el cargo por ningún concepto o circunstancia puede ser reelecto.

En el sistema de División de Poderes, la función principal del Ejecutivo, es hacer que se cumplan las leyes (ejecutar).

Los requisitos, que señala el artículo 82 de la Constitución Federal para ocupar dicho cargo:

- ✓ Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años. (Según reforma del 1º de julio de 1994 vigente a partir del 31 de diciembre de 1999).
- ✓ Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- ✓ Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- ✓ No pertenecer al Estado Eclesiástico ni ser Ministro de algún culto.
- ✓ No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

- ✓ No haber sido Secretario o Subsecretario, Procurador de la República, ni Gobernador de un Estado, seis meses antes del día de la elección.
- ✓ No haber ocupado el cargo de Presidente con anterioridad.

En el caso, que llegara a faltar el Presidente, el artículo 84 constitucional prevé el siguiente mecanismo para elección o sustitución:

Tiempo en que ocurra la ausencia	Órgano que lo nombra	Tipo de Presidente
En los primeros dos años	Congreso de la Unión	Interino
En los cuatro últimos años	Congreso de la Unión	Sustituto
En cualquier tiempo	Comisión Permanente	Provisional

Facultades y obligaciones que otorga el artículo 89 al Ejecutivo Federal son entre otras, las siguientes:

- ✓ Facultad Reglamentaria (Frac. I).
- ✓ Facultad de nombramiento y remoción (Frac. II, III, IV, V VIII).
- ✓ Facultad en materia de guerra (Frac. VI, VII, VIII).
- ✓ Facultad en materia de comercio exterior (Frac. X).
- ✓ Facultad en materia hacendaria (Frac. XIII).
- ✓ Facultad de indulto (Frac. XIV).

2.7.1.2 Legislativo

De conformidad con el artículo 50 de la Carta Magna, el Poder Legislativo está depositado en el Congreso General, integrado por la Cámara de Diputados y de los Senadores. Los mencionados servidores públicos son elegidos por un voto popular directo; los Diputados duran en el cargo tres años, mientras que los Senadores duran seis años; además cada uno tiene un suplente, el cual entra en funciones en caso de ausencia o muerte del propietario, pudiendo ser incluso por licencia para ocupar otro cargo solicitado por el titular.

La función legislativa principal, consiste en crear y expedir las leyes, mediante un proceso de creación que se encuentra establecido en la propia Constitución.

La Cámara de Diputados está integrada por 500 legisladores, 300 de ellos elegidos por mayoría relativa, es decir, quienes obtuvieron el mayor número de votos, en los comicios celebrados y que corresponden al distrito electoral y 200 elegidos por el principio de representación; esto quiere decir que, los partidos políticos que no obtuvieron la mayoría de votos o ganaron en la elección pueden tener oportunidad de proponer un lista de diputados, con base en la distribución territorial y la población de los distritos electorales de la región.

Para garantizar la pluralidad que debe prevalecer en el poder legislativo, ningún partido político podrá tener más de 300 diputados en la Cámara.

La Cámara de Senadores está formada por 128 miembros, cuatro por cada uno de los Estados y la Ciudad de México, dos senadores son elegidos por el principio de elección de mayoría relativa, una senaduría se asigna a la primera minoría y una por el principio de representación proporcional.

El Trabajo Legislativo se realiza por comisiones, integradas por los mismos legisladores, cuya finalidad es que las iniciativas de ley que se presentan sean discutidas y analizadas por el grupo de especialistas, según la materia de que se trate, y posteriormente se puedan presentar al Pleno, es decir, a la aprobación o rechazo de todos los integrantes de cada una de las Cámaras.

Tanto los diputados como los senadores gozan de una amplia libertad de expresión para el trabajo legislativo, debido a que la Constitución los protege, a través de la figura del fuero constitucional que se les reconoce. Lo anterior quiere decir que no podrán ser acusados por delitos que cometan en el uso de la palabra.

Los periodos de sesiones ordinarias, están estipulados en la Constitución, y corresponde al primer proceso, que comprende del 1° de septiembre (fecha en que el Ejecutivo Federal

rinde su informe), y abarca hasta el 15 de diciembre, sólo en caso que el Ejecutivo Federal inicie su encargo este periodo podrá extenderse hasta el 31 de diciembre del año respectivo.

El segundo periodo abarca del 15 de marzo al 30 de junio, sin embargo, cuando la situación lo amerite, podrá convocarse a un periodo extraordinario de sesiones.

Durante el tiempo en que no sesiona el Congreso de la Unión, el Poder Legislativo queda a cargo de la Comisión Permanente, integrada por 37 miembros, 18 senadores y 19 diputados.

Los requisitos para ser legislador, conforme a los artículos 55 y 56 de la Constitución, son los siguientes:

- ✓ Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- ✓ Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses.
- ✓ Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción.
- ✓ 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.
- ✓ No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al menos que haya separado definitivamente de sus funciones 90 días, en caso de los primeros; y dos años en el caso de los segundos, antes del día de la elección.
- ✓ No ser ministro de algún culto religioso.
- ✓ No haber ocupado el cargo en el periodo inmediato anterior a la elección (en reforma la reelección).

I. Facultades del Congreso

El artículo 73 Constitucional establece las facultades del Congreso, donde destacan:

En Materia Hacendaria:

Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

En Materia de Guerra:

Declarar la guerra en base a los datos que proporcione el Ejecutivo.

En Materia de Empréstitos y Deuda Pública:

Dar autorización para que el Ejecutivo pueda contraer obligaciones derivadas de los préstamos y probar los montos de endeudamiento de las entidades del sector público.

En Materia de Comercio:

Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezca sin restricciones.

En Materia de Educación:

Establecer instituciones educativas en todos los poderes.

En Materia de Nacionalidad:

Legislar sobre nacionalidad de extranjeros, ciudadanía, naturalización.

II. Facultades de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados tiene a su cargo el estudio o análisis de la política interna, mientras que la Cámara de Senadores se encarga fundamentalmente de la política exterior.

De acuerdo con el artículo 74 Constitucional son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- ✓ Expedir el bando solemne para dar a conocer a los ciudadanos de la república, la declaración de presidente electo que hubiera hecho el Tribunal Electoral.

- ✓ Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación, así como revisar la cuenta pública del año anterior.
- ✓ Examinar, distribuir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, así como revisar la cuenta pública del año anterior.
- ✓ Recibir las acusaciones que se hacen a los funcionarios públicos por delitos oficiales.
- ✓ Formular la acusación ante la cámara de senadores y erigirse en gran jurado para declarar la procedencia del desafuero constitucional contra los funcionarios públicos que hayan incurrido en delitos del orden común.
- ✓ Y demás que confiera la Constitución.

III. Facultades de la Cámara de Senadores

Las facultades se encuentran previstas por el artículo 76 Constitucional, exclusivamente para la Cámara de Senadores, entre las que destacan:

- ✓ Analizar la política exterior y aprobar tratados internacionales.
- ✓ Nombrar funcionarios.
- ✓ Autorizar la entrada, tránsito y salida de tropas mexicanas.
- ✓ Dar consentimiento para que el presidente disponga de la guardia nacional.
- ✓ Declarar la desaparición de los poderes de un estado, nombrar al gobernador provisional llegado el caso, y convocar a elecciones extraordinarias.
- ✓ Solucionar conflictos entre poderes de un estado.
- ✓ Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones cometidas por los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones.

Las facultades y atribuciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son de manera enunciativa, más no limitativa.

En la Ciudad de México, la Legislatura de la Ciudad de México es el órgano que se encarga de expedir las leyes para dicha demarcación territorial, las normas relativas a la distribución de competencias entre el Congreso de la Unión y la Legislatura de la Ciudad de México, así como las disposiciones aplicables al funcionamiento e integración de esta última se encuentra en el apartado A del artículo 122 de la Constitución Federal.

En las entidades federativas, el poder legislativo está depositado sólo en la Cámara de Diputados, llamado también Legislatura Local. Tratándose de las entidades federativas, los lineamientos para su integración y conformación se encuentran en la Constitución Política de cada Entidad.

2.7.1.3 El Poder Judicial

Una vez que es creada la ley, se requieren funcionarios o servidores públicos que tengan la capacidad de dar soluciones a los conflictos de intereses o contiendas que surjan entre el Estado y sus gobernados o entre particulares y otros particulares o cualquier otra combinación que pudiera surgir de la vida cotidiana. Lo que resulta imposible que los ciudadanos se administren justicia por sí mismos. Es necesario que exista un órgano competente, integrado por profesionistas del derecho, que apliquen la ley en los casos, que se sometan a su consideración, ésta es precisamente la función del Poder Judicial.

Su ejercicio está integrado por el Poder Judicial de la Federación, de conformidad con la norma, establecida por el artículo 94 del Pacto Federal:

- ✓ En la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.
- ✓ En los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito.
- ✓ En los Juzgados de Distrito.
- ✓ En el Consejo de la Judicatura Federal.
- ✓ El Tribunal Electoral.

Las cuales tienen la siguiente conformación, como órganos jurisdiccionales:

I. La Suprema Corte de Justicia

→ Está integrada por once Ministros y funciona en Pleno o en Sala. En Pleno cuando todos los miembros sesionan y toman acuerdo o dictan un fallo judicial por mayoría simple o calificada. Existen dos salas, integrada cada una por cinco Ministros, dado que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no integra sala, y resuelven los asuntos correspondientes a su competencia, estas sesiones son regularmente públicas, aunque ocasionalmente son secretas cuando así lo exija la moral o el interés del público.

→ Los Ministros son nombrados por el Senado, entre una terna presentada por el Presidente de la República, permanecen en funciones 15 años y deben ser mexicanos por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tener al menos 35 años cumplidos, título profesional de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de 10 años y no haber sido condenado por delitos que ameriten pena corporal de más de un año de prisión.

II. Los Tribunales Colegiados de Circuito

Cada Tribunal Colegiado está integrado por tres Magistrados, nombrados por el Consejo de la Judicatura, el personal de cada tribunal incluye Secretario de Acuerdos, Secretario de Actuarios, etc. Sus funciones, de acuerdo con los Artículos, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución Federal, son esencialmente las siguientes:

- a) De los juicios de amparo directo.
- b) De los recursos de revisión y queja interpuestos en los juicios de amparo indirecto.

III. Los Tribunales Unitarios de Circuito

Están a cargo de un Magistrado y tienen el mismo personal que los colegiados de circuito. Son tribunales de segundo grado en el orden federal en asuntos penales y civiles que fueron conocidos en primera instancia por alguno de los Juzgados de Distrito, con excepción del juicio de amparo, les corresponde atender asuntos del fuero federal en materia de apelación.

IV. Juzgado de Distrito

Está integrado por un Juez, los Secretarios de Juzgado y empleados que indique la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sus funciones consisten en ser órganos de primera instancia en materia federal en asuntos penales, civiles y demás que estipula el artículo 104 y fungir como órgano de primera instancia en juicios de amparo indirecto o de segunda instancia, cuya sentencia son revisadas por un Tribunal Colegiado de Circuito.

V. El Consejo de la Judicatura Federal

Es el órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación creado por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994; se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esta última formada por siete miembros, uno de los cuales es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también presidirá el Consejo.

De los seis miembros restantes, tres Consejeros son designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. Los Consejeros deben cumplir los mismos requisitos que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Permanecen en el cargo durante cinco años, con excepción del presidente.

Este órgano, tiene además de las funciones enunciadas anteriormente, la capacitación de los funcionarios que integran el Poder Judicial Federal.

VI. El Tribunal Electoral

Es la máxima autoridad jurisdiccional en esta materia y un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, como lo señala el Artículo 99 Constitucional.

Funciona con una Sala Superior y con salas regionales; la Sala Superior está integrada por siete Magistrados Electorales, el Presidente del Tribunal es elegido entre los miembros de la Sala Superior y ejerce durante cuatro años.

El Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable la impugnación electoral en los siguientes casos:

- ✓ La elección del presidente de la república.
- ✓ Las elecciones federales de diputados y senadores.
- ✓ Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen las normas constitucionales o legales.
- ✓ Actos y resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federales para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan de aquellos.
- ✓ Actos o resoluciones que violen derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación libre y pacífica.
- ✓ Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores y entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores.
- ✓ La determinación e impresión de sanciones sobre materia y las demás que determinen las leyes.

Su función es muy importante porque tiende a garantizar la pulcritud y transparencia de los procesos electorales y de atender las inconformidades, derivadas del proceso democrático en el que México avanza.

CAPÍTULO III

EL PODER LEGISLATIVO

3.1 Unidad del poder político

El poder del Estado, tiene unas características, que lo hacen distinto a los demás poderes o esferas de poder, sin embargo, desde su análisis, se puede distinguir. Sus principales características son: su unidad, su incompatibilidad, su inalienabilidad, su coactividad y por último, su soberanía.

Partiendo de la teoría de la "División de Poderes", encontramos una división de funciones, es decir una diversidad de órganos necesarios, para cumplir sus funciones.

En esas funciones radica la actividad dominadora del Estado, pues en ella se establece su potestad de imperio, soberanía y autoridad de Estado: elaborar, dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes, e incluso en caso de controversia, definir. Son actividades que se desarrollan en la función pública y dentro de la cual encontramos una actividad legislativa, jurisdiccional y administrativa, sin pasar por alto, que son actividades principales, mas no exclusivas al órgano legislativo, judicial y ejecutivo, respectivamente, y como lo señala R. Carre de Malberg:

"Esa distinción tan sencilla, entre el Poder, sus Funciones y sus Órganos está oscurecida, desgraciadamente, por el lenguaje usado en materia de poder, lenguaje que es completamente vicioso. En la terminología vulgar y hasta en los tratados de Derecho Público se completa indistintamente la palabra "Poder", para designar a la vez, sea el mismo Poder o sus Funciones o sus Órganos. Así por ejemplo, se emplea el término "Poder Legislativo", bien para designar las funciones legislativas o bien para referirse a la Asamblea donde radican las leyes. Es evidente, sin embargo que el cuerpo legislativo y la función legislativa son dos cosas diferentes."³⁰

Pese a sus múltiples manifestaciones, el Estado tiene un sólo poder político, como lo ha manifestado Johannes Massner, quien señala la problemática que significa aplicar un "Único

30Carré de Malberg R. "Teoría general del estado." Trad. De José Lión de Petre, México, Fondo de cultura Económica UNAM. 1848 pág. 249

Poder Supremo", por lo que de manera alguna en la práctica no existía la diversificación, en las funciones atribuidas a los órganos señalados.³¹

Cuando mencionamos las funciones legislativas, jurisdiccionales y administrativas o ejecutivas, que aplican estos órganos y que correspondan a su mismo nombre, acontece que los mismos no tienen en exclusiva una función que los identifique, ni que los limite, exclusivamente a ello. Así es, y que si se analiza a los órganos legislativos, parte de su encomienda legislativa total, tiene funciones administrativas, como la relativa al Juicio Político, en los casos, que incurran actos de funcionarios de gobierno.

El poder ejecutivo por lo regular tiene la función administrativa, sin embargo, está facultado para expedir, en circunstancias especiales y excepcionales, decretos para resolver los problemas extraordinarios de inmediata resolución, dada la gravedad del conflicto o peligro que represente. Y por otro lado, también tiene las facultades jurisdiccionales, como lo es el caso de conceder indulto a los sentenciados que compurgan penas por la comisión de un delito.

Esa parte jurisdiccional, que conlleva primordialmente su nombre, tiene funciones legislativas y administrativas que, al llevar a cabo las primeras, las cristaliza en la jurisprudencia, entendida a ésta, como la interpretación de la ley, firmes y reiteradas y cuya observancia resulta obligatoria; y en el campo administrativo, podemos mencionar la facultad del pleno de la Suprema Corte de Justicia, de nombrar a propuesta de su Presidente, a su Secretario General de Acuerdos.

Por lo que el poder político, es una unidad, que corresponde al Estado, y que ejerce por los titulares de sus órganos de gobierno, sin compartirlo normalmente con ninguna otra institución, ni parcialmente, porque es uno solo y por lo tanto, indivisible. Lo que significa que independientemente de su modo de producción, de su forma, de su régimen político, su situación económica y su trato religioso hace imperar su poder soberano, sobre su población.

31Messner Johannes. "Ética Profesional, Política y Económica a la Luz del Derecho Natural." Madrid RIALP 1967, pp 871 y 877

3.2 La inalienabilidad del poder público

La característica esencial del poder político es inalienable, es decir la razón de que el Estado no se puede enajenar, esto en un sentido jurídico. Enajenar significa ceder o transmitir a otro el dominio o propiedad de una cosa, o incluso otro derecho sobre ella, o como pudiera entenderse, desposeerse o privarse de algo, ceder, transferir, transmitir o traspasar.

En el ámbito jurídico, la enajenación es un acto en virtud del cual una persona traspasa o cede a otra la propiedad o el dominio de una cosa o incluso una persona transfiere el patrimonio de otra como resultado de una cosa justa. Pudiendo ser la enajenación a título gratuito u oneroso; estando en el primer caso en presencia de una donación, una dote, el mutuo sin intereses o incluso el legado, mientras que en el segundo, la principal sería la compra-venta, la servidumbre sobre un predio, la prenda o la hipoteca.

Los filósofos contractualistas del siglo XVIII establecían como sinónimo de enajenación en el ámbito político, como la transmisión de una parte de la libertad individual en beneficio del Poder del Estado, Rousseau, entendió como sinónimos los vocablos enajenación y alineación.

El poder es un atributo esencia del Estado, y no subsiste si lo pierde, en consecuencia, no puede transferir o ceder, mucho menos de ninguna manera enajenar, bajo la penalización de desaparecer. Aun y cuando las personas físicas, que son depositarios y responsables de los diversos órganos, el ejercicio del poder a sus sucesores no podría hablarse de enajenación.

Lo anterior se ve reflejado y acreditado con la circunstancia de que no existe en el globo terrenal un solo plano de terreno, que no sea territorio estatal o asentamiento humano alguno que no forme parte o constituya una población estatal.

No puede pasar desapercibido que, cuando las iglesias, bajo grupos de presión, tratan de obtener el poder político, existe un retroceso al "Estado Teocrático" o al menos compartido en menor y mayor medida con el Gobierno. Lo mismo sucede con las empresas

transnacionales que por ser fuerzas de presión, en los países donde interactúan trastocan el poder público en las decisiones gubernamentales; cuando se dan estas situaciones que consuman al Estado, sobreviene una crisis, al perderse una característica fundamental del poder político.

3.3 Soberanía del poder político

Soberanía indica que no existe ningún poder por encima de él, y todos y cada uno de los demás poderes quedan, en última instancia, bajo su imperio.

En 1576, Juan Bodino, establece su teoría de soberanía, en su texto *“Les Six Livres de la Republique”* Entiende al Poder Soberano como poder subjetivo supremo, poder absoluto y perpetuo de la República, lo anterior lo firma: Luis Sánchez Acosta, cuando señala: *“El término soberanía se acuña desde su mismo nacimiento, con el significado de superioridad superlativa, su raíz etimológica alude a un poder, que comparativamente, se hace independiente de todos los poderes.”*³²

En el caso de la edad media y el renacimiento, se empieza a gestar la aparición del Estado. Y con él la soberanía, tal y como lo conceptualiza Georg Jellinek: *“Como un concepto político y polémico”*. Porque es el resultado de un choque dialéctico, entre los diversos factores de poder que coinciden en la estructura política de la edad media. Los señores feudales, el Papado, la Iglesia y el Imperio, que se forjan en los planos internos, que significaban la unidad del poder estatal aplicado a toda la población dentro del Estado. Y por el lado externo la independencia frente a los poderes de los demás Estados. En resumen, el término soberanía aparece en el Estado moderno, como la capacidad de autodeterminarse, de autoorganizarse, de darse un orden jurídico.

En ese tenor de ideas, el concepto inicial de soberanía, se realiza en apoyo al poder del estado absolutista, de quien se determina ese carácter subjetivo: *“El Rey es soberano”*. Así lo define Juan Bodino; quien establecía: Que el Rey no está sometido a ningún otro poder humano y dicta las normas que obligan a todos habitantes del territorio en el que impera su poder, normas que sólo a él no obligan, razón por la que siempre las puede cambiar.

³²Sánchez Agesta Luis. *“Principios de Teoría Política, Madrid, Nacional 1983* pág. 279

Si el Príncipe Soberano no está sometido a las leyes de sus predecesores, menos aún puede estarlo a las leyes y ordenanzas que él mismo expide, porque si bien puede recibirse de otro la ley, es imposible por naturaleza darse a sí mismo. *Nulla obligatio consistere potest, quae a Voluntate promittentis statum capit.* Así vemos que los edictos y ordenanzas concluyen con las palabras siguientes; tal es nuestra voluntad.³³

Aclarando que la soberanía, no es un poder absoluto, puesto que, en lo interno, encuentra un límite en los ordenamientos jurídicos y en lo externo lo encuentra en los poderes soberanos de los demás Estados.

3.4 Coactividad del Poder Soberano

La coactividad representa el uso de la fuerza pública por parte de los órganos del Estado, a efecto de que se lleve a cabo lo ordenado o prescrito en el marco jurídico; a través de esta facultad, exclusiva del Estado, los obligados tienen que cumplir con sus deberes, aún en contra de su propia voluntad. Como lo señala García Máynez:

"Gracias al poder de coercibilidad, los mandatos del Estado serán cumplidos con el consentimiento o sin él, los destinatarios y lo que es más, aun y en contra de la voluntad, basta que estén sometidas a su imperio, es decir el vocablo coercibilidad, "Implica aptitud de obligar al acatamiento mediante la coacción." ³⁴ Entendiendo la fuerza o violencia física o moral ejercida por una persona con el fin de obligarla a que haga o deje de hacer algo, aun en contra de su voluntad, propósito o deseo. Lo anterior asegura la eficacia del poder político. Pues garantiza su obediencia o sumisión forzando ante su incumplimiento, violentando la voluntad del gobierno mediante una imposición coercitiva." ³⁵

3.5 Criterios de clasificación del poder político

Doctrinalmente, no existe aún el consenso, acerca de los tipos o categorías existentes en el poder político, por lo que, con mediana precisión, se propone una clasificación de acuerdo con el análisis de diversos criterios:

a) Criterio de Obediencia

Sólo en el plano de la utopía se puede considerar la existencia de una sociedad en la que todos los gobernados, sin excepción, obedezcan de manera espontánea y conscientes todas y cada una de las

³³Bodin Jean "Los Seis Libros de la República." Trad. De Pedro Bravo Gala Madrid Tecnos 1985 pág. 7279.

³⁴Delvecchio Glogio. "Filosofía del Derecho" Trad. Luis Recansén Siches, Barcelona, Bosch. 1935 pág. 424.

³⁵García Máynez, Eduardo. "Filosofía del Derecho." Editorial Porrúa México, 1974, pág. 74.

órdenes que reciban de sus gobernantes, porque voluntariamente no todos aceptarían dichas órdenes; por lo cual sería necesario recurrir a la coacción, para lograr el forzado cumplimiento de la orden dictada por la élite del poder, basada en la espontánea obediencia de la autoridad, donde el gobernado no se sitúe permanente en la desobediencia, que motive el uso de la coacción y por último la manipulación. Consciente en lograr la subordinación, sin que el gobernado logre discernir la causa por la que obedece.

Al no percatarse de que se violenta su comportamiento por no tener esa libertad psíquica para entender que está condicionado y menos por quién y para quién.

Lo anterior lo confirma el profesor de Colombia: "Evidentemente, no hay que discutir ahora, que en definitiva la coacción es la forma última del poder".

Pero de ninguna manera nos encontramos constantemente en la última instancia. El poder se justifica por las creencias de que los obedecen voluntariamente y la manipulación, del poder, que es ejercido sin su consentimiento sobre los que carecen de ese poder.³⁶

b) Poder Ético Jurídico.

La ética señala como atributos del poder, su legitimidad, su legalidad y su legitimación; la falta del primero da lugar al poder de hecho, la carencia del segundo configura un poder arbitrario y con carencia del tercer atributo, produce un poder sentido en la fuerza de la manipulación.

La Legitimidad

Se entiende en relación con la titularidad del Poder, como el funcionamiento jurídico para ejercerlo, así un poder legítimo, se funda en justo título conforme a los procedimientos para obtenerlo. En caso contrario sería un poder usurpador, es decir, un poder de hecho.

La Legitimación

Está en relación con la aceptación que el ejercicio del Poder confiere a sus destinatarios y puede darse por acatamiento o sea voluntario y consciente y por lo

³⁶ Wright Mill Charles, "Poder Política y Pueblo." Trad. Julieta Campos, México FEC 1981 Pág. 5

tanto sin manipulación ni coacción, por parte de la generalidad o cuando menos una parte importante numérica y políticamente; sobre esto, señala Roberto Merton: "*El poder puede ser Legitimado por algunos grupos sin serlo para todos los Grupos de una Sociedad*".³⁷

La Legalidad

Se interpreta en relación con el desempeño del Poder. Un poder será legal, cuando todos los órganos que la ejercen actúan conforme a la norma jurídica vigente. Entraña un anhelo secular del *zoon politikon*, es decir igualdad ante la ley – buscada por los británicos en el *Rechtsstaat* – Estado de Derecho. Y que los alemanes resumen en lo expresado por Montesquieu: "Que el poder detenga al poder." Conforme a la ética y el derecho, en la legalidad, habrá que gobernar, conforme a las leyes expedidas de acuerdo con lo dispuesto por la ley fundamental, que también establece las excepciones que permitan su ejercicio discrecional – pero no arbitrario para el poder.

c) Criterio organizacional

Se admiten dos tipos en la forma de organización de su ejercicio; el personal arbitrario e institucional. Lo que significa un gobierno de personas y otro de instituciones.

El primero, se ejerce de acuerdo con el actuar arbitrario de sus depositarios, de ahí, que se le conozca también como arbitrario; es personal el poder que ejerce el patriarca sobre su progenie, al amo sobre el esclavo o incluso el marido sobre su mujer, el líder carismático sobre sus seguidores, el dictador sobre el pueblo.

Resulta histórico el informe presidencial, presentado el 1° de septiembre de 1928, por el General Plutarco Elías Calles, después del asesinato del General Álvaro Obregón, donde propone a México el poder político institucional, en lugar de un poder político personal, que desde hace mucho tiempo se vivía en México, y así pasar de un Gobierno de caudillos, a la más alta oportunidad y más civilizada y respetada, productiva,

³⁷ Merton Roberto "*Teoría y Estructuras Sociales.*" Trad. Florentino M. Torner y Rufina Borques. México Fondo de Cultura Económica. 1980 Pág. 200.

pacífica y del pueblo, a sus instituciones y Leyes.³⁸ Y así, cuando éste anunció al país la creación del Partido Nacional Revolucionario, constituyó el principio de la era institucional y fin del caudillismo. En su desarrollo de la Teoría de la Institución Maurice Hauriou apuntó que en el Derecho, como la historia, las instituciones vienen a ser la categoría de la democracia, de la comunidad y de lo real, por cuyo motivo su Constitución representa en la sociedad la base jurídica. Por lo tanto, señala: "...Una institución es una idea de obra o empresa que se realiza y dura jurídicamente en el medio social; para la realización de esa idea, se organiza un poder que le procure órganos necesarios; por otra parte, los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea que produzca manifestaciones de comunión dirigida por los órganos del poder y reglamentadas mediante procedimientos.³⁹ Por lo tanto, de acuerdo con Maurice Hauriou, podría decirse con mediana precisión, que el poder político institucional, es por excelencia una institución, consistiendo ésta en una idea objetiva, transformada en una obra social por un fiador, idea que resulta por la adhesión en el medio social y sujetándose así al servicio de voluntades subjetivo indefinidamente renovadas.

3.6 Elementos del Poder Político

Se puede considerar que el poder se encuentra en la naturaleza humana, en diferencia respecto a las demás energías; es en la familia, dentro de la cual encontramos la diferenciación, ya que no se trata de un instituto cualquiera, sino que se está en presencia de un poder, que se da en realización o convivencia de dos o más personas, y ésta no se registra como en el caso de instinto de conservación, sino que se requiere un texto, basado en la realización entre varios individuos para que pueda producirse, es decir, que la voluntad de una se imponga a la de otros, respecto a la

³⁸ Partido Revolucionario Institucional, "Historia Documental del Partido de la Revolución" México. ICAP, 1981 pág. 29.

³⁹ Hauriou Maurice. "La Teoría de la Institución y la Fundación" obra escogida, Madrid Instituto de Estudios Administrativos 1976 pág. 266.

conducta que se debe observar.

En términos de lo señalado por Jorge Carpizo: "El Poder político es el poder del Estado". Es la garantía para la convivencia ordenada en paz y con seguridad, es el orden de la conducta eficaz y homogénea; ... Con la característica última del poder, es el monopolio legítimo de la coacción, la posibilidad del empleo legítimo de la fuerza física".⁴⁰

En ese tenor de ideas, los elementos del Poder Político se podrían precisar de la siguiente manera:

- 1) **Dentro del Propio individuo o Grupo.** Que aspiran a imponer su voluntad, apatía, indolencia, desánimo, miedo, terror, pureza, negligencia, malicia, desidia, flojera o descuido, que se superan por medio del autocontrol.
- 2) **En la Naturaleza** Ambiente, clima, condiciones geográficas y fuerzas naturales, que se salvan por medio de la técnica.
- 3) **En la Relación Humana** Divergencia y con franca oposición en la voluntad concurrente, las que se vencen por medio del poder, ya sea el moral, el religioso, el cultural, el económico, el político u otro.

En este orden de ideas, el poder corresponde a su depositario, donde encontramos:

- 1) **Por Surgimiento Espontáneo** En la horda y el clan, cuando el poder no se ha institucionalizado, no se elige ni se escoge, surge espontáneamente, como señala Maurice Duverger: "Aparece como fenómeno en el universo como agua, fuego, granizo y la lluvia en el universo físico".⁴¹
- 2) **Por Fuerza** Los más fuertes se erigen en sus depositarios, sin otra razón que su fuerza, se autodesignan gobernantes, aun contra la voluntad de la mayoría del pueblo gobernado, podríamos señalar a esta manera como una conquista, una revolución, la usurpación y golpe de estado.

⁴⁰ Carpizo Jorge. "Nuevos Estudios Constitucionales." México, Porrúa- UNAM – 2000 pág. 200.

⁴¹ Duverger Maurice. "Instituciones Políticas y Derechos Constitucionales." Trad. De Isidro Molas, Edición. Barcelona. Ariel. 1970 Pág. 28.

3) Por Sorteo

En el crecimiento de la *polis*, se hizo necesario la autogestión, lo que caracterizó la democracia directa, la designación del mandatario, se da en cumplimiento de las decisiones de la asamblea ciudadana.

Convirtiéndose en mandatario del poder depositado por la designación, muy pronto se comprobó que el azar no lleva a la capacidad, la probidad y la responsabilidad, lo que implicó que el poder recayera en individuos torpes, ineptos y corruptos, ruines e irresponsables, incluso incompetentes, por tal razón se anuló el azar. Para atribuirle al voto mayoritario de la asamblea ciudadana.

4) Por Herencia

El poder la asimila como parte del patrimonio familiar para transmitirlo o legarlo, como cualquier otro bien patrimonial, dándose por vía sucesoria, a los herederos o descendientes, así lo vemos en la monarquía, que durante muchos siglos bastaba para su legitimidad, e incluso el extremo de una mezcla de herencia con elección. Por parte del parlamento inglés fue designado Enrique VII, como Monarca de Inglaterra.

“Sea decretado, establecido y promulgado por la autoridad de ese parlamento, que la herencia de las Coronas de los Reinos de Inglaterra y Francia, con toda la primicia y realidad que a las mismas pertenecen... Este repose, permanezca y perdure en la muy real persona de nuestro ahora soberano señor El Rey, Enrique Séptimo, y en los herederos de su cuerpo... Y nadie más”.

5) Por la Cooptación

Esta forma de designación a los depositarios del poder se puede dividir en dos clases, de derecho y facto, según esté previsto por la ley o únicamente se produzca de hecho. Nerva, Trajano, Adriano, Antonino, Marco Aurelio, Vero y Cómodo, emperadores romanos, conocidos como los Antoninos, fueron designados por la cooptación, de facto, disfrazada de procedimientos formales; el consejo del fascismo de acuerdo a su Constitución Italiana de Mussolini, se debía designar, mediante cooptación de

jure al sucesor del duce. Tal y como lo señala Bidart Campos, que indica:

*“Aunque parezca un sistema superado, por lo menos tratándose de la Cooptación Jurídica e Institucionalizada, funciona de hecho en la actualidad conectada en el régimen de partidos, si ello es más visible en las dictaduras monopartidistas, no deja de ocurrir en los estados democráticos, donde disfrazadas electoralmente, la designación del sucesor, puede y suele ser comandada por el partido, - sea por su Jefe, sea colectivamente- a más que los dirigentes del Partido Gobernante son generalmente cooptados, la misma elección partidaria del candidato futuro muestra una mixtura de cooptación y elección, máxime cuando el Candidato no es producto de una elección primaria abierta, también a los no afiliados”.*⁴²

Esquema estadounidense de cooptación-elección es descrito con objetividad por el politólogo canadiense León Dión, en los siguientes términos: “Pero será un error, creer que son los mismos miembros o afiliados a los partidos quienes designan los candidatos, en los estados norteamericanos... Los organizadores políticos filtran cuidadosamente de antemano a los hombres, que deseen presentarse como candidatos a la Cámara de Representantes o al Senado... En cuanto a los Candidatos a la Presidencia, aunque ellos también hayan debido someterse a la prueba de las pre-elecciones, son elegidos en las convenciones nacionales en las que centenares de delegados elegidos, o designados por sus estados respectivos se dedican a transacciones... Normalmente, los partidos han preparado de antemano el escenario de las ‘Convenciones’, que frecuentemente supone una o varias votaciones entre distintos candidatos. Para los afiliados que no son tantos, se limitan a asistir al espectáculo, aplaudir más fuerte al candidato que deben apoyo, el partido. Es muy raro que se llegue a votar, ya que todos los que han presentado candidatura

⁴² Dion León. “Los Grupos y el Poder Político en los Estados Unidos.” Trad. de Ana Domenech. México, Grijalbo. 1967 pág. 97.

renuncian generosamente, gesto que es apreciado por lo que vale por la asistencia. A favor del candidato y recitan una arenga preparada de antemano, alabando los méritos de este".⁴⁴

6) Por Elección

Este sistema político, representado es comúnmente concebido como electoral o democrático y está basado en el sufragio. Uno de los hombres más influyentes en la historia británica, Winston Churchill, manifestó: "En el fondo de corriente que penetra al cuarto aislado, lápiz en mano y traza una cruz sobre una paleta; no hay retórica, ni razonamiento sofístico capaces de restar importancia a esta actitud trascendental de la vida ciudadano".⁴³

En la elección por mayoría se disputa el cargo a favor del candidato que obtuvo la mayoría de votos en los comicios, esa mayoría reconoce dos variantes, la absoluta y la relativa; se entiende por la primera, la que exige como mínimo para declarar triunfante a un candidato, la obligación cuando menos la mitad más uno de los votos. Sin embargo, se ha reconocido, que cuando concursan más de dos candidatos, se ha recurrido al sistema de segunda vuelta y al de la mayoría relativa que consiste la obtención de la mayor cantidad de votos.

7) Por Imagen

Los gobernados perciben la proyección de la imagen de los gobernantes, y de acuerdo con la misma son catalogados en diversas formas, de las que sobresalen algunas de ellas:

- | | |
|------------------|------------------|
| ✓ El antipático | ✓ El egoísta |
| ✓ El apático | ✓ El nepotista |
| ✓ El simpático | ✓ El elitista |
| ✓ El carismático | ✓ El popular |
| ✓ El bondadoso | ✓ El totalitario |

⁴³ Maya Palencia Mario. "La Reforma Electoral." México. Editorial Plataforma. 1964 pág. 115.

CAPÍTULO IV LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Antes de desarrollar este tema, es necesario preguntarnos lo siguiente:

- ✓ ¿Qué es lo que motiva el surgimiento de los partidos Políticos?
- ✓ ¿Por qué y cuándo aparecen Partidos en la historia de la humanidad?
- ✓ ¿Cómo nacen estas organizaciones políticas?

Estas interrogantes son necesarias para poder comprender y entender este tema. Dentro de la evolución de los pueblos, es donde aparecen las primeras expresiones de estas instituciones políticas. Es posible que los partidos políticos nacieron en la antigua Roma o quizás en el antiguo Egipto o incluso en la Península Ibérica, pero lo importante, es señalar por qué surgen estas instituciones políticas, cuál es el proceso social que conduce a la aparición de los partidos, para poder establecer el motivo o la razón que explique el surgimiento de estas organizaciones, denominadas partidos políticos.

El vocablo "Partido", surge del verbo partir o sea el resultado de la acción de partir, que en este sentido sería dividir, cuya fragmentación induce a pensar que la mencionada división implica "partes" del elemento poblacional del Estado, y lo anterior por lo menos conlleva conciencia de grupo y propone la idea de hacerse del poder público, para de ahí, formar el baluarte de fortaleza a sus ideales políticos; y en este tenor, la población va a ser identificada como partido, la que en términos políticos, viene a ser la agrupación de una parte de la población, con fines de dominación, divididos en dominantes y dominados, una parte de estos últimos, pretenden hacerse del poder público para reivindicar sus derechos, ello nos obliga a desarrollar su origen bajo los paradigmas que a continuación se abordan.

4.1 Génesis de Partidos Políticos

Joseph G. La Palomera y Mayaron Winter, atribuyen el origen de los partidos a la corriente complejidad de tareas gubernamentales, cuyas decisiones afectan intereses económicos, y lógico ésta genera antagonismos y enfrentamientos derivados de las diversos puntos de vista de los involucrados, o sean afectados en sus intereses particulares, como consecuencia de las decisiones gubernamentales, que en un momento dado llegan a ser numerosísimas y buscan a través de los partidos políticos, dar expresión y respaldo a su opinión respecto de la condición.

El partido político nace como una contraposición de intereses y/o de la divergencia de opiniones en torno al papel que debe asumir el Estado y, en consecuencia, a la orientación de su actuación, en el ejercicio del poder público.

El surgimiento de un primer partido político, puede causar un proceso dialecto, con la aparición de otro partido político opositor, es decir, a toda acción corresponde una reacción, así encontramos por ejemplo en el siglo V A.C., la figura en Atenas del partido oligárquico, presidido por Cimon, contrapuesto al partido popular encabezado por Pericles; en Roma en el siglo inmediato anterior a nuestra era, Mario y Sila encabezan partidos rivales, destacando el popular y aristocrático respectivamente.

En la época moderna, los partidos políticos, resultan del ejército de la aversión y desconfianza generalizada.

Al ser sustituido el "Estado Absolutista por el Estado Liberal Democrático", la soberanía pasa del "Monarca" al "Pueblo" y cuya integración dejó de estar en los asentamientos y gremios para adjudicarse al individuo, pues el "Pueblo" no está compuesto por estos, sino por individuos que conforman la voluntad popular o de la nación, y a cuya interpretación Emmanuel Joseph Sieyes, en la aplicación de la mayéutica, se cuestiona: ¿Qué es la voluntad de una Nación? Y concluye, es el resultado de los individuales, como nación, es la reunión

de los individuos.⁴⁴

4.2 Definición de Partido Político

Varias y numerosas son las definiciones formuladas acerca del "partido político", verbigracia, en el último tercio del siglo XIX, para el ideólogo del conservadurismo británico, Edmundo Burke: "Partido, es un grupo de hombres unidos, que desean, con esa unión promover los intereses Nacionales, apoyándose en su principio particular, en que todos concuerdan".⁴⁵

El sociólogo Alfredo Paviña señala: "Un Partido Político es la agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado, un determinado programa Político-Social."⁴⁶

Por otro lado, la definición más realista, la señala el británico Stanley Henig, al sostener: "En su esencia el Partido es un grupo de personas que actúan conjuntamente con propósitos políticos, esto es, con objetivos definidos, en cuanto a las relaciones entre los diferentes sectores de la sociedad y el papel que corresponde al Gobierno".⁴⁷

Aclara el profesor británico que no es indispensable para la existencia del partido contar con una ideología, a condición de tener un conjunto de ideas y programas comunes que sirva de vínculo para unir a sus miembros.

Concluye que, como fin característico del partido político, el tratar de dirigir la actuación del gobierno o cuando menos influir en ello de conformidad con sus intereses.

Según el Maestro Jorge Carpizo: "Los Partidos Políticos son entes u órganos públicos o,

⁴⁴ Siyes Emmanuel Joseph ¿Qué es el Tercer Estado? 2ª Edición Trad. De José Rico Godoy. México. UNAM 1983 – pág. 131.

⁴⁵ Burke Edmund. "THOUGHTS ON THE COUSE OF PRESENTS DISCONTENTNTS" Works Boston Liitle, Brown And Company. 1871 Vol. I pág. 151.

⁴⁶ Paviña Alfredo. "Tratado de Sociología. 6º Edición, Buenos Aires. Astrea 1985 pág. 468.

⁴⁷ Hening Stanley y Dinter Jhon. Partidos Políticos Europeos. Trad. de Jesús Joaquín Arcenegui Fernández. Madrid Edersa. 1976 pág. 131.

como lo señalan algunas Constituciones, son entidades de interés público, lo que trae consigo una serie de prerrogativas, entre las cuales destacan su derecho al uso de campaña electoral o fuera de ella, de los medios de comunicación masiva, y el surgimiento de los elementos económicos necesarios para poder subsistir, como acontece en los Estados Unidos de América y la República Federal de Alemania, que financian con fondos a sus Partidos Políticos".⁴⁸

Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41 fracción I, establece:

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.

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.

La Constitución Argentina, en su artículo 38 señala:

Los Partidos Políticos, son instituciones fundamentales del Sistema Democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, lo que garantiza su organización y fundamento democrático, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.

El "partido político" es el derecho fundamental permanente de una porción de la población, que, a través de una agrupación, vinculada con ciertos principios y programas, participa

⁴⁸Carpizo Jorge. "Nuevos Estudios Constitucionales." México, Porrúa- UNAM-2000 pp. 24 y 25.

activamente en el desarrollo socio económico del Estado. Interpretando el papel que corresponde a los depositarios del poder público. Con el propósito fundamental de acceder al ejercicio del mismo, para poner en práctica los principios y programas, que postula, como la base del bien común.

4.3 Elementos de los Partidos Políticos

Existen cuatro elementos esenciales de los partidos políticos, de acuerdo a nuestra opinión, que son:

- a) **Elemento poblacional.** - El partido político, es un sujeto plural, es decir, una sola persona no puede constituir un partido, lo cual significa un elemento poblacional, que no incluye a toda la población. Porque al hacerlo dejaría de ser partido, que anteriormente definimos como parte, porción, pedazo. Con la aclaración de que esa porción poblacional no es cualquiera de los seres humanos, sino habitantes del pretendido ámbito espacial, porque los seres humanos, forman un conjunto de personas físicas, quienes están en pleno uso del ejercicio de sus derechos políticos que los consagra la Carta Magna.
- b) **Elemento directivo.** - Dentro de los partidos se distinguen dos segmentos claramente diferenciados, los dirigentes y dirigidos, los primeros son la élite y los segundos la masa, donde se distingue por la primera la capacidad de sobresalir o sobreponerse a los demás, ya sea en razón al trabajo partidista, o los méritos intelectuales, mientras que la segunda, solo suma al esfuerzo.
- c) **Elemento aglutinador.** - El conjunto de ideas o el diario político que representa su ideal, acerca de la conducción y actuación del Estado. El elemento aglutinador del mismo, en la opinión de Stanley Henig: "No es necesario para el Partido poseer una ideología total, en sentido estricto, pero en cambio es un vínculo esencial del partido, la participación en ideas y programas políticos comunes".⁴⁹ "El vocablo aglutinador tiene varios significados, comunes." La palabra ideología ha sido utilizada prácticamente como sinónimo de "Doctrina" conjunto de creencias o ideas ensambladas, que traducen una orientación espiritual determinada.⁵⁰ "Mientras que otros opinan:" En un sentido más estricto, las ideologías son la proyección popular y practica de un sistema de ideas".⁵¹

Por lo tanto, la interpretación que se le da a la ideología es desde nuestro punto de vista, la determinación de las necesidades y aspiraciones colectivas de militantes, que se identifican

⁴⁹ Henig Stanley, y Pinder Jhon. Partidos Políticos Europeos. Trad. de Jesús Joaquín Arcenegui Fernando. Madrid Edersa 1976 pág. 1976 pág. 7.

⁵⁰ López Mario Justo "Introducción a los Estudios Políticos." Buenos Aires Kape Luz 1971 TomoII pág. 337.

⁵¹ Op. cit. Pág. 337.

con un ideal, para alcanzar objetivos y metas, que le permitan cristalizarlo.

d) El elemento teológico. - Consiste en el principio de asumir el poder público, que una vez es alcanzado, su elemento teológico corresponderá al papel que asumirá en el Gobierno y en los diferentes sectores o roles que se relacionen con la sociedad, en congruencia con el conjunto de ideas y programas que configuran el modelo de Estado, propuesto por el partido.

4.4 Funciones del partido político

Las funciones de un partido político no son estrictas, sino éstas variarán según el tiempo y el espacio, en armonía con los sistemas políticos en los que se encuentran inmersos y de acuerdo con la problemática existente en el ámbito de su actuación; sin embargo, se pueden mencionar como principales los siguientes:

- ✓ Conformar y encauzar la voluntad popular. - Que representa el rol de ciudadanía en la cosa pública. Y sumar las voluntades dispersas individuales respecto de los intereses generales y de problemática pública, con miras a encontrar y conformar la voluntad popular, de manera que sus militantes identifiquen en ella su propia voluntad individual. En palabras de Sigmund Neumann: "Los partidos políticos son los motores de un pueblecito constante, obligan al elector a escoger, al menos el menor de los males, obligando así a las divergencias políticas o canalizarlas en unas cuantas direcciones concretas".⁵²
- ✓ Consolidar la representación política. - Los partidos representan una función de dar cohesión y solidez a la representación política, para buscar que sea congruente con la voluntad popular.
- ✓ Aportación de ideas, proyectos y programas. - Dentro de los partidos políticos, también se encuentra de manera importante la aportación de ideas para la solución de problemas de la función pública, y buscar formar proyectos y programas para poner en práctica estas ideas.
- ✓ Buscar el equilibrio o bisagra entre la opinión pública y gobierno. - Resulta un importante interlocutor, los partidos políticos, entre las relaciones de la ciudadanía y el gobierno, lo que cristaliza como un vínculo de comunicación entre el pueblo y los depositarios del poder público, al ser portavoz de los requerimientos y quejas, así como las demandas del pueblo para apoyarlas y hacerlas llegar a los destinatarios del poder público.
- ✓ Seleccionar a quienes deben ocupar puestos. - Los partidos políticos, tienen la función de escoger y seleccionar a los funcionarios públicos, para proponerlos a la ciudadanía, mediante la oferta política y de esa manera participar en las elecciones populares y de la administración pública.
- ✓ Finalmente corresponde a los partidos políticos, ser baluarte del observar las

⁵² Neumann Sigmund. "Partidos Políticos Modernos," Trad. de Jaime de Ojeda. Pág.

prohibiciones que el propio Estado establece en la composición de su ideología; toda organización política nacional, que aspire a obtener registro como partido político nacional, debe precisar sus principios ideológicos con carácter político, económico y social. El artículo 37 de la Ley General de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014 prescribe:

Artículo 37.

1. La declaración de principios contendrá, por lo menos:

- a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule el solicitante;
- c) La declaración de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine al solicitante a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que esta Ley prohíbe financiar a los partidos políticos;
- d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática, y
- e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

4.5 Clasificación de los Partidos Políticos

Existen diversas clasificaciones de los partidos políticos, por ejemplo Maurice Duverger, señala: que existen partidos de cuadros y masas; los primeros establecen un partido de notables, que por su prestigio o por su habilidad técnica o bien por el monto de sus recursos financieros, por lo que puede organizar una campaña política para participar en una contienda electoral.

En contraste, con el partido de masas, se apoya en el número de sus miembros y ha sido característico de los partidos socialistas de los trabajadores; señala Duverger: "La técnica del partido de masas tiene como efecto sustituir al financiamiento capitalista de las elecciones, con su financiamiento democrático. En lugar de dirigirse algunos grandes donadores

privados, industriales, banqueros o grandes comerciantes para cubrir los gastos de campaña, lo que coloca al Candidato (y al Elegido) bajo carga, sobre un número lo más elevado posible de miembros, cada uno de los cuales contribuye como una suma modesta".⁵³

Por otro lado, Anns Oppo distingue tres clases de partidos a distinguir: el de los notables, el partido de aparato y el partido de masas.

Identificando, en semejanza con los partidos políticos estadounidenses y europeos de la primera mitad del siglo XIX, los cuales agruparon un número reducido de miembros, los partidarios de los notables limitaban sus actividades a los partidos electorales, y eran dirigidos por aristocráticos o grandes burgueses que a cambio de financiar la actividad electoral nombraron a los candidatos; el partido de los nobles viene a ser lo que Duverger denomina los partidos de "Cuadros."

Mientras, en el partido del aparato, como señala Anna Oppo, el voto universal trajo consigo la aparición de un nuevo tipo de partido político, el cual está integrado por trabajadores que, en ese tenor recibe el nombre de apartado o partido organizado de masas: "Es justamente con el surgimiento de los Partidos Socialistas, que los Partidos asuman connotaciones absolutamente nuevas, un séquito de masas, una organización difundida y estable con un cuerpo de funcionarios retribuidos expresamente por desarrollar actividad política y un programa político sistemático".⁵⁴

George B. Huszar y Thomas H. Stevenson indican, que existe otra clasificación, además de los anteriores, al iniciar el partido de poder; y lo describen como: "Un Partido de poder es aquel que persigue de manera exclusiva asegurar el control del gobierno". Los ejemplos más notorios de poder son el Partido Republicano y el Partido Democrático de lo Estados Unidos, en ese país, no hay disputa fundamental sobre las instituciones básicas, ambos partidos las aceptan. Y si llegan a disputar, como sucede, los miembros no pueden sustentar diferencias

⁵³ Douverger Maurice. "Partidos Políticos." Diccionario de Política, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Trad. De Raúl Crisafío. México Siglo XXI 1982 Tomo II pág. 1185.

⁵⁴ Oppo Anna, "*Partidos Políticos.*" Diccionario de Política, dirigida por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Trad. De Raúl Crisafío. México Siglo XXI 1982 Tomo II pag. 1185.

de principios, cada partido puede tratar ampliamente sobre sus principios de campaña; una vez en el poder, sin embargo, actúa casi igual que su predecesor. Asegurando una mayoría de los puestos, se satisface en sus propósitos, por lo menos controla el gobierno, hasta las próximas elecciones.⁵⁵

4.6 Financiamiento de los Partidos Políticos

Dentro de la estructura y actividad de los partidos políticos, se requiere realizar gastos y erogaciones cuantiosas, las que se cubren con los ingresos provenientes de diversas fuentes, aun y cuando se pueden agrupar en fuentes internas o propias y ajenas o externas, según se obtengan entre los propios miembros del partido o provengan de personas o instituciones ajenas a dicho organismo.

Fuentes Internas

Se refiere a los ingresos generados por el propio partido, los cuales pueden ser de las cuotas aportadas por los miembros, pudiéndose diferenciar en generales y especiales; las primeras son cubiertas por cualquier miembro, sin embargo, las especiales son impuestas a los militantes que ocupan puesto público asignado por el partido, ya sea en el poder legislativo o ejecutivo, incluso en algunas ocasiones puede ser en el judicial.

De igual manera, se incluye dentro de las fuentes internas el autofinanciamiento, a que se refiere el artículo 53, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos; que se puede resumir en los siguientes términos: el de autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, bienes y propaganda, así como cualquier otro similar para allegarse de fondos.

Fuentes Externas

Pueden agruparse en nacionales o internacionales, pero se deben diferenciar en públicas y privadas, legales o

⁵⁵ Huszar, G.B.; Stevenson, T.H.; "Introduction to political science", U.S.A., 1959, Littlefield, Adams & Co., Pág. 50.

ilegales.

De acuerdo con el origen de los recursos pueden ser dentro o fuera del país, lo que los clasifica en nacionales o internacionales.

Por otro lado, las fuentes provienen de fuentes públicas, siempre y que se trate de aportaciones y subsidios del Estado. Así como donativos o créditos otorgados por instituciones públicas del extranjero o de carácter internacional pudiendo ser la Organización de Estados Americanos, Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo (sin que se afirme que tales instituciones otorguen o hayan otorgado créditos menos aun donativos a partido político alguno.)

Y en contraparte a las fuentes públicas, las aportaciones son por particulares nacionales o extranjeros.

Sin pasar por desapercibido que los partidos políticos pueden catalogar las fuentes en legales e ilegales, siendo las primeras las que están con armonía al orden jurídico vigente en cada país. En cambio, las ilegales se encuentran prohibidas por la ley.

En ese orden de ideas, y según el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos serían los siguientes:

Bajo ninguna circunstancia, podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o especie por sí o por interpósita persona:

- a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esa Ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno de la Ciudad de México;

- c) Los organismos autónomos federales, estatales y de la Ciudad de México;
- d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- f) Las personas morales, y
- g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO V EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LAS CONSTITUCIONES

Siendo el órgano legislativo elemento fundamental de todo sistema político, su estudio y análisis requiere un examen histórico, para comprender su estructura e implementación en México.

Por primera vez se implementa en México, bajo un sistema bicameral, según lo dispuesto por los documentos constitucionales de 1824, Acta Constitutiva y Constitución, al implementarse un régimen republicano y popular de tipo federal.

Tanto el bicameralismo como el federalismo, se adaptaron en México no como un fin o como una meta, sino como un medio del que se valieron los precursores del México independiente, para combatir los privilegios, la ignorancia, la injusticia y la miseria, además ser un instrumento para asegurar la independencia, la libertad, la igualdad, la paz y el progreso.

La transformación respectiva de una organización sociopolítica de la Nueva España y del México de 1824, fue producto de diversos movimientos, frecuentemente contrapuestos entre sí, donde se gesta el federalismo y el bicameralismo legislativos mexicanos.

Como una medida metodológica, podemos dividir en tres etapas:

- ✓ El primero es a partir de la consumación de la independencia, desde la representación del ayuntamiento de México de 1808 hasta la proclamación del Plan de Ayala.
- ✓ Segundo periodo, que abarca desde la celebración de los Tratados de Córdoba, hasta la caída de Agustín de Iturbide en la corona del imperio mexicano.
- ✓ Un tercer periodo, que incluye la reinstalación del frustrado Congreso Constituyente 1822-1823, el 29 de marzo de 1823, hasta la clausura de sesiones del Congreso Constituyente 1823-1824, el 24 de diciembre de 1824.

En el primer periodo, después de casi tres siglos de dominación española, donde se ha de reasumir su soberanía, el 19 de julio de 1808 en el Ayuntamiento de México el Síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos, junto con el Regidor Francisco Azcarate y Lezama, propone al Virrey que convoque a los Ayuntamientos de la Nueva España para formar un gobierno provisional. Con este movimiento se comienza a gestar una nueva estructura sociopolítica, donde se seguía muy de cerca el desarrollo de los ilustrados en España y Europa, así como los acontecimientos que se producen al compás de la Revolución Francesa y las guerras Napoleónicas.

Al publicarse en la Gaceta de México, la noticia de la caída de los Reyes Carlos VI y Fernando VII en Bayona, se produce una gran exclamación de la población, el 19 de julio de 1808, que consistía en rechazar abdicaciones, desconocer a cualquier funcionario que llegase de la península y que el Virrey continuara gobernando provisionalmente, con el apoyo del Ayuntamiento de México, como cabeza y metrópoli del Reino de Nueva España; Iturrigaray aceptó de buena gana esa representación, redactada por los licenciados Azcarate y Primo Verdad. Entre tanto Jacobo de Villaurrutia, basado en los planteamientos ideológicos elaborados inicialmente por Fray Melchor de Talamantes, adelantó la propuesta de convocatoria a una junta representativa, mientras el licenciado Primo Verdad, Síndico Procurador Común perfilaba sus propios planteamientos, como precursores de liberalismo mexicano.⁵⁶

5.1 Los Sentimientos de la Nación

Conocidos también como veintitrés puntos dados por Morelos para la Constitución, quien los leyó el 14 de septiembre de 1813, en sesión inaugural del congreso de Chilpancingo, siendo este documento mexicano, que postula el sistema republicano federal, para el estado mexicano independiente, en cuanto precisa que:

La América es libre e independiente de España y de toda otra Nación y Gobierno o

⁵⁶ Puga y Cal Manuel Verdad y Talamantes, primeros mártires de la Independencia, Tipografía de Progreso Latino. México 1908 PÁG. 4.

Monarquía y que así se sancione, dando al mundo las razones" es donde se fija el punto de partida, para pronunciarse por la soberanía del pueblo y este su autodeterminación al señalar: "La Soberanía dimana directamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los Poderes en Legislativo, Ejecutivo y judicial, eligiendo los provincias sus vocales y estas a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad..."

5.2 La Constitución de Apatzingán

Expedida bajo el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América", sancionada en Apatzingán el 22 de octubre 1813, representa el primer intento constituyente del país y sentó las bases para que ilustres personajes de la talla de Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Prisciliano Sánchez y Francisco García Salinas, forjen la instauración del federalismo y del bicameralismo legislativo en México. Y es en este documento sancionado en Apatzingán, cuyos principales autores, entre ellos Andrés Quintana Roo, Carlos Mario Bustamante y José Manuel de Herrera, tras definir la "soberanía" como facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad la declara imprescriptible, inajenable e indeleble, hacen residir la soberanía en el pueblo, atribuye su ejercicio a la representación nacional compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos.

Y sus atributos los hace consistir en la facultades de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y de aplicarlas a casos particulares; de donde se concluye que: "Esos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una corporación", lo cual es congruente con la tesis de Montesquieu, en el sentido de que: "Todo se habrá perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes, el dictar leyes, el de ejecutar las Resoluciones Públicas y el de Juzgar los delitos o pleitos entre los particulares".⁵⁷

En ese tenor, la expresión de la voluntad general en orden es la felicidad común. La Constitución de Apatzingán se apoya en las ideas de Jean Jacques Rousseau en cuanto al órgano legislativo, al señalar en el artículo 48: "El supremo congreso se compondrá de

⁵⁷ Montesquieu Charles de Secondas. Baran de la Brede y de. "El espíritu de las Leyes." Trad. De Nicolás Esteve, Buenos Aires. Librería el Ateneo pp. 202 y 203.

diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todas en autoridad”, con lo anterior nos parecería que los miembros serán asimilables a los senadores, al no considerar en su elección al número de habitantes de las provincias, al considera que se elige uno para integrar el congreso, sin tomar en cuenta la población.⁵⁸

No debe pasar desapercibido también, que en elección de los miembros del congreso la Carta Magna de Apatzingán plasma el sistema indirecto de su elección, que establecía la Constitución Española de 1812, que se encontraba formada por tres etapas, la primera por las juntas electorales de parroquia, la segunda del partido y la última de provincia y en cuyo desarrollo se aplicaban en complicadas ceremonias religiosas.

Entre las fuentes inmediatas de la Carta de Apatzingán se encuentran los elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, los Sentimientos de la Nación, expresados por Morelos, la Constitución Española de 1812 y el Reglamento para la reunión del Congreso de Chilpancingo, expedido por José María Morelos y Pavón el 11 de septiembre de 1813.

Su inspiración, se encuentra influenciada por el pensamiento ideológico de las constituciones francesas de 1793 y 1795.⁵⁹

Además de la atribución de nombrar a sus propios miembros, en representación de provincias, el Supremo Congreso quedaba facultado para nombrar a los integrantes del Supremo Gobierno, a los del Supremo Tribunal de Justicia y los Generales de División (a propuesta del Supremo Gobierno), a los del Tribunal de Residencia, a los embajadores plenipotenciarios, y en materia legislativa, se tenía la competencia para examinar y discutir:

- ✓ Los proyectos de Ley.
- ✓ Sancionar las Leyes.
- ✓ Interpretarlas y derogarlas.
- ✓ Decretar la guerra.
- ✓ Dictar las instrucciones bajo las cuales hubiera de proponer y admitir la paz.

⁵⁸ Rousseu Jean Jacques. “*El Contrato Social.*” Trad. Enrique Azcoaga. Madrid 1983 pp. 158 y 159.

⁵⁹ Torres Villar Ernesto de la O. “El Constitucionalismo Mexicano y su Origen” Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. México UNAM. 1964 pp 200 y 202.

- ✓ Crear y suprimir tribunales subalternos.
- ✓ Autorizar la presencia de tropas extranjeras en Territorio Nacional.
- ✓ Autorizar el aumento o disminución de las fuerzas militares.
- ✓ Establecer impuestos y contribuciones.
- ✓ Arreglar los gastos de Gobiernos.
- ✓ Establecer el procedimiento para la administración, conservación y enajenación de bienes del Estado.
- ✓ Aumentar empréstitos públicos.
- ✓ Examinar y aprobar la cuenta pública.
- ✓ Autorizar el establecimiento de aduanas.
- ✓ Batir moneda y determinar su materia, valor, peso, tipo y denominación.
- ✓ Determinar el sistema de pesas y medidas.
- ✓ Aprobar los reglamentos de sanidad.
- ✓ Proteger la libertad de imprenta.
- ✓ Expedir cartas de Naturalización.
- ✓ Y hacer efectiva y responsable de sus miembros y de los funcionarios de los demás poderes.

5.3 El Plan de Iguala

Tras una década de lucha armada (1810-1820), el movimiento insurgente mexicano, que se veía debilitado y circunscrito a la región sur del país, donde se mantenía vigente Vicente Guerrero y Pedro Ascencio Alquisiras, ganaba día a día mayor número de simpatizantes, incluso entre los más acaudalados españoles, atraídos por el interés de salvaguardar sus intereses económicos, mediante una emancipación pacífica que asegurara la hegemonía en un nuevo Estado.

Con base en ese paradigma, Agustín de Iturbide elaboró un plan de independencia, que junto con Vicente Guerrero y otros Jefes Insurgentes, proclamaron en Iguala el 24 de febrero de 1821; conforme a este esquema de monarquía moderada, regulada por una Constitución que establecerán las "Cartas", cuyos diputados deberán elegir bajo este concepto por Fernando VII o alguien de su dinastía o de otra reinante, que sería el Emperador.

Segundo Periodo (24 de agosto de 1821 al 20 de marzo de 1823)

En este periodo, el Iturbidista, a partir de los tratados celebrados en Villa de Córdoba, el 24

de agosto de 1821, entre el Virrey Juan O'Donojú y el Primer Jefe del Ejército Imperial Mexicano de las tres garantías, que propiciaron el siguiente mes la entrada incruenta de las tropas de esta última a la Ciudad de México, concluye con la abdicación del efímero emperador Agustín de Iturbide.

5.4 Los Tratados de Córdoba

El Plan de Iguala fue modificado en los tratados de Córdoba en un aspecto trascendental, al señalar lo siguiente: "artículo 3^o: Que en caso de no aceptar el trono Fernando VII o de renunciar a él, lo mismo ocurrirá con los infantes, Carlos, Francisco de Paula y Carlos Luis, sería llamado a reinar quien las cortes del imperio designaran". Con lo cual se abrió la puerta a la ambición de Iturbide.

En lo referente a la división de poderes, los tratados de Córdoba al igual que el Plan de Iguala, señalan un tipo bipartita, al mencionar al Ejecutivo y el Legislativo, este último depositado en las Cortes y mientras estas se integran, se dejará eventualmente a cargo de una junta de gobierno, a fin de que la Regencia, depositaria provisional del Ejecutivo, no se reúna sin ambos poderes.

5.5 El Congreso Constituyente de 1822 - 1823

Aun y cuando el congreso de 1822 – 1823 no fue constituyente, ni en la formación ni en resultados, en lo primero José María Bocanegra indicó: “En sí mismo muy notable, aunque ya común por desgracia que siendo constituyente un congreso, éntrese a funcionar verdaderamente constituido, según lo demuestra el tenor del juramento prestado por los diputados, que exigía constituir a la nación bajo las bases del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba”.⁶⁰

⁶⁰ Bocanegra José María. “*Memorias para la Historia de México Independiente*” (1822-1846) México. Imprenta del Gobierno Federal en el Ex arzobispo 1992 Tomo I pág. 18.

El que no haya sido constituyente, se denota en el hecho de no haber cumplido su cometido fundamental de dar al nuevo Estado una Constitución, ni antes que fuera disuelto por Iturbide, ni durante el periodo de su reinstalación que comprende del sábado 29 de marzo al jueves 30 de octubre de 1823, aun y cuando era un proyecto.

Tal y como se establecía en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba, el Poder Legislativo del nuevo Estado se deposita de manera provisional, mientras se integraba el Congreso, en una Junta de Gobierno, a la que se denominó Soberana Junta Provisional Governativa, misma que también tenía la función de convocar al Congreso Constituyente, a cuyo efecto se emitió la convocatoria mediante el decreto de 17 de noviembre de 1821.⁶¹

Tanto en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba se formaron diversas corrientes ideológicas que se disputan el poder, inicialmente una de ellas toma mayor control, y esta estaba integrada por quienes se autodenominaban "La gente bien", constituidos por quienes tenían la riqueza, que se encontraban divididos en dos grupos: los borbonistas y los Iturbidistas; en los primeros se reunían los españoles radicados en el país y el alto clero, y el segundo, el de los Iturbidistas, lo integraban en la mayoría los criollos adinerados y el ejército.

Por otro lado, existía otro grupo, que se hacía llamar republicano, el cual se integraba por la mayoría de los insurgentes, cuya fuerza era menor al consumarse la independencia, y sabedores de su debilidad de convocatoria y que los Borbones rechazarían la corona del naciente imperio mexicano, el cual no era reconocido por las cortes españolas, por lo que era claro que el enemigo poderoso y fuerte lo formaba el Iturbidismo, la corriente republicana se unió al grupo de los Borbonistas.

Al consumarse la independencia el grupo Borbonista tenía el control de la cosa pública, y por lo tanto resultaba fácil dominar la soberana junta provisional gubernativa, en la cual se

⁶¹ Dublan Manuel y Lozano, José María. "Legislación Mexicana o Colección completa de las Disposiciones Legislativas" Expedida desde la Independencia de la Republica México Imprenta del Comercio 1876 Tomo I pp 560 y 563.

depositaba provisionalmente el poder legislativo del nuevo Estado.

Esa junta se formaba por cuarenta miembros, entre los que destacaban varios dirigentes del barbonismo, como José María Fagoaga Lizaur, Hipólito Odoardo, Juan Hobergoso, Francisco Sánchez de Tagle; todos ellos poderosos, de inmensa fortuna, de raíces europeas y gran presencia en la sociedad. Bajo ese escenario les resultó fácil controlar la mencionada Junta de Gobierno, por lo que al convocar al supuesto Congreso Constituyente, éste resultaba de acuerdo a los intereses del borbonismo, exigiendo como requisito indispensable que los futuros diputados, fueran eclesiásticos seculares, militares, letrados y con conocimiento de agricultura, minería o comercio; se encontraba desproporcionado el número de Diputados, en la relación a la población, así encontramos que Durango, cuya población era doscientos mil habitantes, tenía doce diputados, mientras Oaxaca y Jalisco, con el triple de población, sólo tenían seis diputados; además, de lo siguiente:

“Ocurrieron al extravagante medio de hacer nombrar por clases y oficios por ejemplo un comerciante, un minero, un propietario, un clericó, un título, etc., creyendo sin duda muy neciamente, representar de esta manera los diversos intereses de la sociedad, y haciendo una parodia ridícula de los elementos de España o de los estados generales de Francia en una sola Cámara.

Ahora bien, la junta provisional al formar una convocatoria que establezca la división de clases y fueros ¿No sonaba el mismo tiempo la monstruosa institución feudal de jerarquías privilegiadas? No fomentaba la separación establecida sobre usurpaciones de los unos, sobre los abusos de la superstición de otros y en suma sobre las conquistas hechas por los pocos a expensas de la mayoría.

Para la principal falta de esta convocatoria, como se observa muy bien, Iturbide en sus memorias era la de haber dado a los ayuntamientos de las capitales el sufragio que se les concedió para la elección de diputados, resultando que en la mayor parte de las provincias las elecciones fueron hechas por los ayuntamientos que son compuestos por los regidores, cuyas funciones no son ciertamente las de formar colegios electorales. Por esto convenía a las miras de los que querían dirigir la nación e influir en las elecciones como sucedió.”⁶²

El resultado fue una convocatoria en esos términos, fácil para el gran borbonista y así obtener la mayoría en el flamante Congreso, instalándose el 24 de febrero de 1822, y donde el mismo Zavala, que fue uno de sus miembros, señaló con objetividad:

⁶² Zavala Lorenzo de Obra De. Obra “El México. Porrúa. 1969 pp 102 y 104

“Un Congreso cuya mayor parte se componía de abogados medianos, de estudiantes sin carrera, de militares sin muchas luces y de clericós canonistas y teólogos, muy pocos, fueron los que se podía enseñar con conocimientos en algún ramo.”⁶³

Este Congreso se instala el 24 de febrero de 1822, previo juramento que los cientos de diputados asistentes a su instalación hicieron en el probatorio de la catedral, ante una imagen de Jesucristo, donde pronunciaron la siguiente fórmula:

“¿Juráis defender y conservar la religión católica, apostólica y romana, sin admitir otra alguna en el imperio? ¿Juráis guardar y hacer guardar religiosamente la independencia de la nación mexicana? ¿Juráis formar la Constitución Política bajo las bases fundamentales del Plan de Iguala y tratados de Córdoba, juradas por la nación, habiéndolos bien y fielmente en el ejercicio que ella os ha conferido solicitando en todo su mayor prosperidad y engrandecimiento y estableciendo la separación absoluta del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para que nunca puedan reunirse en una sola persona o corporación?”⁶⁴

Una vez instalado se procedió a la votación de su presidente, vicepresidente, dos secretarios; resultando electos: José Hipólito Odoardo, Francisco Sánchez de Tagle, Manuel Argüelles y Carlos María Bustamante; sin embargo, el mismo día de su instalación el partido dominante cometió dos errores, Odoardo sometió al Congreso tres proposiciones que hasta entonces se daban por admitidas:

- Que la soberanía resida esencialmente en la nación.
- Que la religión católica, apostólica y romana sería la única del Estado, con exclusión e intolerancia de cualquier otra.
- Que se adaptara para el gobierno de la nación la moderada casa de Borbón conforme a los Tratados de Córdoba.

Derivado de lo imprevisto e intempestivo del mismo, sirvió de base para evidenciar a los ojos de los diputados, que el resultado del Plan de Iguala, Tratados de Córdoba y juramento, eran susceptibles de variación, tal y como lo señala Lucas Alemán en su historia de México:

“Esa votación con la que se pretendió afirmar todo, fue precisamente lo que hizo que todo

⁶³ Zavala Lorenzo de Obra De. Obra “El México. Porrúa. 1969 pág. 104.

⁶⁴ Actas Constitucionales Mexicanas (1821 – 1824) 2ª Edición México UNAM. 1980 Tomo I pág. 326.

pudiese considerarse vacilante e incierto".⁶⁵

El segundo error bobonista consistió en la proposición que hizo en la misma fecha José María Fagoaga, que también fue aprobada por el congreso, para declarar: "La Soberanía Nacional reside en este Congreso Constituyente".

Lo que dio por tierra el contenido del juramento prestado momentos antes por los diputados y dejó al congreso en posición de constituir a la Nación en la forma y términos que le parecieran, y abrió el camino al Iturbidismo para que éste entregara la corona del Imperio.

El enfrentamiento con Iturbide no se hizo esperar, y su distanciamiento con el grupo borbonista fue en aumento, por lo que, a principios del mes de mayo de 1822, se da una confrontación directa, la cual se agudizó al llegar la noticia de que las Cortes de España habían declarado nulo el Tratado de Córdoba, lo que allanó a Iturbide el acceso al trono imperial. En la noche de 18 de marzo de 1822 el sargento Pío Marcha, en unión con otros incondicionales de Iturbide, promovió una asonada, secundada por las tropas acuarteladas en la Ciudad de México, para proclamar a Iturbide emperador, cuyo título fue Agustín I.

En el congreso del 19 de mayo de 1822, las galerías fueron tomadas por las fuerzas de Pío Marcha, lo que provocó la reunión del Constituyente en una sesión en las que los miembros protestaron por la inseguridad en que se hallaban los representantes de la Nación, viendo lo inevitable, el diputado Valentín Gómez Farías, con el apoyo de cuarenta diputados, propuso al Congreso, la elección de Iturbide como Emperador, a condición de que fuera dentro del régimen constitucional, como lo indica: "Señor (era el tratamiento que se daba al congreso) ese voto que suscriben conmigo otros señores Diputados, y que es el general de nuestras Provincias, lo damos con la precisa e indispensable condición de que nuestro generalísimo almirante ha de obedecer la Constitución, Leyes, órdenes, Decretos, que emanen del Soberano Congreso Mexicano".⁶⁶

⁶⁵ Alemán Lucas "Historia de México" 1^{ra} Edición México. UNAM 1980 Tomo I pág. 285.

⁶⁶ Actas Constitucionales Mexicanas (1821 – 1824) 2^a Edición México UNAM. 1980 Tomo I pág. 285.

La anterior proposición presentada en la memorable y tumultuosa sesión del congreso del 19 de mayo de 1822 fue aprobada en sus términos, y a la cual se tuvo que apegar Iturbide al protestar juramento.

Sin embargo, el enfrentamiento del Congreso con Iturbide culminó con la aprehensión, ordenada por Iturbide, de los diputados; semanas después del 31 de octubre de 1822, el brigadier Luis Cortázar, al mando de un piquete de soldados, se presentó en el salón del Congreso para disolverlo por órdenes del Emperador, quien en su lugar creó una Junta Instituyente.

5.6 La Junta Instituyente

Este cuerpo colegiado se forma por miembros del disuelto Congreso, designados por el emperador, quedando instalado el 2 de noviembre de 1822; dentro de sus funciones encomendadas, se encontraba la de redactar un proyecto de constitución, convocar a un nuevo Congreso, que resolvería acerca de dicho proyecto y legislaría provisionalmente en materia impositiva.

Esta Junta Instituyente no logró su cometido, ya que no pudo elaborar el proyecto de constitución y tampoco alcanzó a expedir la convocatoria del Nuevo Congreso, solamente pudo elaborar un proyecto de reglamento provisional político del Imperio Mexicano, que fue leído en la sesión del 18 de marzo de 1823 y como resultado del Plan de Casa Mata; Iturbide decretó la reinstalación del disuelto Congreso y dos semanas después abdicó a la Corona, el 20 de marzo de 1823.

El Proyecto de reglamento provisional político del Imperio Mexicano no contiene disposición alguna que implique la aparición del bicameralismo.

El Tercer Periodo (29 de marzo de 1823 al 1^o de febrero de 1824).

Con resultado de la caída del Imperio de Iturbide, los partidos cambiaron de posiciones; en

efecto, los borbonistas, que detestaban a Iturbide pero no al sistema "Monárquico", prudentemente cambiaron de nombre por el de Partido Centralista, que más tarde se llamaría Partido Conservador; por otro lado, los iturbidistas, profundamente resentidos con los borbonistas, a quienes culpaban de la caída del Emperador, optaron por agregarse a los Federalistas.

En ese escenario, momentáneamente quedaron únicamente dos partidos, bajo la apariencia de ser republicanos: el Federalista, que más tarde sería llamado Partido Liberal y, por otro lado, el Centralista, de origen borbónico y que más tarde se denominaría Partido Conservador.

En busca del triunfo, ambos partidos editaron diversos periódicos para ganar la simpatía de la opinión pública: "El Águila Mexicana" publicado por el iturbidista Juan Gómez de Navarrete, cuyo primer ejemplar salió el 15 de abril de 1823; el otro periódico se llamaba "El Sol", cuya autoría se detentaba Lucas Alamán, quien defendió tenazmente las ideas centralistas y conservadoras.

El Partido Centralista se esforzaba por la conservación del naciente Estado, basado en el antiguo orden de las cosas, con todos los privilegios, fueros y castas, pugnando por mantener la opresión sobre la clase menesterosa, por la intolerancia religiosa, por la hegemonía económica, política y social de la clase pudiente; los Federalistas o Conservadores pretendían la restructuración fundamental de la sociedad para borrar fueros, privilegios, intolerancias religiosas, ignorancia, superstición, castas, explotación del hombre y concentración de riqueza.

5.7 El Congreso Reinstalado

Como resultado de la situación imperante entre ambos bandos, Agustín de Iturbide fue obligado a reinstalar el Congreso:

“El sábado 29 de marzo de 1823 y con un Quorum de 103 Diputados, siendo el

mínimo requerido 92 razón por la cual se reinstalo el Congreso, con absoluta libertad para liberar y cuatro días después el 2 de abril de 1823, el Diputado Valentín Gómez Farías, representante del estado de Zacatecas, propone un escrito suscrito por el también Diputado Melchor Muzquiz, donde se pedía al Soberano Congreso: "Se sirva acordar la formación de una convocatoria para otro congreso que constituya a la Nación bajo la forma que a la misma agrade; y que al efecto nombre una comisión que dentro de ocho días a lo más, presente su proyecto".

La Comisión formada al efecto dio a conocer la propuesta de una nueva convocatoria formulada por los diputados Gómez Farías y Muzquiz, y emitió dictamen desfavorable a la convocatoria el 14 de abril de 1823, el cual no fue suscrito por el diputado Gómez Farías, quien era miembro de la citada comisión.⁶⁷

De esa manera se entabló la litis ante el Congreso y la opinión pública, es decir el diputado Gómez Farías y la Comisión Dictaminadora del propio Congreso, donde las partes habían expresado sus acciones y sus excepciones al planteamiento de la demanda, contestación y reconvencción, originándose después la réplica y súplica en la prensa, folletos y en la tribuna del Congreso, apartándose de las pruebas y tercerías coadyuvantes, consistentes en movimientos y declaraciones oficiales de los gobiernos de algunas provincias, de lo cual el mencionado Congreso, en su papel de juzgador y resolvió en el sentido de aprobar la convocatoria solicitada.

En el Diario Libertad de México y en apoyo a la convocatoria propuesta por el diputado Gómez Farías, se publicó un artículo cuyo actor sólo hizo señalar sus iniciales J.L., y en su manifiesto señaló: "Los representantes actuales fueron llamados por una convocatoria con todas las trabas suficientes para que el pueblo no pudiera escoger lo mejor de lo mejor y aunque en el Congreso, hay mucho bueno en todos los sentidos, en los mismos nos ha demostrado la experiencia que hay mucho malísimo; luego este número considerable no coopera al fin, para lo que le fue llamado, no auxilia con sus luces, no propaga sus conocimientos, no sirve de nada a sus compañeros, se reduce a cero con perjuicio de las provincias que los mantienen y con daño a la nación que podría ver ocupadas sus sillas por

⁶⁷Ibíd. Tomo V pág. 324.

hombres de ciencia, de provecho y de buenas intenciones".⁶⁸

A todo lo anterior, el Partido Centralista usaba prácticas dilatorias con el propósito de ganar tiempo y poder redactar un proyecto de Constitución a su gusto. Mientras los federalistas, trataban de activar la nueva Constitución y exigían al Congreso resolver como previo y especial pronunciamiento, sin ocuparse de formar antes ningún proyecto de Constitución. Para aprovechar el apoyo casi unánime de la opinión pública, seguros de que un nuevo Congreso manejaría el número de sus seguidores. Pero es importante marcar que el partido federal, señalaba el peligro de desmembramiento del nuevo Estado si no era rápidamente constituido.

Ya existían pronunciamientos como el del diputado provincial del estado de libre Jalisco, pronunciándose por una república federada; en su primer párrafo expresaba:

“La provincia de Nueva Galicia, que ha pasado por todo género de padecimientos y sacrificios, primero que sacudir el yugo de la obediencia, viendo hoy altamente comprometido su honor, manifiesta a los pueblos todos del Anáhuac, que su pronunciamiento en república federada se apoya en el derecho y más justa convivencia”.⁶⁹

Por otro lado, diversas provincias, también asemejaban sus pretensiones, como Texas, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, que formaron en Monterrey una junta, con el propósito de separarse y constituir en su calidad de estados independientes una federación con México. También Oaxaca por su parte, pronunció su independencia de México. Y Michoacán no se quedó atrás con el movimiento desintegrador; acciones semejantes se dieron en Querétaro y Yucatán.⁷⁰

Bajo ese escenario, el 23 de abril de 1823, las Provincias de Guadalajara, Valladolid, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, por conducto de los

⁶⁸Loc. Cit.

⁶⁹ Colección de los Decretos y Órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, Guadalajara. Tip. de N. Pérez. Lote 1874 pág. 5.

⁷⁰ Olavarría y Ferrari Enrique. México Independiente. “México a través de los Siglos Tomo IV pp. 98 y 99.

comisionados nombrados por sus respectivas diputaciones provinciales, apoyaron ante el Congreso la propuesta de Valentín Gómez Farías y de Melchor Muzquiz, de expedir la convocatoria para uno nuevo que constituyera a la nación; para ello se expusieron las siguientes razones:

“A nosotros no nos corresponde otra cosa de hacer presentes la Soberanía, así como lo hicimos a la comisión, que la opinión, que el deseo general de nuestras provincias es el de la convocatoria de un nuevo Congreso. Quieren soñar y piden Soberanía que no se le precise confiar el muy importante cargo de constituir a la Nación a un Congreso en el que la representación nacional está monstruosamente fijada en el número de partidos y no de la población como lo exigía la justicia para reconcentrar en el concurrencia de todos los ciudadanos a la formación de leyes, único principio elemental de propósito y precisamente con el fin crear una monarquía y no con él establecer la forma de gobierno más conveniente a la nación, por lo que podrá esta no calificarlos de igualmente aptos, que para aquello que felizmente no tiene necesidad de ajustarse a una ley tan tiránica e injusta. A un Congreso en el que la gran parte de los que la componen han desmerecido la confianza pública, y se han hecho indignos de tan alto como honroso cargo que ejercen; yo en un congreso, en fin, que por consecuencia de todo lo indicado no puede tener el influjo moral necesario para que reciban las leyes que dictare con debida confianza.”⁷¹

5.8 El Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana

La Comisión integrada por los diputados José del Valle, Juan de Dios Mayorga, Servando de Teresa y Mier, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, José María Ximénez, José María Bocanegra y Francisco Mario Lombardo,⁷² el 16 mayo de 1823 presentó al Congreso su Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana, que contenía ciertos principios del federalismo y proponía un Senado sui generis, que consistía en no formar parte del Congreso, pero sí tener facultades legislativas, tal y como lo señala en su texto el citado plan:

“Artículo 8º: El senado se comprenda de individuos elegidos por los Congresos Provisionales, a propuesta de las juntas electorales de provincia. Debe residir en el lugar que señale el Congreso Nacional, velar la Constitución del sistema Constitucional proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue

⁷¹ Águila Mexicana. 24 de abril de 1823.

⁷² Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 3ª Edición México Porrúa 1967 pág. 152.

necesarios para llenar este objeto; reclamar al mismo, las leyes que sean contrarias a la Constitución, o no fuesen discutidas o acordadas en la forma prescrita ella misma; juzgar a los individuos del Cuerpo Ejecutivo, a los Diputados del Legislativo, a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y los Secretarios de Estado, a un Congreso extraordinario en los casos que prescriba la Constitución; disponer de la Milicia Constitucional dando a los jefes de ella las ordenes correspondientes en los casos precisos, que también designara la Constitución”.

El referido Plan, que no llegó a ser discutido y cuya autoría se comentó que fue José del Valle, diputado por Guatemala, que aún y cuando no contemplaba el sistema bicameral, fue el primero en proponer en México ese establecimiento del Cuerpo Colegiado, bajo el nombre de Senado.

Y aquél principio que arrojó el Congreso no llegó a ser constituyente, presionado por las circunstancias, y quedó sólo como convocante, al pretender la convocatoria de uno nuevo.

5.9 Decreto de 21 de mayo de 1824. Convocatoria para Nuevo Congreso

En la convocatoria del Soberano Congreso Constituyente se señala:

"El Soberano Congreso Constituyente Mexicano, atendido a las circunstancias en que se encuentra la Nación, deseosa de darle la última prueba de que no ha tenido más objeto que el de proporcionarle y promover su felicidad, movido de la convivencia pública, y cediendo el Derecho que incontestablemente le comentó ha decretado:

1º Que se forme desde luego convocatoria para nuevo Congreso.

2º Que entre tanto se reúne, el actual se ocupe principalmente en la Organización de Justicia.

3º Que se imprima y circule inmediatamente el proyecto de bases de República Federativa de que se estaba encargada una comisión de su seno.

4º Que el poder ejecutivo en uso de sus facultades que le concede la Constitución que actualmente nos rige, tome todas las medidas y providencias que le dite su ciclo y prudencia para restablecer la tranquilidad alterada por los movimientos y resoluciones de las primeras autoridades de Guadalajara, prefiriendo las medidas de persuasión y

convencimiento a las de rigor y uso de las armas".⁷³

Esta convocatoria sería un acontecimiento trascendental en nuestro país, porque da lugar al federalismo y deja al Congreso actuante en el papel de convocante, y más tarde se reconocería como el abanderado del movimiento liberal y patriarca de la reforma en México.

Gómez Farías presentó su referida propuesta, entendiendo que aquel Congreso, denominado por el partido del *status quo*, no podía salir avante en las ideas federales y de restructuración nacional, por lo que resultaba primordial convocar a un nuevo Congreso auténticamente constituyente.

Finalmente se logró la convocatoria, pese a la oposición de los borbonistas convertidos en centralistas, dando inicio la derrota en nuestra historia, ya que no resultaron elegidos españoles tan importantes, como José María Fragoaga y José Hipólito Odoardo, y por otro lado ingresaron federalistas tan brillantes como Miguel Ramos Arizpe, cuya preparación culminó con lograr la instauración del federalismo y del bicameralismo legislativo en la Constitución de 1824.

En gran peligro se encontraba el incipiente Estado mexicano, por los pronunciamientos de los principios y de su fuerza cada vez más creciente, que obligaron incluso al desplazamiento de tropas para sofocar las manifestaciones separatistas, y al Congreso a adoptar un acuerdo, en sesión extraordinaria celebrada el 12 de junio de 1823, en el tenor de: "El gobierno puede proceder a decir a las provincias estar al voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la Nación".⁷⁴

Mediante decreto del Congreso del 17 de junio de 1823 se determinó la elección de "un diputado por cada cincuenta mil almas o fracción menor a veinticinco mil, mas, en caso de

⁷³ Dublan Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana o Colección completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la Republica. México Imprenta del Comercio. 1876. Tomo I pp 649 y 650

⁷⁴ Tena Ramírez *ibídem* pág. 152.

provincias de población mayor, nombraron un Congreso Constituyente Mexicano, es la reunión de los Diputados que representan la Nación, elegidos por los ciudadanos en la forma que se dirá".⁷⁵

Dentro de ese escenario político de la época, el diputado Servando de Teresa y Mier, propuso una adición a la base primera, a efecto que el Nuevo Congreso Constituyente se integrara por dos Cámaras, misma que fue rechazada, pero marcó un avance significativo hacia el bicameralismo.

5.10 El Pacto Federal de Anáhuac

Prisciliano Sánchez, diputado por Jalisco, hizo una valiosa contribución al proponer depositar el poder legislativo en un Congreso integrado únicamente por diputados enviados por los Estados, electos popularmente de acuerdo a las bases proporcionales, y por otra parte; el Senado se configuraba sólo como apéndice del Poder Ejecutivo, integrado por uno o dos senadores por cada Estado y nombrados popularmente, y entre sus atribuciones destacaba, acordar la guerra y la paz, para que pudiera declararla el ejecutivo, dictaminar en asuntos diplomáticos, proponer ternas al mencionar poder para todos los empleos gubernamentales, velar por la observancia de la Constitución y convocar a congreso extraordinario en los casos previstos por la Constitución.⁷⁶

5.11 La Constitución en el Imperio

Un miembro de la Comisión del primer Congreso Constituyente, el tribuno José Valdez, formuló un proyecto que denominó "Constitución del Imperio o Proyecto de Organización del Poder Legislativo", se integraba la organización bicameral del poder legislativo, donde

⁷⁵ Tena Ramírez *ibídem* pág. 651.

⁷⁶ Sánchez Padilla Prisiliano. Pacto Federal de Anahuac. México Imprenta de Alejandro Valdez. 1823 pág. 21.

destacaba un Senado corporativo, cuyos miembros serían designados por sus clases u oficios. Los Arzobispos del Imperio, incluyendo veinticuatro miembros que serían nombrados por el Emperador de entre los Secretarios de Estado, Obispos Consejeros Reales, Embajadores Generales, Intendentes y Ministros Togados y finalmente un Senador por cada provincia, nombrado por la respectiva Diputación Provisional, entre los eclesiásticos, hacendados miembros, comerciantes y letrados.

El Proyecto Atribuido al canónigo José Miguel Gurodi y Alcocer

El doctor en teología y en cánones José Miguel Gurodi y Alcocer, de origen tlaxcalteca, propuso un proyecto de Constitución, mismo que señalaba un Congreso Nacional dividido en dos salas, posiblemente como las que existían en Inglaterra y Francia. Teniendo la segunda sala el carácter, de revisora "En la que se contemplase el poder de una discusión acalorada", tomando en cuenta que sus integrantes serían hombres maduros de cuarenta o más años, por lo que podría equipararse con las tribus, indios, donde existía un consejo de ancianos, lo cual sostendría dos principios; el primero consistiría en la representación de las provincias y de los cuales se había designado un miembro por cada uno de ellos, para que pudiesen reclamar lo que les perjudicara y en segundo principio el Imperial, es decir en dicha atribución el emperador designaba otros miembros, de una relación propuesta por el consejo de Estado.

El proyecto José María Couto

José María Couto, era de corte imperial, y también lo publicó en 1823, donde el órgano legislativo integrado por dos Cámaras, consistentes éstas en la del Imperio y la de los Diputados de Provincias, siendo una representada por la clase nobiliaria y la segunda como representante de las provincias integradas con diputados elegidos popularmente.

El Proyecto de Esteban Austin

Este proyecto también contemplaba un congreso bicameral con un senado con carácter de cámara revisora, cuyos miembros deberían ser elegidos y nombrados por los diputados provisionales, de entre el clero y los gremios de comerciantes, agricultores y mineros; este proyecto fue impulsado por Esteban Austin y por fin, el jueves 30 de octubre de 1823, en sesión presidida por el diputado Francisco Sánchez de Tagle, en la que asistió el Presidente en turno del Supremo Poder Ejecutivo, Mariano Michelena, vislumbrándose ya la conformación de un nuevo estado mexicano, en forma federal, pese a que los esfuerzos del antiguo partido borbonista trataban de impedir la conformación de federalismo mexicano.

5.12 Nuevo Congreso Constituyente

Fue el 7 de noviembre de 1823 cuando se instaló solemnemente el Nuevo Congreso Constituyente, contando con la asistencia del Presidente en turno del Supremo Poder Ejecutivo, Miguel Domínguez, y cuya Comisión de Constitución quedó conformado por los diputados Miguel Ramos Arizpe, José de Jesús Huerta, Alejandro Carpio y José María Luciano Becerra; siendo los primeros, Ramos Arizpe y Huerta, entusiastas, y por otra parte Becerra y Mangina fieles partidarios del centralismo.

El Acta Constitutiva de la Federación

El Acta Constitutiva de la Federación, contenida en treinta y seis artículos, expedida por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824, viene a ser el principio y guía de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que en aquella época la tendencia indicaba un espíritu de Estados independientes.

El Proyecto de Acta Constitutiva

Fue el 10 de noviembre de 1823, bajo la amenaza de la desintegración de la Comisión de Constitución, compuesta por los diputados Miguel Ramos Arizpe, Manuel Arguelles, Rafael Angina, Tomas Vargas y José de Jesús Huerta, que éstos presentaron su proyecto de Acta

Constitutiva, bajo lo siguiente:

“La comisión repite que lejos de lisonjarse de la perfección de los primeros trabajos, solo se atreve a presentarlos en tiempo tan corto, para dar prueba del vivo deseo que la anima de cooperar a salvar a la Patria con sus desvelos, sus afanes y débiles esfuerzos, que se serian ciertamente inútiles, si no mereciesen el apoyo de las luces y virtudes del Congreso, de los esfuerzos reunidos de todos los mexicanos”.⁷⁷

Desde diciembre de 1823 se inicia la discusión en lo general del Acta Constitutiva, donde hubo discusión en contra por los diputados Carlos Mario Bustamante y José Ignacio Espinoza, continuando las sesiones los días 4, 5 y 6, hasta el domingo 7 de diciembre de 1823, donde se declaró suficientemente discutido en lo general, por lo que pasó a la discusión en lo particular.

La aprobación del Federalismo

Después de varias discusiones, hasta ser sometido a votación, en la que el día 16 de diciembre de 1823, se determinaban las formas de Estado y Gobierno, al señalar en el referido proyecto: “Artículo 5º.- La Nación Mexicana adopta para su Gobierno la forma de republica representativa popular federal”.

Y siendo esa fecha señalada, cuando se declara el referido artículo 5º suficientemente discutido, y a pedimento de Manuel Crescencio Rejón se solicitó que la votación fuese nominal, aprobándose por unanimidad las palabras "república" y "popular"; la palabra "representativa" se aprobó con la sola oposición de los diputados Manuel Ambrosio Martínez de Vela, José Miguel Guridi Alcocer; por otro lado la palabra "federal" fue aprobada por mayoría, aun y con los votos en contra de los diputados F. Martínez, Manuel Ambrosio Martínez de la Vela, José Miguel Guridi Alcocer, José Ignacio Espinoza, Carlos Mario Bustamante, José María Becerra, José María Bustamante, Alejandro Carpio, Cayetano Ibarra e Ignacio de Mora y Villamil.⁷⁸

⁷⁷ Tomado del Periódico “*El Sol*” México. 21 de noviembre de 1823.

⁷⁸ Publicación realizada en el “*Periódico Águila*” Mexicana del 12 al 17 de diciembre de 1823.

En relación al órgano legislativo, en sesión del 28 de diciembre de 1823, fue aprobado, con algunas modificaciones, el artículo 9º del proyecto, que establecía: "Artículo 9º.- El Poder Supremo de la Federación Mexicana, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; jamás podrán reunirse dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni depositarse el Ejecutivo en un solo individuo"; suprimiendo las palabras "mexicana", "poderes", "sola" y "solo", con lo que fue aprobado.

La Aprobación del Órgano Legislativo Bicameral

Ese mismo día, 28 de diciembre de 1823, se puso a discusión el artículo 10 del proyecto de Acta Constitutiva, en referencia al Poder Legislativo, depositado en una Cámara de Diputados y en su Senado; oponiéndose a esta última José María Covarrubias, José María Jiménez y Juan Bautista Morales; y en contraparte, a favor, Miguel Ramos Arizpe, Carlos María Bustamante, José María Gurida Alcocer, Juan de Dios Cañedo, Manuel Crescencio Rejón y Valentín Gómez Farías.

Se señaló que la segunda Cámara o Senado no sería un cuerpo aristocrático, como Inglaterra y Francia, así lo sostuvo Miguel Ramos Arizpe, sino que se compondría por hombres tan popularmente elegidos como diputados. Con lo anterior se evitaría la exaltación de pasiones de una sola Cámara, y por otra parte, la Nación aseguraba sus preciados intereses con la revisión de hombres, cuya edad senaria o madura les permitiría actuar con más serenidad y experiencia, y valdría para corregir algún defecto que pudiera surgir de la Primera Cámara, por ejemplo que si se objetó el gasto, la segunda Cámara debe considerar que no será tan gravoso, como útil su ahorro que al objeto se destina.

Carlos María Bustamante sostuvo la necesidad de que negocios tan arduos y trascendentales, como los que se trata en un cuerpo legislativo, sufrieran la revisión que se concede aún en gobiernos despóticos, a los asuntos contenciosos de los particulares; señala el buen efecto de esa institución en Inglaterra; señaló que no era obstáculo el que los asuntos sufrieron alguna

demora, pues ella aseguraba el acierto y adujo que en los cuerpos no es impropia la lentitud, ni esta perjudica el objeto de sus operaciones, y antes bien, cuando se excede los límites de la provincia, la favorece.

Citando el ejemplo de las naciones más ilustradas, José Miguel Guridi Alcocer, sostuvo que Inglaterra, Francia y Estados Unidos, países liberales, han adoptado la segunda cámara con la utilidad notoria, por lo que concluyó que el Congreso la aprobaría, ya que se compondría de individuos elegidos popularmente.

Profundizando las razones anteriores, el diputado Manuel Crescencio Rejón, agregó que la institución senatorial resultaba necesaria para juzgar a los miembros del Poder Ejecutivo y a los secretarios del despacho en los casos de responsabilidad.

Una vez puesto a votación el artículo, fue aprobado, con opinión de Juan de Dios Cañado; quedando de la siguiente forma: "Artículo 10.- El poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado que compondrán el Congreso General".

Enseguida se aprobó el Artículo 11, con el siguiente texto: "Los individuos de la Cámara y del Senado serán nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevenga la Constitución".

Pasando a tratar el artículo 12, en lo que concierne a la base para nombrar a los diputados y al número de senadores por cada Estado; al respecto el diputado Ramos Arizpe retomó los argumentos que se vieron en la convención de Filadelfia, con lo que se creó el Senado, al señalar que en la forma propuesta de dos senadores por Estado, la federación quita toda prepotencia y derecho que provenga de la población, pues se forma por los Estados, que para ello se consideran personas morales, sin tomar en cuenta el mayor o menor número de representantes o diputados, que al menos poblado dan, a la minoría sobre la mayoría, tal y como lo señaló el diputado José María Jiménez; adujo que en estos asuntos no se debe buscar sino lo que proporcione más ventajas a la República, y suponiendo que los miembros del Senado serían hombres de buena fe, encaminados sólo dar el acierto, mismos que

pensarían más detenidamente las razones, antes de contrariar un acuerdo de la primera cámara.

La discusión del artículo 12 prosiguió hasta el martes 30 de diciembre de 1823, la cual apoyaron los diputados Lorenzo de Zavala, Juan de Dios Cañedo y José Mariano Marín; se manifestó en contra, entre otros, Juan José Romero; al final la votación fue favorable para la aprobación del artículo 12; la base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados será la población, cada estado nombrará dos Senadores, según prescribía la Constitución.⁷⁹

Las Atribuciones del Congreso

En los artículos 13 y 14 del Acta Constitutiva quedaron plasmadas las atribuciones del Congreso General, aprobándose el 2 de enero de 1824, aclarando que el último quedó sin discusión alguna; mientras el artículo 13 fue ampliamente debido, en las sesiones diarias que se efectuaron entre los días 30 de diciembre de 1823 y el 2 de enero de 1824, quedando en los siguientes términos:

Artículo 13.- Pertenece exclusivamente al Congreso General dar Leyes y Derechos.

I. Para sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

II. Para conservar la paz y el orden público en el interior de la federación, y promover su ilustración y prosperidad general.

III. Para mantener la independencia de los estados entre sí.

IV. Para proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la federación.

V. Para conservar la unión federal de los estados, arreglar definitivamente sus límites, y terminar sus diferencias.

VI. Para sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley.

VII. Para admitir nuevos estados a la unión federal o territorios incorporándolos en la nación.

VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la nación en vista de los presupuestos que le presentará el poder ejecutivo.

⁷⁹ Periódico "Águila Mexicana." México 31 de diciembre de 1823.

- IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo.*
- X. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios.*
- XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la república y designar garantías para cubrirlas.*
- XII. Para reconocer la deuda pública de la nación y señalar medios de consolidarla.*
- XIII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el poder ejecutivo.*
- XIV. Para conceder patentes de corso y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.*
- XV. Para designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, fijando el cupo respectivo a cada estado.*
- XVI. Para organizar, armar y disciplinar la milicia de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por el congreso general.*
- XVII. Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualquier otro que celebre el poder ejecutivo.*
- XVIII. Para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.*
- XIX. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.*
- XX. Para habilitar toda clase de puertos.*

Artículo 14.- En la Constitución se fijarán otras atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso de la Federación y modo de desempeñarlas, como también las prerrogativas de este cuerpo y de sus individuos.

La Aprobación del Acta Constituida

El 31 de enero de 1824 terminó de discutir y aprobar los artículos del Acta Constitutiva, con lo cual quedó consumado finalmente el establecimiento constitucional del Federalismo y del órgano legislativo bicameral en México, y cuya modalidad específica se precisaría en la Constitución de 1824, con lo que se confirmaría el triunfo político del liberalismo sobre el conservadorismo.

El Veredicto de Lorenzo de Zavala

Lorenzo de Zavala plasmó, en su "Ensayo Histórico de las revoluciones de México de 1808

hasta 1830", su opinión respecto al Acta Constitutiva, en el siguiente párrafo:

“Este documento era una declaración anticipada de los principios adoptados para el gobierno de la federación, en el que se contienen las bases del sistema que deberían sentarse en la Constitución Federal y como garantía de que el Congreso, había enterado o francamente y de buena fe en la forma de gobierno que habían pedido los Estados...

*La sanción de este decreto Constitucional y su inmediata publicación era a los cuatro meses como su hubiera sido precisado hacer un gran esfuerzo para copiar artículos de la Constitución Española y la de los Estados Unidos del Norte y darles forma regular y ordenada”.*⁸⁰

Por su parte, Lucas Alamán y Escalada, en su "Historia de México", emitió el siguiente juicio:

*“La Acta Constitutiva venía a ser una traducción de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, con una aplicación inversa de la que en aquellos había tenido, pues allí sirvió para vigilar entre sí partes distintas, que desde su origen tuvo por objeto dividir lo que estaba unido y hacer naciones diversas de la que era y debía ser una sola”.*⁸¹

Quizás olvidó, por la pasión partidista, que el inmenso territorio de la Nueva España, de más de cuatro millones de kilómetros cuadrados, se encontraba repartido en una diversidad de provincias adscritas a tres Reinos y dos Gobernaciones, a la que Humbolth llamaría la división antigua, los Reyes eran el de México, el de la Nueva Galicia y el nuevo Reino de León.

Las diversas categorías político-administrativas de las demarcaciones producto de diversas divisiones territoriales, atendían a diferentes características socio-económicas, que derivaban una entidad e identidad específicas, que contribuyeron al proceso paulatino de descentralización aludida por Nettie Lee Benson, cuando señala:

"Sin embargo, la descentralización no ocurrió bruscamente con la adopción del

⁸⁰ Zavala Lorenzo De. "Obras El Historiador." México Porrúa 1969, pág. 198.

⁸¹ Alemán Lucas "Historia de México 1986 pág. 126 (1ª Edición 1849) México Publicaciones Herreras 1938 Tomo V, pág. 389.

Sistema Federal. Se había ido pronunciando de modo gradual a lo largo del tiempo; se desarrolla aceleradamente bajo la Constitución Española de 1812 por medio del establecimiento de las Diputaciones provinciales".⁸²

No coincido, con la propuesta del promotor del Banco de Avío, cuando acusa al Acta Constitutiva de fraccionar en varias a la Nación, porque no se debe pasar por desapercibido, que el nuevo Estado que en México sustituyó al Imperio Español, nació antes que la Nación, cuando ésta no acaba de nacer, como lo señala Octavio Paz: "Los rasgos Nacionales se fueron formando más tarde".⁸³

El choque violento de dos razas produce la conquista un mestizaje, que se traduce en un pueblo mexicano, capaz de integrar, en el transcurso de tres siglos de la vida colonial, una sociedad dedicada a satisfacer los requisitos esenciales para perpetuar su existencia; sociedad que en 1824 se empeñaba, sin lograrlo todavía, en apropiarse de su idioma, cada día más común, en forzar un estilo de vida, una tradición, una idiosincrasia, un acervo cultural y unas costumbres cada vez más semejantes; a ser una nación, consiente de sí misma, tras la lucha contra el invasor francés.

Concluyendo que Alamán no reconoció la labor vinculatoria trascendental que impuso el Acta Constitutiva, para contrarrestar la creciente desunión de las provincias que amenazaban con fragmentar el nuevo Estado Mexicano, como a la postre sucedió con Centroamérica.

La opinión de José María Luis Mora

José María Luis Mora con gran objetividad, señaló:

"Jamás se puso la menor duda en adoptar un sistema representativo, pero las hubo muy grandes sobre la forma bajo la cual debería establecerse, y se fluctuó por más de dos años entre la monarquía, el federalismo y el centralismo, hasta que por fin se

⁸² Benson Nettle. *"La Diputación Provisional y el Federalismo Mexicano."* México El Colegio de México 1955 pág. 9.

⁸³ Paz Octavio. *El Laberinto de la Soledad, Posdata y Vuelta a el Laberinto de la Sociedad.* Editorial. México 1986 pág.16.

aceptó la federación en el Acta Constitutiva y la Constitución Federal que hoy rigen en la República. Aunque al principio este sistema tuvo fuertes y poderosos enemigos con el tiempo desaparecieron muchos y otros dejaron de serlo, de manera que el estado actual de la opinión de México, la Federación con poca frecuencia cuenta en esta República con los mismos apoyos que la Independencia Nacional".⁸⁴

La editorial del periódico "El Sol" del 1º de febrero de 1824 proclamó:

“Una Comisión del Soberano Congreso presento ayer al Supremo Poder Ejecutivo el Acta Constitutiva de la República Mexicana y su publicación se solemnizo con repique general y salva de artillería. Ya tenemos echado el cimiento de nuestra Felicidad; los deseos de los patriotas están colmados: Ya tenemos una Ley Fundamental arregla nuestros derechos y que establece nuestros deberes: apresúrense a cumplir con estos, olvidándose todas las rivalidades y desaparezcan todos los partidos. Esclavos de la Ley y libres por ella sola, su exacto cumplimiento es nuestro primer objetivo, si queremos el bien de nuestra Patria, afligida por tantos males, si deseamos ver nuestra independencia consolidada y reconocida, si pretendemos en fin ser una Nación el Acta Constitutiva de ser la norma de nuestra conducta, más si ella ha de ser solo escrita y no se observa; si las pretensiones particulares, los cuales provinciales y el espíritu del partido siguen excitando a los pueblos en desasosiego continuo, nada se ha hecho y el Acta será como decía Mirabeau de la primera Constitución de Francia, el almanaque tan funesto presagio, y sea el Acta Constitutiva el principio de nuestra felicidad”.⁸⁵

La Estructura del Poder Legislativo a Partir de la Constitución de 1917

Diversas evaluaciones tuvieron el Poder Legislativo desde las primera Constitución del naciente estado mexicano, hasta la Constitución de 1917.

Bajo la propuesta de Carranza, que corresponde al sistema estadounidense, es decir bicameral y pese a lo anterior, el Congreso General, funciona en algunas ocasiones en sesión conjunta como cuerpo único, presidido siempre por el Presidente de la Cámara de Diputados, en el recinto que alude y en los casos especiales previstos en los artículos 69, 84, 85, 86 y 87

⁸⁴Melquiades Morales Flores, “El Federalismo en México”, s.n.p.

⁸⁵ Tomado del Periódico “*El Sol*”, México. de 1823.

constitucionales:

- ✓ En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones de cada año del Congreso. (Art. 69).
- ✓ En el nombramiento del presidente interino o presidente sustituto, según ocurra la falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo (Art. 84).
- ✓ En el nombramiento del Presidente interino en caso de falta temporal del Presidente de la Republica o en caso de que no se presente el presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada. (Art. 85)
- ✓ En la calificación de la causa de la renuncia al cargo del Presidente de la Republica, que sólo procederá si fuera por causas graves. (Art. 86)
- ✓ En la protesta que Presidente de la Republica, debe prestar al tomar posesión de su cargo, de guardar la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y las leyes que emanen y desempeñar leal y patrióticamente dicho cargo, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la nación. (Art. 87)

Composición de la Cámara de Diputados

En el artículo 51, en su versión original, la Cámara de Diputados se debía componer de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años y en razón de un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil habitantes; se elegiría cuando menos un diputado propietario (Art. 52); además se elegiría un suplente por cada diputado propietario (Art. 53), todos elegidos directamente en términos previstos en la Ley Electoral. (Art. 54)

En 1933, bajo reforma constitucional se amplió de dos a tres años el periodo de duración en el cargo de diputado y, por otra parte, en cuanto a la base numérica para la elección de diputados, se modificó sucesivamente para incrementarse:

- En 1928 - De cien mil habitantes o fracción de cincuenta mil.
- En 1942 - De ciento cincuenta mil habitantes o fracción de sesenta y cinco mil.
- En 1951- De ciento setenta mil habitantes o fracción de ochenta mil.
- En 1960 - De doscientos mil habitantes o fracción de cien mil.
- En 1972 - De doscientos cincuenta mil habitantes o fracción de ciento veinticinco mil.

Por otro lado, bajo la reforma publicada el 22 de junio de 1963, la elección de los diputados se realizó con base en las elecciones celebradas en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa.

Las Minorías en el Órgano Legislativo

Bajo la presidencia del Lic. Adolfo López Mateos se introdujo formalmente la representación de las minorías en el Congreso, bajo un sistema electoral mixto, en parte de mayoría relativa y otra de representación proporcional, este último asimilable a lo que la doctrina identifica como empírico de cuota fija, mediante reforma al artículo 54 constitucional efectuada en 1963, de la que se derivaron reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963. De acuerdo a lo anterior, la Cámara de Diputados debería integrarse tanto con miembros elegidos por el principio de mayoría relativa, como de diputados de partido, provenientes de los partidos de oposición, los cuales si sus votos rebasaban el 2.5 % de la votación nacional podrían obtener diputados de uno y otro tipo, hasta completar un máximo de veinte diputados entre la mayoría y los de partido.

El 14 de febrero de 1972, por reforma al artículo 54 constitucional se modificó el porcentaje de votación nacional, para obtener diputados de Partido, reduciéndose de 2.5% al 1.5% y el límite de la suma de diputados de ambos tipos se elevó de veinte a veinticinco.

En 1977 se reforman los artículos 52, 53 y 54 constitucionales, para modificar el esquema de la Cámara de Diputados, quedando bajo una estructura de representación mixto de trescientos diputados electos en distritos uninominales, cuando menos dos de cada Estado, de

acuerdo al principio de mayoría relativa y hasta con cien diputados elegidos bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, cerradas y bloqueadas, votadas hasta cinco circunscripciones plurinominales, a través de la aplicación de las fórmulas electorales y procedimientos que determine la ley secundaria; sin que pudieran obtener curules de representación proporcional, tanto los partidos que alcanzaran sesenta o más de mayoría relativa, como los que no postularan candidatos por lo menos en cien distritos uninominales o no observaran una votación cuando menos equivalente al 1.5% del total.

Posteriormente, bajo reforma de 1986, se aumentó a doscientos el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales cerradas y bloqueadas, votadas en cinco circunstantiales plurinominales, sin alterar el número de los que debían elegirse por principio de mayoría relativa.

Además, se introdujo en el inciso c) de la fracción IV del artículo 54 constitucional, llamada cláusula de gobernabilidad, que indicaba:

"Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le serán otorgadas constancias de asignación de Diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignará también dos Diputados de Representación Proporcional. Adicionalmente a la mayoría absoluta por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en forma que determine la Ley".

Nuevamente se reforma el artículo 54 constitucional en 1993 a efecto de derogar, por antidemocrática, la llamada cláusula de gobernabilidad.

Por último, en 1996 se reforma el artículo 54 constitucional, mediante la cual se estableció:

- a) Elevar del 1.5% al 2.0% el porcentaje de votación emitida para las listas regionales

de las circunscripciones plurinominales, exigible a los partidos políticos para bonificarse en el reparto de curules de representación proporcional.

- b) Reducir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que pudiera tener un partido político.
- c) Que ningún partido político pudiera tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de miembros de la cámara de diputados, rebasara el 8% su porcentaje logrado en la votación nacional emitida a su favor, con mayoritario en nuestro sistema electoral mixto.

Composición del Senado

La constitución de 1917 dispuso integrar al Senado, de acuerdo con el modelo adoptado desde la Constitución de 1834, con dos miembros por cada Estado, aprovechando el modelo estadounidense de incluir en la integración del Congreso el acuerdo con la reforma realizada en 1933; el Artículo 56 constitucional se modificó para renovar la totalidad del Senado cada seis años, asimismo el artículo 59 relativo a los requisitos para ser senador, lo cual pasó a el artículo 58 con el propósito de usar el 59 constitucional para prohibir la reelección inmediata de los legisladores federales.

En 1986, se modificó el artículo 56 constitucional para regresar al sistema de renovación del Senado por mitad, de tal suerte que cada tres años debía elegirse un senador por cada Estado y otro por el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México.

En 1993 se reforma el artículo 56 constitucional, por la cual se regresó a la renovación total del Senado cada seis años y duplicó el número de senadores, es decir, cuatro por cada Estado y por el Distrito Federal (actual Ciudad de México), ciento veintiocho en total, de los cuales tres debían ser electos por principio de mayoría relativa y el cuarto por el mecanismo de primera minoría, conforme a lo cual se asignaba dicho escaño al partido que ocupara el segundo lugar, de acuerdo a los votos obtenidos en la Entidad.

De nueva cuenta, sufre modificación el multicitado artículo 56 en el año de 1996, en lo referente al mecanismo de elección de los senadores, para quedar que cada Estado e inclusive el Distrito Federal (Ciudad de México), les correspondería elegir dos senadores por el principio de mayoría relativa y por el que la primera minoría, a esos noventa y seis senadores, se agregan tres, treinta y dos que deben elegirse bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Por la misma razón, por la que se duplicó el número desmesurado de la Cámara de Diputados, se incrementó el número de miembros del Senado para llegar a ciento veintiocho senadores, convertidos en los más numerosos del continente.

La configuración actual del Senado mexicano responde a una demanda ciudadana para democratizar la institución fundamental; de acuerdo con lo anterior se da una apertura y pluralidad en el Senado.

El Estatus del Legislador

Los derechos públicos subjetivos del ciudadano los establece el artículo 35 fracción II de la Constitución Federal, que consagra el poder de ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las cualidades que señala la ley. Por otro lado, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su artículo 21.2 determina que cada persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las fuentes públicas de su país.

Y en esa tesitura, la voz latina *status* indica situación, condición, estado⁸⁶, es decir, se hace referencia a la situación, condición o cualidades de algo; en este caso la condición jurídica del legislador, la cual entraña deberes y derechos, que carecen de vigencia para quienes no se encuentran en tal situación.

⁸⁶ Jiménez Lomas Francisco. Diccionario Latino Español Latino 3ª Edición Madrid. Librería de Peraldo Páez y Cía. 1904 pág. 673.

Lo que nos permite sostener lo siguiente:

I.-La Inelegibilidad

De conformidad con lo establecido en nuestra Constitución Política, y tal y como lo señalan los artículos 55 y 58, son inelegibles para ser legisladores federales:

- Los extranjeros y los mexicanos por naturalización.
- Los ministros de cualquier culto religioso.
- Los menores de 21 años, tratándose de Diputados y los menores de 25 años, en el caso de Senadores. (De acuerdo con el texto original, las edades mínimas eran de 25 y 30 años respectivamente)
- Los afectados de incapacidad natural y legal.
- Los inhabilitados, mediante resolución de autoridad competente para ocupar cargos públicos.
- Los que no sean originarios del Estado en el que se vaya a celebrar la elección, salvo que sean vecinos de él, con residencia afectiva, mayor a seis meses anteriores a la fecha de la elección, en el caso de candidatos a Diputados Plurinominales se requiere la oriundez en la circunscripción electoral correspondiente a la vecindad en ella por más de seis meses anteriores a la elección.
- Los Secretarios y Subsecretarios de Estado, así como quienes estén en servicio activo en el ejercicio federal o tengan mando en la Policía o Gendarmería Rural en el Distrito o en el Estado, en caso de los Senadores, donde se haga la elección, a no ser que se separen del cargo cuando menos noventa días antes de la elección.
- Los Gobernadores de los Estados, durante el periodo de su encargo, en las entidades de su respectiva jurisdicción.
- Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y los Jueces Federales o del Estado, en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, salvo que se separen de sus cargos con anticipación mínima de noventa días antes de la elección.
- Los Senadores y Diputados son inelegibles para serlo de nuevo en el periodo

inmediato, aun con el carácter de suplentes, pero sus suplentes no lo están para ser elegidos con el carácter de propietario a condición de no haber estado en ejercicio.

Por otro lado, el artículo 10 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece causas de inelegibilidad para diputados y senadores; aparte de los establecidos por los Artículos 55 y 58 constitucionales:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate, y
- f) No ser Presidente Municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.

En este sentido también señala el artículo 11 de la citada Ley General:

1. A ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, de los municipios o del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México). En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.
2. 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 el caso de las legislaturas locales, se aplicarán las normas que especifique la legislación respectiva.
3. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso

electoral, más de seis candidatos a senador por mayoría relativa y por representación proporcional.

En la opinión del catedrático español Alfonso Fernández Miranda y Campomar: "El fundamento de las inelegibilidades radica en evitar presiones electorales; es decir, en mantener la libertad del elector impidiendo que quien se encuentre en una posición de supremacía jurídica en su caso económica o social, pueda concurrir a las elecciones rompiendo el principio de igualdad de oportunidades..."⁸⁷

Y sus efectos de las inelegibilidades, se funda sobre la validez de la proclamación de candidatos y en su caso sobre la validez de la elección.

II.- La Inhabilidad

No obstante haber triunfado en las elecciones respectivas, la inhabilitación se entiende como la inaptitud o carencia de aptitud o de capacidad para realizar las actividades inherentes al desempeño del cargo de legislador, lo que puede deberse a una enfermedad o bien a un castigo.

En el caso de enfermedad, si ésta se registrara desde antes de la elección, sería causa de inelegibilidad cuando afectare gravemente las facultades mentales del candidato, mas si no se hubiere detectado o deliberadamente se ocultare, se convierte en inhabilitación una vez elegido el candidato incapacitado por ella.

La inhabilidad derivada de enfermedad o adicción podría justificar el otorgamiento de licencia temporal para separarse del cargo, en cuyo caso sería necesario llamar al suplente en su lugar.

Tratándose del castigo o pena, ésta obstruye la ocupación de un curul en el campo legislativo, por lo que los candidatos a quien se les hubiera impuesto resultan inelegibles; sin

⁸⁷ Fernández Miranda y Compoamar Alfonso, Artículo 70 causas d Inelegibilidad e Incompatibilidad y Control Judicial de las Actas Electorales "Comentarios a Las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978 Madrid, Edersa 1989. Volumen VI pág. 239.

embargo, si se les impone después de la elección o de haber tomado posesión al cargo, por ejemplo, si se diera el caso de Juicio Político o declaración de procedencia, de este hecho deviene la inhabilidad.

III.- La Incompatibilidad

Ésta se entiende como la prohibición de que un mismo sujeto desempeñe dos empleos o cargos distintos simultáneamente, por señalarlo así los principios de separación de poderes, el de independencia de los poderes y el de la pluralidad del órgano legislativo, tal y como lo señala el apotegma evangélico: "Nadie puede servir a dos Señores, pues o bien aborreciendo a uno amará al otro, no podéis servir a Dios y al dinero".⁸⁸

En nuestro derecho positivo mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 62 prohíbe a los legisladores propietarios desempeñar, durante el periodo de su cargo, cualquier otro empleo o comisión remunerado, de la Federación o de los Estados sin licencia previa correspondiente. La sanción para la infracción consiste en la pérdida del carácter de legislador:

Artículo 62.- Los diputados y senadores propietarios durante el período 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.

En la doctrina se entiende por "conflicto de interés":

"Aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio de interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinado dicho interés general a

⁸⁸ Sagrada Biblia. Versión Directa de las Lenguas Orientales por Eiodino Nacar Fuster y Alberto Colunga Cuero 13ª Edición Madrid La Editorial Católica 1972 (Mateo 6-24) pp. 235 y 1236.

su interés particular en forma de anónimo de lucro pecuniario o en especie".⁸⁹

Por otro lado, el "Código Modelo de Conducta para los Agentes Públicos", propuesto el 11 de mayo de 2000 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, señala en su artículo 13:

1. Un conflicto de intereses nace de una situación en que el agente público tiene interés personal que influya o aparente influir sobre ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones públicas.
2. El interés personal del agente público engloba toda ventaja para sí mismo o en favor de su familia, parientes o amigos y personas allegadas u organizaciones con las que tenga o haya tenido relación de negocios o políticos, engloba igualmente toda obligación financiera o civil a la que el agente público este sujeto.⁹⁰

IV.- La Individualidad

La separación de funciones y su asignación a órganos diferentes del poder público debe ir aparejada en la independencia de éstas, lo que debe garantizar a los cuerpos legislativos y los miembros que lo integran el libre ejercicio de sus derechos y funciones; por ello, de impedirse que los órganos del Estado, incluyendo el ejecutivo, pueda coartarlos, de hacerlo, se entorpecería su libre expresión de ideas, su deliberación y sobre todo la toma de decisiones parlamentarias y con ello la auténtica representación. Por lo que coincidimos con lo señalado por el maestro Francisco José Andrea Sánchez: "La Inviolabilidad, no ha establecido en favor del Legislador, sino en interés de la asamblea Legislativa".⁹¹

El Artículo 61 del Pacto Federal establece en si primer párrafo:

"Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

⁸⁹ García Mexia Pablo "Los Conflictos de Interés y La Recuperación Contemporánea" Elcano (Navarro) Aranzadi. 2001 pág. 97.

⁹⁰ García. *Ob. Cit* pág. 97.

⁹¹ Andrea Sánchez Francisco José, Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano 2ª Edición México. Cambio XXI Fundación México. Cambio XXI Fundación Mexicana AC. 1993 pág. 165.

Por otro lado, el tribunal Constitucional de España ha considerado la individualidad, al indicar:

"Un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios y en cualquiera de las articulaciones de las costas generales o, por excepción, en sus actos exteriores de su vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario, siendo finalidad específica del privilegio, asegurar, a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano Legislativo al que pertenezcan".⁹²

De acuerdo con las actividades de los órganos legislativos, donde se requiere mayor esfuerzo y trabajo de sus integrantes y, bajo los principios de sociedad y democracia, la remuneración de los legisladores forma parte de su independencia; de acuerdo con lo indicado por Fernando Santana López:

"La retribución parlamentaria es uno de los exponentes del parlamentarismo democrático de nuestro tiempo que reclama que cualquier ciudadano, aún sin medios económicos personales, puede desempeñar el cargo de Representante Popular. Sin esta designación económica oficial se le daría el acceso a la función parlamentaria a los miembros de las clases modestas de la sociedad o se impulsaría a entregarse a los poderosos económicamente, perdiendo así la condición que pudo haber justificación su elección".⁹³

V.- La Inmunidad

La inmunidad, también conocida como fuero, cuyo privilegio consiste en la protección contra acciones iniciadas por actos diferentes a los que tienen que ver con el ejercicio de sus funciones parlamentarias, teniendo una vigencia equivalente a lo que dure el encargo legislativo. Sin embargo, éste no debe entenderse como un privilegio personal, que sería contradictorio a lo establecido por el artículo 13 constitucional, sino una garantía tutelar de aseguramiento a su desempeño; lo cual es entendible como una protección de las acusaciones infundadas, con la intención de intimidarlo en sus deliberaciones, como lo

⁹² Sentencia del Tribunal Constitucional 293/1298 del 19 de diciembre 1988

⁹³ Santillana López Fernando. Derecho Parlamentario Español. Madrid España Universidad 1990 pág. 132

señala Jurgen Habermas: "La inmunidad es un derecho cuya titularidad corresponde al sujeto que ostenta el mandato representativo y el Legislador individual".⁹⁴

De acuerdo con nuestra normatividad vigente y conforme a los tres primeros párrafos del artículo 111 constitucional:

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

VI.- Renovación

De acuerdo a la historia, durante la segunda mitad del siglo XVIII, en Inglaterra, en la Cámara de los Comunes, tal y como lo indica el jurista y periodista Argentino Arturo Pellet Lastras, los miembros de la cámara indicada, cobraban un módico viático de 50 libras por periodo, remuneración que para el chief whip se incrementaba a 100 libras para útiles y papelería: "Sólo el Spedeker, en su condición de presidente de las deliberaciones tenía en 1761 un expendio especial de 1232 libras anuales, además 1000 libras para equipaje, servicio de platería, vinos, viáticos diarios y gastos de oficina".⁹⁵

La función Legislativa siempre en el doble sentido formal y material, siempre que sea producto de la actividad del Poder Legislativo traduciendo su actividad en leyes, normas jurídicas de carácter general, abstractas, impersonales y colectivas.

⁹⁴ Habermas Jurgen. "Historia y Critica de la opinión Pública. Barcelona Gustavo Gili. Editor 1981 pág. 325.

⁹⁵ Pollet Lastros Arturo. "El Poder Parlamentario" Buenos Aires, Abelardo Perrot. 1995 pág. 131.

Tal y como lo han señalado los doctores Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona: "Se ha conspirado la función legislativa, como la más característica de los parlamentos".⁹⁶

En México compete al Congreso de la Unión, en su carácter de órgano legislativo, la expedición de leyes del ámbito federal, aplicables en todo el territorio nacional en las materias expresamente previstas en la Constitución, según la contempla el artículo 124 de la citada norma suprema; así como la expedición de las leyes generales, aplicables a los tres niveles de gobierno, las cuales regulan en forma directa y exclusiva uno o más preceptos constitucionales.

Nuestro sistema constitucional faculta al Congreso de la Unión a legislar en diversas materias, entre las que destacan, organizaciones tributarias, económicas, poblacionales, culturales, educacionales, jurisdiccionales de defensa nacional, de seguridad pública, de comunicaciones y transportes, de trabajo, de salud e incluso los previstos por el artículo 73 fracción XXX del mandato constitucional.

VII.- Duración del Cargo

En un principio de conformidad, con la Constitución de 1917 en sus artículos 51 y 56, los diputados duraban en el encargo dos años, y por otro lado, los senadores duraban cuatro años; cuando a partir de las reformas de 1934 se amplió a seis años el mandato presidencial, también se extendió en igual tiempo para el periodo senatorial, en tanto el de los diputados se incrementó a tres años; posteriormente, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero de 2014, se estableció que los senadores y diputados podían ser reelectos, tal y como lo establece el texto actual del artículo 59 de la Constitución Federal:

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

⁹⁶ Fix Zamudio Héctor y Valencia Carmona Salvador Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. México Porrúa 1999 pág. 669.

renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En el constitucionalismo mexicano, aparece por primera vez la reelección de los legisladores.

5.13 La función del órgano legislativo

Es evidente que la protestad y el imperio del Estado, al imponer las conductas externas humanas estén reguladas, es decir, normadas a través de leyes, mandatos generales, abstractos, impersonales, obligatorios y coercitivos; y con base en lo anterior el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga las normas jurídicas que se representan mediante leyes.

En ese tenor, la función materialmente legislativa cobra vigencia por medio del órgano que ejerce la expedición de las leyes, que es exactamente el Congreso, pero también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en el ejercicio de la facultad que confiere el artículo 89 Fracción I Constitucional.

5.14 El Quórum y La Votación

El órgano legislativo se caracteriza por ser un cuerpo colegiado, cuyas determinaciones y decisiones se adoptan de conformidad con el derecho parlamentario, el cual indica el número mínimo de integrantes que deben estar presentes para lograr su validez, mismo que se denomina quórum, de reunión o asistencia, así como la proporción de los votos favorables para su aprobación en resoluciones y que sea denominado quórum de votación.

1.- Quórum de Asistencia o de Reunión

Desde el punto de vista del derecho parlamentario, el quórum de asistencia o de reunión es el número de miembros de un órgano legislativo que deben estar presentes para que se pueda sesionar y concluir con decisiones validas, respecto a la cual se ha planeado variadas soluciones en un extremo.

Nuestra Carta Magna Nacional no determina un número de un mismo quórum de asistencia para todas las sesiones del Congreso, de sus Cámaras y de las Comisiones de uno y otras,

aún y cuando casi en la totalidad de los casos, se ha adoptado por que sea más de la mitad del número de sus miembros, que la conforman es decir por mayoría parlamentaria.

2.- Quórum y la Votación

Bajo un esquema democrático, se da la opción de las resoluciones del Congreso y de sus Comisiones, y bajo el mecanismo de votación conocido como quórum de votación, entendido como la proporción de votos necesarios para adoptar una resolución; el artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, determina como regla general un quórum de votación de mayoría absoluta sea más de la mitad de los asistentes: "Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos".

Sin embargo, existen excepciones:

- ✓ Las dos terceras partes del número total de votos emitidos en cada cámara, en el caso previsto en el artículo 73 fracción III constitucional (para formar parte un nuevo estado dentro de los límites de los existentes).
- ✓ Las dos terceras partes del número total de votos emitidos en cada cámara en el caso previsto por el artículo 135 constitucional (para reformar o adicionar la Constitución).
- ✓ Las dos terceras partes de los miembros, presentes en el Senado en el caso previsto por el artículo 76 constitucional fracción V (para designar un gobernador provisional, cuando la Constitución del Estado no prevé dicha situación).
- ✓ Las dos terceras partes de los miembros, presentes en el Senado erigido en jurado de sentencia, para emitir su resolución en términos del artículo 110 constitucional (Juicio Político después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado).
- ✓ Las dos terceras partes de los individuos presentes en la Comisión Permanente, en el caso previsto por el artículo 78 Fracción IV constitucional (acordar por sí o a

propuesta del ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias).

- ✓ Las dos terceras partes de los diputados presentes, en la Cámara de Diputados para elegir la mesa directiva.
- ✓ Las dos terceras partes de los votos presentes, para calificar los casos en que los asuntos son de urgente u obvia resolución de conformidad con lo previsto por el artículo 159 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.
- ✓ La cuarta parte de los integrantes de la Cámara de Diputados y de la mitad si se trata de senadores, de conformidad con el artículo 93 Constitucional (para integrar comisiones de investigación para el funcionamiento de entidades para estatales).
- ✓ El treinta y tres por ciento de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión (para ejercitar de inconstitucionalidad), de conformidad con lo establecido por el artículo 105 fracción II Constitucional (cuando una norma general contraviene a la Constitución) contra leyes federales o de la Ciudad de México expedidas por el propio Congreso, y en caso del Senado, también en contra de los Tratados Internacionales.

5.15 Clases de Votación Legislativa

La votación puede clasificarse de la forma siguiente:

A) Votación nominal.

Cada Legislador se pone de pie y se manifiesta con voz alta y expresa su sentido del voto.

B) Votación económica.

Tiene por objeto elegir personas, poniéndose de pie, quien reprueba permanece sentado.

C) Votación por cédula.

Asegura el secreto y su sentido se anota en papeleta o boleta entregando al presidente de la Cámara.

CAPÍTULO VI LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

6.1 La defensa constitucional

La propia Constitución consagra disposiciones esenciales que le permiten salvaguardar la integridad de los embates políticos, manifestándose en forma armónica en los distintos organismos supremos del estado.

Desde épocas remotas el espíritu político de las ciudades griegas, y el maravilloso mundo jurídico de los pueblos romanos, establecieron una serie de medidas fundamentales de protección a las normas fundamentales, ya que los depositarios del poder, naturalmente se extralimitaban en las disposiciones jurídicas fundamentales para la estructura de la sociedad, según lo entendemos actualmente.⁹⁷

Sólo lo aceptaban como un documento de disposiciones consuetudinarias y muy pocas escritas, pero de gran arraigo, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, como ocurrió en Esparta con Liturgo y Atenas con Salón.

Es de todos conocido la Monarquía doble y los éforos en la ceremonia; subrayando que estas instituciones estaban configuradas con el propósito de que los altos funcionarios, se mantuvieran dentro de los límites que se habían encomendado; lo anterior lo encontramos en aquella famosa acusación penal, conocida como *Graphé Paranomón*, que se establecía contra aquellos ciudadanos que hubiera gestionado la aprobación de una ley, que fuera contraria a esas normas consuetudinarias de carácter fundamental sería sancionado.⁹⁸

⁹⁷ Carl Schmitt. "Teoría de la Constitución." Trad. Francisco Ayala México. 1952 pág. 50.

⁹⁸ Sánchez Viamonte Carlos. "Las Instituciones Políticas en la Historia Universal." Buenos Aires. 1958, pp. 112 y 140.

Es de señalar que los atenienses distinguían claramente la jerarquía normativa, es decir, las *Homo* (leyes fundamentales) y los *psefismata* (decretos y leyes ordinarias); considerando que estos últimos eran nulos y sin valor alguno si contradecían a las primeras.⁹⁹

En Roma se organizaba precisamente con la idea de evitar la concentración de la autoridad, y en esa tesitura las magistraturas eran dobles; el tribuno de la plebe y el Senado que activa como órgano moderador; mientras que el tribuno de la plebe impedía la ejecución de leyes que afectarían al grupo social, que representaba, dicha facultad tenía el nombre de *Intersesio*.¹⁰⁰

Aún y cuando la tutela constitucional era conocida, su estudio sistemático y su análisis científico y dogmático es más reciente, podríamos señalar con meridiana precisión que su inicio es a partir del libro clásico de Carl Schmitt intitulado "La defensa de la Constitución", que traducido al español por Manuel Sánchez Sarto, fue publicado en el año de 1931 por la editorial Labor de Barcelona.

Uno de los juristas más discutidos de nuestra época es, sin duda, Carl Schmitt, en su defensa apasionada de los derechos fundamentales de la persona humana, así como su incomprensible afiliación a nacionalsocialismo, que indujo su destierro a los albores de la segunda y terrible posguerra.

El jurista alemán trascendió en sus dos obras "Teoría de la Constitución" y la ya mencionada "La defensa de la Constitución", y bajo ese paradigma se dio la interminable lucha del hombre por limitar el poder y sujetarlo a un límite, siendo éste el más grande de los límites: el constitucional.

Es loable reconocer al tratadista, por su esfuerzo considerable al señalar los instrumentos de defensa y conservación de las normas fundamentales establecidas en la Ley Suprema, al dar un tratamiento unitario a los procedimientos ideados por los mismos constituyentes, para

⁹⁹ Capriletti Mauro. "El Control Judicial de la Constitucionalidad de Las Leyes en el Derecho Comparado." Trad. Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix Zamudio. México 1966 pág. 22.

¹⁰⁰ Mommsen Teodoro. Compendio de Derecho Público Romano." Trad. Especial. Buenos Aires 1942 pp. 164.

otorgar la permanencia, validez y fijeza al orden jurídico del Estado.

En el ensayo de Carl Schmitt, la defensa de la Constitución está formada por todos los medios, instrumentos e instituciones que el poder constituyente ha considerado necesarios para mantener los poderes políticos dentro del parámetro que ha trazado la Ley Suprema, para mantener en marcha armónica y equilibrada con los diversos organismos en que se divide el supremo Poder Político, para su ejercicio, y de esa forma lograr el equilibrio de las instituciones, donde se respetan los límites que ha establecido la Carta Magna y, en consecuencia, se protege así la Constitución.

En ese orden de ideas, podríamos señalar que, desde una clasificación interna, los medios protectores de una Constitución, de manera enunciativa más no limitativa, serían los instrumentos de carácter político, económico, social y jurídico de la defensa en la Carta Magna.

La inmensa mayoría de las diversas instituciones han establecido un sistema político para mantener un equilibrio de los factores reales de poder, basado en el clásico libro "El Espíritu de las Leyes" del francés Carlos María Secondat Barón de Montesquieu, donde señala una división entre las tres funciones esenciales, que ya había señalado la teoría aristotélica¹⁰¹, y que señaló claramente Jhon Locke, heraldo de la gloriosa revolución de 1688¹⁰², que tuvo una brillante difusión cuando la expuso el ilustre pensador francés, cuya división de los tres poderes, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; llegando a ser considerado el evangelio político del constitucionalismo del siglo XIX.¹⁰³

6.2 Protección constitucional

Es evidente que todos los integrantes de los poderes estatales deben mantener su actuar dentro de los parámetros de la Constitución: "Los instrumentos políticos, sociales y

¹⁰¹ Gómez Robledo Antonio. "La Política." Trad. Antonio Gómez Robledo Libro IV Capítulo XI México 1963 pp. 130 y 131.

¹⁰² Carner José. (Trad.) Ensayo sobre El Gobierno Civil Sobre el Gobierno Civil." México 1941 pp. 94 y 96.

¹⁰³ Locke Jhon. Trad. Nicolás Esteves y Matilde Huic. Buenos Aires 1951 Libro XI Capítulo VI pp. 202 y 204.

jurídicos, que se encuentran en las normas Constitucionales, tienen un propósito fundamental, y limitar el ejercicio del poder y por lo tanto obligar a los titulares a someterse a esos lineamientos Constitucionales".¹⁰⁴

Los instrumentos de carácter político abarcan la división del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), con la prohibición expresa que no se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo de facultades extraordinarios del ejecutivo de la Unión.

Alberto Castillo del Valle cita a Felipe Tena Ramírez¹⁰⁵ cuando indica que el Poder Legislativo frente al Poder Judicial Federal, debe acatar siempre las sentencias de amparo, pues es este poder, el único que puede definir plena y definitivamente los actos inconstitucionales de los demás poderes. Frente al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo no tiene sino facultades de cooperación y no de ejecución; en todo caso, añadiríamos nosotros, tiene facultades de supervisión a través de la revisión de la cuenta pública que hace la Cámara de Diputados en términos del artículo 74 constitucional y del informe de gobierno establecido por el artículo 69 Constitucional.

Cabe señalar que existen controles intraorgánicos e interorgánicos; los primeros, dentro del poder legislativo, se encuentra en la división de las dos cámaras (artículo 50 constitucional) y existe una comisión permanente integrada por 19 diputados y 18 senadores.

En los tiempos actuales se han reconfigurado las fuerzas políticas en el ámbito nacional y local, los distintos partidos políticos han alcanzado posiciones de relevancia en todos los niveles de las legislaturas, produciendo en consecuencia, cambios en las estructuras internas de las comisiones y comités legislativos. Tal es el caso de la junta de coordinación política, que vino a sustituir a la gran comisión, bajo las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobadas en el segundo periodo extraordinario

¹⁰⁴ Fix Zamudio Héctor. "Veinticinco Años de Evolución de la Justicia Constitucional (1940 – 1965) UNAM. México pp. 52 y 65.

¹⁰⁵ Castillo del Valle Alberto "Defensa Jurídica de la Constitución en México." 1994 pp 317 y 318

de sesiones celebrados en agosto de 1999, que constituye un órgano de gobierno de cada cámara, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios mayoritario y uno del grupo parlamentario que por sí mismo constituye la primera minoría legislativa.¹⁰⁶

El Poder Judicial cuenta con una organización escalonada en los tribunales, lo que indica que cualquier impugnación en el tribunal de primera instancia de una entidad federativa, puede llegar hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 14, 16, 94 y 116 fracción III constitucionales); además de contar con un Consejo de la Judicatura de ese poder.

Por otro lado el Poder Ejecutivo del gobierno federal, cuenta con la Secretaría de la Función Pública (SFP) que tiene, entre otras funciones, la de investigar los actos o conductas de los servidores públicos que pudieran constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en términos que las leyes señalen; por otro lado, cada entidad o dependencia de la administración pública federal cuenta con órganos internos de supervisión y control de ejercicio del gasto público y aplicación de recursos presupuestarios, así como órgano de autocontrol y disciplinario de servidores públicos.

En esta tesitura, los instrumentos interorgánicos se encuentra el veto suspensivo del Poder Ejecutivo Federal, durante el procedimiento legislativo (artículo 72, apartado B, de la Constitución Federal) cuya consecuencia es que el proyecto de ley o decreto desechado en todo o parte por el Ejecutivo, sea devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen, debiendo ser discutido de nuevo el texto si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos (artículo 72, apartado C, de la Constitución), pasará otra vez a la Cámara revisora para ser sancionado; el Ejecutivo la obligación de promulgar un decreto de ley enviado por el Congreso o cualquiera de sus Cámaras, e incluso el Ejecutivo tiene el deber de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de la administración pública del país (primer párrafo del artículo 69 constitucional).

Además, el Ejecutivo tiene la facultad de proponer a consideración de Senado la terna de candidatos a ocupar la vacante de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así

¹⁰⁶ Este órgano debe quedar integrado en el mes de octubre del primer periodo ordinario www.senado.gob.mx

como someter las licencias y renunciaciones de estos a la aprobación del Senado (artículo 89, fracción XVIII, de la Constitución General).

Tratándose del Congreso de la Unión, los principales controles financieros son la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como la revisión de la Cuenta Pública, que realiza la Comisión de Vigilancia y la de Hacienda de la Cámara de Diputados. Así como la obligación que tienen los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos de dar cuenta al Congreso del Estado que guardan sus respectivos encargos, así como la facultad que tiene la Cámara para hacer comparecer a cualquiera de los altos funcionarios de la Administración Pública Federal, de igual manera investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93 de la Constitución Federal).

6.3 La justicia constitucional

Fix Zamudio conceptualiza la justicia constitucional como: "El conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomendó a determinados órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos Jurídicos Supremos a aquellos organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones que para su actividad se establecen en la misma Carta Fundamental".¹⁰⁷

La actividad de los Tribunales (órganos controladores), que casi siempre son de carácter jurisdiccional, que por la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del Estado, consiste básicamente en interpretar las disposiciones constitucionales y dar luz de la Norma Suprema, con los que definen el contenido de las normas constitucionales que aplican las autoridades en el desempeño en sus actividades y en el cumplimiento de la ley. Esta interpretación Constitucional "Es un acto de creación de Derecho".¹⁰⁸

Lo anterior se cristaliza al actualizar el texto constitucional a la realidad cambiante y se

¹⁰⁷ Fix Z. *Ibidem*, pág.15.

¹⁰⁸ Henry Merryman Jhon "La Traducción Jurídica Romana Canónica" (Trad. Carlos Sierra) Fondo de Cultura Económica, México 1980 pp 51 y 52.

materializa los valores contenidos en la Constitución. Como lo señala el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo: "La interpretación de la Constitución y como consecuencia la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes, son la columna vertebral de todo sistema de Control Constitucional".¹⁰⁹

Por otro lado, Jorge Carpizo Mac Gregor apunta: "La Justicia Constitucional Mexicana, está integrada por sus garantías".¹¹⁰ Las garantías a las que alude son:

- a) El juicio de amparo.
- b) La declaración por parte del Senado, que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, por que las autoridades de un Estado han desaparecido.
- c) La competencia de Senado para resolver las cuestiones políticas que surgen entre Poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos lo solicite, cuando debido a esas diferencias se interrumpe el orden Constitucional mediante un conflicto de armas.
- d) El conflicto Constitucional preceptuado en el Artículo 105 constitucional.
- e) El juicio de Responsabilidad Política.

Todo vocablo, definible o conceptual, necesariamente tiene un significado. El significado es el género, y las especies: "definición" y "concepto"; las cuales son de ordinario mutuamente excluyentes; definición es la "precisión de un término mediante la determinación de su género próximo y su diferencia específica", en tanto que concepto es la "idea universal" que se tiene de algo;¹¹¹ por lo que un ente se define, determinando su género próximo y su diferencia específica, o se conceptúa, proporcionando una idea del conceptual mediante el anunciamiento o reseña de sus características esenciales.¹¹²

¹⁰⁹ Ponencias Problemas Fundamentales del Amparo Mexicano. 1ª Edición Pról. Efrén González Morfin. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (IETSA) México 1991.

¹¹⁰ Carpizo Jorge. "Derecho Constitucional II. La Justicia Constitucional en Estudios Constitucionales" UNAM II 1983, PP 452 Y 453.

¹¹¹ Xirau, Ramón "Introducción a la Historia de la Filosofía", UNAM, 1990, Pág. 457.

¹¹² Medina Narváez, Ob. Cit., pp. 10-11.

La acción de inconstitucionalidad, como algunos otros entes jurídicos, fácticos y normativos, no admite un significado específico, es decir, una definición; pero sí podemos obtener su concepción, la forma en que se ha ideado este fenómeno.

El título "Acción de Inconstitucionalidad" se compone de dos vocablos, acción é inconstitucionalidad.

La palabra "acción" etimológicamente proviene de la voz latina *actiomen*, acusativo de *actio*, que a su vez deriva de *actus* (hecho); denotando con ello la realización de un acto o hecho.¹¹³

La "acción" jurídicamente considerada, puede describirse como el mecanismo o medio por el cual un petionario puede acudir ante el órgano facultado legalmente para ello, con el objeto de que se inicie la tramitación del procedimiento respectivo que permita determinar sobre la cuestión específica planteada por el solicitante.

El término "inconstitucionalidad" a su vez, proviene de los vocablos *in* (contrario) y *constitutio-onis* (ley fundamental); con lo que se alude a lo que es contrario a la ley fundamental de un país.¹¹⁴

En el área del Derecho, por "inconstitucionalidad" se entiende el conjunto de características que lleva a considerar una norma o una acción como contrarios a la letra y el espíritu de un texto contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, etimológicamente "Acción de inconstitucionalidad" se concibe como el acto por el cual se pretende evidenciar la contradicción de una acción o norma a la Ley Fundamental.

Ahora veamos algunas definiciones que los estudiosos del Derecho Constitucional han aportado; debemos recordar que el avance de una ciencia tiene relación directa con el grado de delimitación y estructuración de sus constructos o términos técnico-operativos; de ahí la importancia de la doctrina.

¹¹³ Medina Narváez, *Ob. Cit.* Pág. 12.

¹¹⁴ *Loc. Cit.*

Para Juventino Victorio Castro y Castro, las acciones de inconstitucionalidad:

*“son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos o por el procurador general de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales”.*¹¹⁵

Como puede verse, para este autor, la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento; sin embargo, cabe observar que se basa para su estructuración en el texto del artículo 105 de la Constitución Federal; por ello quizá no hace alusión a los organismos encargados de la tutela de los derechos humanos y a las dirigencias de los partidos políticos dentro de los sujetos facultados para promoverla.

Para el Poder Judicial de la Federación las acciones de inconstitucionalidad:

*“son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por Organos Legislativos minoritarios, por los Partidos Políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un Tratado Internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos Constitucionales.”*¹¹⁶

Esta descripción parece basarse tanto en el texto constitucional como en la definición del Ministro Juventino V. Castro y Castro; igualmente no se menciona la facultad de los partidos políticos para impugnar leyes electorales, no obstante que fue el órgano pionero en esta materia al resolver la Acción de Inconstitucionalidad No. 1/95.

Para el Magistrado Jorge Meza Pérez, la acción de inconstitucionalidad es:

“aquel procedimiento sumario que planteado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por grupos parlamentarios minoritarios federales o estatales, además por los partidos políticos (sólo en leyes electorales) y por el Procurador General de la República, en contra de normas generales, tiende a verificar la posible contravención entre tales normas de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la norma fundamental de nuestro sistema jurídico Constitucional, por la otra, nos referimos a la Constitución. Procedimiento en el que se demanda y exige la invalidación de la norma o del tratado impugnado, por ser contrario a la Carta

¹¹⁵ Juventino V. Castro y Castro, “El Artículo 105 Constitucional”, México, 1996, U.N.A.M., pp. 195-196.

¹¹⁶ . www.scjn.gob.mx.

Magna".¹¹⁷

Nuevamente encontramos que el concepto que sustenta en el texto de la Constitución Mexicana; también omite hacer referencia a los organismos tutelares de los derechos humanos entre los sujetos susceptibles de ejercitar esta acción.¹¹⁸

En el ámbito internacional, encontramos que, para la legislación española la acción de inconstitucionalidad se da ante la existencia de un asunto pendiente de resolver, sea ante los tribunales de justicia o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en donde se considere que una norma al ser aplicada lesiona un derecho; es ahí cuando la acción constituye un medio razonable para amparar el derecho considerado lesionado en el asunto principal.¹¹⁹

Un trabajo científico no debe restringirse al texto positivo, sino que, en aras de estructurar una teoría, tiene que generalizar en los conceptos sobre las instituciones y figuras sobre las que pretende construir el andamio conceptual que soporte sus hipótesis, teorías y principios.

En tales condiciones, para los fines de este estudio, se ha adoptado de nuestra parte el concepto que se expone a continuación.

La Acción de Inconstitucionalidad: es el mecanismo o medio en virtud del cual una parte, denominada accionante o peticionario, ejercita ante un órgano o tribunal previamente establecido al efecto, se inicie el procedimiento respectivo, en el que se respete el debido proceso y sus formalidades esenciales, tendiente a determinar si un precepto o conjunto de preceptos legales contenidos en un ordenamiento estatal, nacional o internacional, específicamente determinados, se ajusten a los lineamientos establecidos en la Constitución Federal; con la finalidad de que se declare su anulación si son contrarios a la Constitución.

6.4 Legitimación activa

¹¹⁷ Meza Pérez, Ob. Cit., Pág. 25.

¹¹⁸ Aunque este último aspecto puede justificarse, si se considera que el artículo del Magistrado Meza apareció en Junio de 2004 y el Decreto de adición del inciso g) apareció hasta Septiembre de 2006.

¹¹⁹ R. Gutiérrez Rivas R., "La acción de inconstitucionalidad: una nueva garantía de defensa constitucional en México", España, 1995, Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.

La legitimación es la aptitud o capacidad para exigir o para cumplir una determinada obligación; se divide en legitimación activa y legitimación pasiva. La legitimación activa es la aptitud que permite a una persona exigir el cumplimiento de una obligación a cargo de una autoridad o determinada persona; en tanto la legitimación pasiva se refiere a la capacidad que permite a una persona, denominada deudor, quedar liberada de una obligación a su cargo.

La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona natural o jurídica, en tanto órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como demandantes, demandados, terceros o representantes de cualquiera de ellos.

La legitimación activa, para accionar puede variar de acuerdo con la naturaleza del procedimiento (abstracto o concreto) y la configuración de lo contencioso constitucional que, pudiendo clasificarse en cuatro los grupos legitimados, ellos son: determinadas autoridades u órganos constitucionales y un número o porcentaje de parlamentarios que integran una de las Cámaras del Congreso Nacional o la Asamblea Legislativa; los jueces ordinarios; las personas que tengan un interés legítimo; cualquier persona (acción popular).

En Bolivia y Colombia, el Presidente de la República puede solicitar junto al control represivo o reparador de Constitucionalidad de tipo normativo un control preventivo de constitucionalidad de preceptos infraconstitucionales.

En el caso de Bolivia, de acuerdo con el artículo 120 N8 de la Constitución, el Presidente de la República puede formular consultas, sometiendo al conocimiento y control del Tribunal Constitucional, el texto de un proyecto de ley en trámite parlamentario, a objeto de que se verifique su compatibilidad con las normas que integran la Constitución Política del Estado.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional es obligatorio para los Órganos Colegisladores, el cual determina sólo la compatibilidad o incompatibilidad con la Constitución de las Normas del proyecto de ley consultado. Si el Tribunal Constitucional

determina la constitucionalidad del proyecto consultado, no puede interponerse contra esas normas del proyecto posterior recurso sobre las cuestiones ya consultadas y resueltas.

En el caso de Colombia, de acuerdo con el artículo 241 N8 de la Constitución, se otorga a la Corte Constitucional la competencia para resolver las objeciones de constitucionalidad que el Gobierno formule a un proyecto de Ley. Si el Tribunal Constitucional considera que el proyecto es inconstitucional, será archivado; si el proyecto es considerado constitucional por la Corte Constitucional, el Presidente de la República está obligado a sancionarlo como ley.

En Europa, en el marco de tipos de gobierno parlamentarios republicanos o de gobiernos de tipo semipresenciales, también se reconoce legitimación activa al Presidente de la República, tal es el caso de Alemania, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Francia, Hungría, Irlanda, Polonia, Portugal, Rusia, Turquía, Ucrania.

En algunos países el congreso unicameral o una de las cámaras del congreso bicameral está habilitado constitucionalmente para demandar la inconstitucionalidad de preceptos legales y normas jurídicas administrativas. Con ello se busca superar determinados conflictos y discrepancias de criterio en el proceso de elaboración de normas jurídicas o sobre la aplicación de ellas entre el Gobierno y el Congreso, o incluso entre las dos ramas del mismo Congreso Nacional, al estar estas integradas por diferentes mayorías, posibilitando que en una de ellas sea mayoría y oposición.

Así ocurre en Chile, donde pueden requerir la intervención del Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre la constitucionalidad de proyectos de ley y de normas jurídicas administrativas la Cámara de Diputados o el Senado a través de una decisión mayoritaria de los diputados o senadores, como lo señalan los artículos 82 N2, 3, 4, 5 y 12.

En Ecuador, el Congreso unicameral previa resolución mayoritaria de sus miembros, puede demandar la inconstitucionalidad total o parcial de leyes, decretos-leyes, decretos, reglamentos u ordenanzas por vicios de forma o fondo ante el Tribunal Constitucional. En el caso de Ecuador, el Tribunal Constitucional puede conocer, en forma preventiva, de acuerdo con el artículo 276 N4 de la Constitución en armonía con el artículo 27 de la Ley de Control

de Constitucionalidad de 1997, de la constitucionalidad de proyectos de ley cuando lo decida el Congreso, por resolución de la mayoría de sus miembros o del Plenario de las Comisiones Legislativas, cuando se ha presentado una objeción de inconstitucionalidad por el Presidente de la República durante su tramitación.

En algunos países pueden requerir el pronunciamiento del tribunal constitucional algunas minorías significativas de las ramas o cámaras del congreso nacional o del parlamento; con ello buscan superar los eventuales abusos de poder o afectación de los derechos fundamentales protegidos objetivamente por la Constitución frente al gobierno y las mayorías parlamentarias, junto con constituir un instrumento para la protección de las minorías.

Esta protección de las minorías es parte de las bases esenciales o vertebrales de la democracia pluralista en cuanto supone un límite al poder de la mayoría y un cauce para el control de ella, en el contexto de una democracia participativa.

En la democracia actual la regla de la mayoría no asegura por sí misma la legitimidad constitucional de la decisión adoptada, la que puede contener vicios de forma o procedimentales, como también vicios sustantivos o materiales (contradicción con valores, principios y derechos constitucionales), los cuales dentro de un Estado constitucional democrático deben ser asegurados, promovidos y garantizados, siendo parte del pacto constituyente, que posibilita el consenso bajo el cual se produce y desarrolla la integración política y social.

La legitimación activa de la minoría parlamentaria constituye un contrapeso jurídico a la centralidad del gobierno en los regímenes tanto presidencialistas como parlamentarios actuales, otorgando a las minorías un instrumento de control y garantía con el objeto de impedir el paso de la democracia a la autocracia, así como para evitar el potencial abuso y concentración del poder.

La minoría parlamentaria en un sentido amplio designa un conjunto heterogéneo de parlamentarios que acepta los principios establecidos en la Constitución vigente y que, en

virtud de su posición institucional y de acuerdo con su criterio jurídico constitucional, cumpliendo los requisitos que la respectiva Constitución señala, impugna ante el Tribunal Constitucional de control preventivo o represivo un enunciado normativo del ordenamiento jurídico como inconstitucional. Esta minoría parlamentaria puede estar integrada por parlamentarios de oposición, como eventualmente también por parlamentarios que sustentan el Gobierno, pero discrepan de éste en materias específicas.

La legitimación activa se otorga a la minoría parlamentaria en virtud de su alta investidura política, producto de su función institucional, con el objeto de defender una pretensión objetiva como es el impedir que se incorporen al ordenamiento jurídico enunciados normativos inconstitucionales o para depurar el ordenamiento jurídico de ellos, dependiendo si el control es preventivo o represivo.

El carácter objetivo del control lo distingue de los amparos constitucionales de derechos fundamentales, donde se debaten los derechos subjetivos de los legitimados activamente para recurrir al Tribunal Constitucional, los cuales requieren, por regla general, invocar un interés legítimo.

Así, la minoría parlamentaria opera en un proceso objetivo y abstracto, donde los legitimados activamente se encuentran taxativamente señalados por la respectiva Constitución, donde el objeto del procedimiento es el contraste de un determinado enunciado normativo con el texto de la Carta Fundamental, con el objeto de depurar o impedir la existencia de normas inconstitucionales, concretando la defensa y primacía de la Constitución.

En todo caso nos parece necesario señalar que la jurisdicción constitucional en su función objetiva de defensa de la Constitución cumple también una función de defensa de derechos e intereses concretos, como se ha señalado muchas veces, ambas vertientes están intrínsecamente unidas. Como señala Montilla: "no hay defensa de la Constitución si no hay protección de derechos e intereses y no hay garantía de éstos sin defensa y protección de la

Constitución".¹²⁰

La legitimación activa de una minoría parlamentaria, para impugnar normas jurídicas en elaboración o preceptos normativos que integran el ordenamiento jurídico, presenta el riesgo de ser utilizado también como instrumentalización política de la jurisdicción constitucional, para proseguir por vía jurisdiccional lo que no se obtuvo por vía política.

Sin embargo, la forma de configuración del control tiende primariamente a asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico y secundariamente a proteger eventuales lesiones a derechos subjetivos. Por su parte, el Tribunal Constitucional una vez que asume el enjuiciamiento de una norma, puede declarar inconstitucionales no solamente los preceptos impugnados por los demandantes, recurrentes o requirentes, sino también otros preceptos que integran el cuerpo normativo sometido a su consideración y que consideren contrarios a la Constitución, pudiendo utilizar como parámetro de control, no sólo las normas sustentadas en la demanda, sino también otros preceptos constitucionales distintos de los invocados. Así en el desarrollo del procedimiento ante el Tribunal Constitucional se mantiene el carácter objetivo y abstracto del control.

La legitimación activa de la minoría parlamentaria tiene un efecto pacificador de conflictos políticos al posibilitar una instancia de resolución jurisdiccional. A su vez, la minoría parlamentaria únicamente recurre al Tribunal Constitucional, cuando tiene fundamentos razonables para sostener su criterio jurídico constitucional, no lo hará cuando ellos no existan o sean temerarios, ya que el hecho de ser derrotado en vía jurisdiccional le significa una pérdida de credibilidad ante la ciudadanía.

A su vez, la sola existencia de esta legitimación activa de la minoría parlamentaria genera en la mayoría gubernamental una contención y una actuación responsable en la generación de los preceptos legales y reglamentarios, ante la posible sanción del Tribunal Constitucional en

¹²⁰ José Montilla Martos, 2002, "Minoría política & Tribunal Constitucional", Madrid, España, Ed. Trotta, Pág. 23.

su contra favoreciendo la formación de compromisos.¹²¹

6.5. La acción de inconstitucionalidad en el derecho comparado

En el ámbito internacional diversos países han incorporado la figura jurídica de "acción de constitucional" dentro de su sistema de control constitucional. De manera breve se pasa a exponer algunos de ellos¹²².

Alemania

La "Ley Fundamental de Bonn" en su artículo 93 establece:

Artículo 93

1. El tribunal Constitucional Federal es competente.
2. En las diferencias de opinión o dudas relativas a la compatibilidad formal y sustantiva de la legislación federal o de los Länder con la presente Ley Fundamental, o la compatibilidad del derecho de los Länder con otras normas del Derecho federal, a petición del Gobierno Federal, del Gobierno de un Land o de un tercio de los miembros del Parlamento.

En el numeral 2 del precepto transcrito se reconoce el control abstracto de constitucionalidad, por lo que no se requiere para plantear la acción de inconstitucionalidad la existencia previa de un caso concreto. Todas las normas del sistema legal son susceptible de control constitucional, siendo competente para conocer de este control el Tribunal Constitucional. La acción puede ser ejercitada por los Länder, por el gobierno federal o por un tercio de los miembros de los parlamentos del Bundestag o cámara baja, no así de la cámara alta (Bundesrat), pues ésta carece de dicha facultad. El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad no está sujeto a un plazo o término perentorio, por lo que se puede ejercer en cualquier tiempo.

Bolivia

La Constitución Política de Bolivia en su artículo 120, inciso 1), contempla la acción de

¹²¹ Sobre la materia ver Luca Mezzeti, 1993, "Giustizia Costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto", Italia, Maggioli, Pág. 198; Montilla Martos, Ob. Cit., pp. 106-107.

¹²² Se sigue en este punto a David Mendieta González (La Acción de Inconstitucionalidad en Colombia) y a Iván Carlos Gutiérrez Zapata (La acción de inconstitucionalidad en México).

inconstitucionalidad, al establecer:

Artículo 120.- Son atribuciones del Tribunal Constitucional conocer y resolver:

1) En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier género de resoluciones no judiciales. Si la acción es de carácter abstracto y remedial, sólo podrán interponerla el Presidente de la República, o cualquier Senador o Diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo.

La acción sólo puede ser ejercitada por el presidente o cualquier senador o diputado; de la misma conoce el Tribunal Constitucional y no se sujeta la acción a un término para su ejercicio.

España

A la acción de inconstitucionalidad se le denomina "recurso de inconstitucionalidad" y se encuentra prevista en los artículos 161-1 y 162-1 de la Constitución de España:

Artículo 161.

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

Del recurso de inconstitucionalidad contra Leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de Ley, interpretada por la jurisprudencia, afectara a esta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

Artículo 162.

1. Están legitimados:

Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

Están facultados para ejercitarla el presidente del gobierno, órganos legislativos y ejecutivos autonómicos, las minorías parlamentarias (50 diputados y 50 senadores) y el defensor del pueblo.

Conoce de la acción el Tribunal Constitucional. No se establece un plazo para su ejercicio.

Italia

La Constitución de Italia contempla la acción de inconstitucionalidad en su artículo 127, el cual establece:

Artículo 127. El Gobierno, cuando considere que una ley regional excede la competencia de la Región, podrá promover la cuestión de legitimidad constitucional dentro de los sesenta días desde su publicación.

La Región, cuando considere que una ley o un acto que tenga valor de ley del Estado o de otra Región lesiona la esfera de competencia, podrá promover la cuestión de legitimidad constitucional ante la Corte Constitucional dentro de los setenta días desde la publicación de la ley o del acto que tenga valor de ley.

Como puede apreciarse, la acción sólo se puede ejercitar por las regiones, dentro del plazo improrrogable y perentorio de sesenta días, contados a partir del día de su publicación; de esta acción conocerá la Corte Constitucional Italiana.

6.6 Derecho comparado de legitimación activa

Este grupo ocasional de parlamentarios o congresistas, que pueden ser en su caso diputados o senadores (en el caso de Congresos bicamerales), acreditan la voluntad de impugnar los enunciados normativos cuestionados por medio de una representación única, de acuerdo a las normas previstas en sus respectivos ordenamientos jurídicos, tanto en Chile como en Perú, donde las respectivas constituciones regulan esta legitimación activa se exige el mismo quórum para concretar el requerimiento o demanda ante el Tribunal Constitucional.

En Chile, de acuerdo al artículo 82 de la Constitución, se exige la concurrencia de una cuarta parte al menos de los diputados o senadores en ejercicio, los cuales pueden demandar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional contra proyectos de ley, así como contra decretos supremos.

En Perú, al menos el veinticinco por ciento del número legal de congresistas, de acuerdo con el artículo 203 N4 de la Constitución, puede hacer uso de la acción directa de inconstitucionalidad establecida en el artículo 202 N1 de la Constitución en armonía con el artículo 20 N26.435 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, respecto de leyes,

decretos legislativos, decretos de urgencia, los reglamentos del Congreso, las normas regionales de carácter general y las ordenanzas municipales.

El carácter político de los recurrentes conlleva la presunción de politicidad de cualquier actuación de ellos en el procedimiento, en la medida que es un cauce para la protección de las minorías políticas y sociales en una democracia pluralista, por lo que, en este procedimiento debe distinguirse claramente la fase de impulso procesal inicial del desarrollo, que se concreta ajeno a la condición de sus impulsores, en defensa del interés público objetivo.

Este procedimiento contemplado en Chile y en Perú, es utilizado en muchos de los tribunales constitucionales europeos, donde el criterio para determinar el número de parlamentarios legitimado activamente para requerir o demandar el pronunciamiento del Tribunal o Corte Constitucional ofrece una mayor diversidad de criterios: se exige un quinto de los diputados en Andorra, Eslovaquia, Portugal y Rusia; un cuarto de los diputados en Bosnia Herzegovina; un tercio de los diputados en Alemania, Austria, Eslovenia y Letonia, un grupo parlamentario en Turquía. En otros países europeos se exige un número determinado de diputados como ocurre en España, Polonia, Turquía y Rumania, donde tienen legitimación activa cincuenta diputados, o en Francia, donde se requieren sesenta Diputados.

Así, estamos en posibilidad de sostener que, la legitimación activa de la acción de inconstitucionalidad tiene como característica común en los ordenamientos jurídicos austriaco, italiano, alemán y español, una legitimación restringida.

6.7 La Acción de Inconstitucionalidad en México

En nuestro país, la exposición de motivos que el Ejecutivo Federal acompañó a la iniciativa de reformas al artículo 105 de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, entre otras cosas, dice:

. . . Las acciones de inconstitucionalidad. El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de

los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Legislaturas Locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución. - Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el procurador general de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

En relación con las acciones de inconstitucionalidad la exposición de motivos precisó quiénes podrían promoverlas, a saber, un determinado porcentaje de los integrantes del órgano legislativo que aprobó la norma general impugnada y el Procurador General de la República (actualmente Fiscal General de la República).

También distinguió a las acciones de inconstitucionalidad del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, destacando como característica esencial de aquellas, que no es necesario que exista afectación para impugnar las leyes que se estimen contrarias a la Constitución Federal, dado que basta interés abstracto de preservar la supremacía constitucional.

Se trató, entonces, de reconocer en la Constitución Federal una vía para que una representación parlamentaria calificada o el Procurador General de la República (actualmente Fiscal General de la República), con el solo interés genérico de preservar la supremacía constitucional pudieran plantear a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la invalidez de las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo, por considerarlas contrarias a la Ley Fundamental.

Sobre el tema, el Alto Tribunal de la Nación ha sustentado diversos criterios, entre los que destaca el siguiente:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SOLO ESTAN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCION ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCION. *Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe*

contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución." (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, Tesis P./J. 129/99, página 791).

El más Alto Tribunal del país resolvió el doce de octubre de dos mil dos, la acción de inconstitucionalidad 12/2002 promovida por el Procurador General de la República, bajo la ponencia del señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, y en lo conducente estableció:

"La constitucionalidad de una ley puede ser cuestionada tanto desde el punto de vista material como desde el punto de vista formal; esto es, la inconstitucionalidad de una ley puede derivar, por un lado, de que su contenido en general o el de alguno de sus preceptos en particular, contravengan lo establecido por la Constitución General de la República y, por otro lado, de la incompetencia del órgano que la expide o de algún vicio en el proceso legislativo que le dio origen. En el primer caso, se estará ante una inconstitucionalidad material y en el segundo ante una inconstitucionalidad formal.

La inconstitucionalidad material de una ley necesariamente implica una violación directa a la Constitución, mientras que la inconstitucionalidad formal, si bien también puede constituir una violación directa, por regla general, implica una violación indirecta, pero no por ello menos trascendente.

La finalidad perseguida por el Poder Reformador de la Constitución, al instituir las acciones de inconstitucionalidad, fue la de establecer un mecanismo que permitiera someter al análisis de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de modo integral, la constitucionalidad de las leyes pero que, a diferencia de lo que ocurre en el juicio de amparo, la sentencia que al efecto se dictara tuviera efectos generales.

Atendiendo a la diferencia entre constitucionalidad material y formal de una ley y a la finalidad perseguida por el Constituyente Permanente al instituir la acción de inconstitucionalidad, al disponer la fracción II del artículo 105 de la Ley Suprema, que esa acción tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, debe interpretarse que a través de este procedimiento puede plantearse tanto la inconstitucionalidad material como la formal de una ley."

Así, de conformidad con todo lo razonado, debe concluirse que resulta procedente la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de que la hace valer el Procurador General de la República en contra de normas generales expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como son los artículos 9, fracción XVI, segundo párrafo, 67 Bis, 75, 77, fracción XIV, y 79 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, reformados y adicionado el segundo mencionado por decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad de catorce de mayo de dos mil dos, así como el artículo tercero transitorio de ese decreto, funcionario que está expresamente facultado por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, para promover la acción de inconstitucionalidad a fin de plantear la contravención a la Carta Magna por parte de normas generales del Distrito Federal, sin que resienta agravio directo alguno y

con el propósito fundamental de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de esas normas generales y, en caso de que las estime contrarias a la Ley Suprema, declare su invalidez con efectos generales, siempre que el fallo relativo alcance la votación requerida para ello.

No es obstáculo a la conclusión alcanzada que el planteamiento de inconstitucionalidad hecho valer por el Procurador General de la República, se haga consistir en la incompetencia de la Asamblea Legislativa para expedir las normas generales impugnadas por considerar que en ellas se regulan aspectos relativos a las medidas de seguridad de las instituciones de banca múltiple, siendo que es atribución del Congreso de la Unión legislar en materia de intermediación y servicios financieros, que incluye lo relacionado con la organización de las instituciones de crédito, dentro de lo que se comprende el aspecto de su seguridad y protección.

En efecto, con independencia de que este planteamiento de inconstitucionalidad pudiera ser materia de una controversia constitucional hecha valer por el órgano u órganos de Estado que consideraran invadida la esfera de atribuciones que les reserva la Ley Suprema, lo cierto es que conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución General de la República, el Procurador General de la República está facultado para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de disposiciones legales del Distrito Federal, sin resentir agravio directo alguno y con el solo propósito de hacer imperar el orden constitucional, así como que en dicha acción ese funcionario legalmente puede plantear la contravención por las disposiciones generales que impugna a una norma de la Ley Suprema, ya sea que ésta se refiera a su parte dogmática o a la orgánica, así como que el planteamiento relativo puede versar sobre una violación directa o una violación indirecta a la Carta Magna, de suerte tal que el concepto de invalidez que el Procurador General de la República hace valer en la presente acción de inconstitucionalidad, es procedente aun cuando plantee la incompetencia de la Asamblea Legislativa para expedir las normas impugnadas por considerarla incompetente al regular una materia que la Carta Magna reserva expresamente al Congreso de la Unión, máxime si tal incompetencia se hace derivar de lo dispuesto por los artículos 73, fracción X, y 122, apartado A, fracción V, de la Ley Fundamental.

En este asunto se desestimó la acción de inconstitucionalidad en cuanto al fondo, por no haberse obtenido la mayoría de los votos calificada y, en cuanto al aspecto de procedencia transcrito, formuló voto particular el señor Ministro Juan N. Silva Meza.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la acción de inconstitucionalidad de los legisladores integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no requiere que los que suscriban el escrito de demanda sean necesariamente los que al momento de aprobarse la ley votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma, dado que se trata de un medio de control abstracto de constitucionalidad, en el que no existe una verdadera litis entre partes, sino un interés genérico de preservar la supremacía constitucional.

Tiene aplicación, por mayoría de razón, el criterio jurisprudencial cuyo rubro y texto, dicen:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACION DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACION PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. *Del análisis de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal no se advierte que exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla, deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma. En efecto, el precepto constitucional en cita únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, por lo que basta que se reúna ese porcentaje de legisladores para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan, hayan votado, o no, en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado en favor de su aprobación, pues no debe pasar inadvertido que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional, pues como lo señala la exposición de motivos correspondiente "... el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis." (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, Tesis P./J. 20/2001, página 448).*

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los sujetos que están legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad, de manera limitativa o taxativa, son los siguientes:

A) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

Si la H. Cámara de Diputados se compone de 500 legisladores, para ejercitar la acción de inconstitucionalidad se requiere que la demanda respectiva se encuentre suscrita por lo menos por 165 diputados.

Por ello se requiere que, los integrantes de los diversos grupos parlamentarios que componen actualmente la Cámara de Diputados: MORENA (247 diputados), PAN (80 diputados), PRI (47 diputados), PES (31 diputados), PT (29 diputados), MC (28 diputados), PDR (20 diputados), PVEM (16 diputados) y 2 diputados sin partido.

B) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

La H. Cámara de Senadores se compone de 128 legisladores; razón por la cual se requiere que la demanda mediante la cual se ejercite la acción de inconstitucionalidad se encuentre suscrita por lo menos por 42 senadores.

Los grupos parlamentarios que componen el Senado se integran de la forma siguiente: MORENA (59 senadores), PAN (24 senadores), PRI (14 senadores), MC (8 senadores), PT (5 senadores), PVEM (6 senadores), PRD (5 senadores), PES (5 senadores) y un senador sin partido.

C) El Procurador General de la República (Fiscal General de la República), en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

De conformidad con lo que disponen los Artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como titular del Ministerio Público de la Federación, el Fiscal General de la República ya no depende del Poder Ejecutivo Federal, y como órgano autónomo le corresponde la investigación de los hechos delictuosos y la persecución de los responsables de los mismos.

Lamentablemente no se les otorga a los Fiscales Generales de las entidades federativas la legitimación activa; siendo evidente que se trata en forma desigual a quienes, por disposición constitucional, ejercen función semejante.

D) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.

En virtud de que, la superficie y el número de habitantes varía para cada entidad federativa del país, en la misma proporción varía el número de legisladores locales y, como consecuencia, el número de legisladores que se requiere para integrar la proporción del 33%

que exige la Constitución Federal.

Así, por ejemplo, el Estado de Oaxaca cuenta con 570 Municipios y 42 Diputados locales (MORENA 26, PRI 6, PT 3, PES 2, MI 2, PVEM 2, PAN 1); por lo que, para ejercitar la acción de inconstitucionalidad se requiere que la demanda sea suscrita por lo menos por 14 legisladores.

En el Estado de Querétaro existen 18 Municipios y la Legislatura Local se integra con 25 Diputados (PAN 12, MORENA 6, PRI 4, PES 1, PVEM 1, PI 1); para ejercitar la acción de inconstitucionalidad se requiere de por lo menos 8 legisladores.

Para el Estado de San Luis Potosí, donde hay 58 Municipios y su Poder Legislativo se compone de 27 Diputados (MORENA 6, PAN 6, PRI 5, PRD 2, PVEM 2, PT 2, PANAL 1, MC 1, CP 1, PES 1); para ejercitar la acción de inconstitucionalidad se requiere de por lo menos 9 legisladores locales.

Como puede verse, en la generalidad con excepción del partido político en el poder, los demás Partidos requieren de alianzas para ejercitar la acción de inconstitucionalidad.

E) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La distinción entre partido y facción se establece con Bolingbroke (1678-1751), y con mayor claridad con Edmund Burke (1729-1797). Para el primero, los partidos reflejan una diferencia de principios y proyectos más allá de una facción, es decir, de los intereses personales de sus miembros. Burke, por su parte, define el partido como un conjunto de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo; al igual que Bolingbroke, distingue el partido de la facción al considerarlo como una organización con fines superiores a los puros intereses mezquinos por obtener puestos y emolumentos, pero a

diferencia de aquél, Burke concibe al partido como una partición que ya no se produce entre súbditos y soberano, sino entre soberanos.

Para Carl J. Friedrich, un partido político es “un grupo de seres humanos que tienen una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio del control, beneficios y ventajas ideales y materiales”.¹²³

Para Paolo Biscaretti di Ruffia, los partidos políticos son “organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas con sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intentan influir en la determinación de los principios generales de gobierno”.¹²⁴

Por nuestra parte, podemos concebir a un Partido Político como una asociación más o menos permanente, de un grupo de ciudadanos cualificado cuantitativamente por la legislación, que comparten un acervo de ideales, con el objetivo de alcanzar el poder de un Gobierno e influir en las decisiones fundamentales de una sociedad.

El artículo 41 de la Carta Magna Nacional regula la existencia de los Partidos Políticos en México; en el ámbito Federal se reconoce por el Instituto Nacional Electoral, a los siguientes:



Partido Acción Nacional (PAN)



Partido Revolucionario Institucional (PRI)

¹²³ Carl J. Friedrich, “Teoría y realidad de la organización constitucional democrática”, México, Fondo de Cultura Económica, Pág. 297.

¹²⁴ Paolo Biscaretti di Ruffia, “Anuario Jurídico IX”, México, 1982, Pág. 237.



Partido de la Revolución Democrática (PRD)



Partido del Trabajo (PT)



Partido Verde Ecologista de México (PVEM)



Partido Movimiento Ciudadano (PMC)

morena

Morena



Encuentro Social

La demanda por la cual se ejercite la acción de inconstitucionalidad deberá estar suscrita por la dirigencia nacional reconocida por el INE, en el ámbito federal; y en las Entidades federativas, a través de las dirigencias estatales reconocidas por los órganos electorales de la entidad de que se trate.

F) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales.

El 14 de septiembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se adicionó el inciso g), a la fracción II, del artículo 105 de la Constitución General; mediante la cual se dotó a los organismos encargados de velar por el respeto a los derechos humanos, la facultad de ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

En el propio año de 2006 correspondió a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí ejercitar la primera acción de inconstitucionalidad, promoviéndola en contra de la Ley de Justicia para Menores del Estado de San Luis Potosí, aprobada por el H. Congreso del Estado de San Luis Potosí; habiéndose tramitado en la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación como Acción de Inconstitucionalidad No. 37/2006.

Lo anterior ha significado un gran avance en el establecimiento de mecanismos más accesibles y eficaces que garanticen que las normas de carácter general que se expidan, realmente respeten y se encuentren en concordancia y congruencia con los principios y texto de la Constitución General de la República.

Dirección General de Bibliotecas UJAQ

CAPÍTULO VII

DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y CONTROL CONSTITUCIONAL

7.1 Clasificación de mecanismos de control de supremacía constitucional

La Constitución requiere mecanismos reales y efectivos para lograr su permanencia y preeminencia sobre todo el orden jurídico, porque nuestra estructura jurídica se encuentra fundada y sustentada en esa premisa de donde brotan las normas, actos y autoridades.

Tena Ramírez¹²⁵ señala: "Si la organización que instituye la ley suprema a que hemos referido línea arriba, pudiera ser violada impunemente, los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos, o mandamientos éticos, no es posible aceptar tal caso, si alguna ley debe ser cumplida y observada es la Constitución. El respeto debido a la Constitución tiene que ser en principio espontáneo y natural. Como excepción cabe considerar la existencia de violaciones constitucionales, dentro del orden jurídico regular. Cuando la excepción se convierte en regla, es la anarquía o el despotismo ha remplazado el orden constitucional desterrando así toda posibilidad de alcanzar un Estado Democrático de Derecho".

Es de explorado derecho, que toda Constitución, por el hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema, está por encima de toda institución jurídica; por lo tanto, ninguna norma puede tener validez superior a ella. Así lo establece el artículo 133 de la Constitución Federal, el atributo de ser superior es imponible a los particulares u forzosamente a los órganos de la autoridad creados por ella misma. Y por lo tanto se encuentran sujetos a lo que disponga su texto y existen sanciones para quienes la desconozcan o infrinjan.¹²⁶

En ese tenor, conforme a Héctor Fix Zamudio¹²⁷ el Derecho Procesal Mexicano comprende las siguientes garantías constitucionales:

¹²⁵Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional. Mexicano." 2ª Edición Ed. Porrúa. México, 1992 pág. 491.

¹²⁶Ortega Nava Elisur "Derecho Constitucional." Oxford University Press Harld México 1998 Pág. 5.

¹²⁷Fix *Loc. Cit.*

- a) Juicio político.
- b) Las controversias constitucionales.
- c) El juicio de protección de los derechos políticos/electorales.
- d) El juicio de previsión constitucional electoral.
- e) Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos.

7.2 Sistema de control constitucional de leyes

De acuerdo con Fernando Lasalle, los problemas constitucionales se asemejan a conflictos de Poder y no propiamente de Derecho; sostiene Reyes Tayabas: "El político Francés Lasalle, reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen valor, ni son duraderas sino cuando da fiel expresión a los factores de Poder imperantes en realidad social".¹²⁸

Es importante indicar, que el poder a que se refiere Lasalle, no es al sometimiento por la fuerza, puesto que se basa en el interés de la sociedad y el bien común, y alcanzar un fin social.

Concluyendo en que la sociedad plasma en un texto, su propio objetivo que es: "El fin de Régimen Constitucional es el establecimiento de un equilibrio entre el orden, la libertad y el Poder".¹²⁹

Si la Constitución no mostrara, en su contenido la voluntad general perseguida por la sociedad, trataría su desaparición forzosa, es decir su eliminación; en lo anterior Reyes Tayabas, citando a Ignacio Burgoa, considera: "La Constitución como la expresión del Derecho Supremo y fundamental, donde se proclamen los Principios Políticos, Sociales,

¹²⁸ Véase Garantías *Op. Cit.*

¹²⁹ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1459/2>.

Económicos, Culturales y Humanos, que se derivan del ser, del modo de ser y querer ser de un Pueblo en devenir histórico".¹³⁰

Conociendo el término de constitucionalidad, podemos entonces citar en sentido contrario la constitucionalidad tal y como lo apunta Piero Calamandrei, quien señala: "Surge de este modo el concepto que a primera vista podría parecer absurdo que una Ley ilegal (Inconstitucional) de una Ley Ordinaria que es ilegal, no porque sea irregular su forma, sino porque no es conforme a la Constitución su contenido".¹³¹

Con respecto a la actividad de los órganos jurisdiccionales, el tratadista, Elisur Arteaga Nava, sostiene: "La corte quedó facultada para resolver las contradicciones que se den entre la Constitución, por un lado y cierta clase de Leyes Federales y Locales y Tratados Internacionales, por otro".

Al Senado queda la acción tendiente a declarar sobre una ley; la inconstitucionalidad puede ser dividida en dos, dependiendo de las instancias que resuelvan el juicio, es decir, al ejercicio de la vía, de esa manera encontramos: "Acción de Inconstitucionalidad" y "Recurso de Inconstitucionalidad".

Entendiendo por Acción de Inconstitucionalidad aquella que se resuelve por dos instancias, y su característica es "El ataque frontal y directo contra un ordenamiento legislativo que se estima Inconstitucional".¹³² También recibe el nombre de "Sistema concentrado de control Constitucional de Leyes" y podríamos señalar que el término concentrado, obedece al control que ejerce el Tribunal o Corte Constitucional, acumulando funciones en un solo órgano.

Las contrapartes del quejoso son:

- a) El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas que emitieron el ordenamiento legal impugnado por la parte actora.

¹³⁰*Ibidem*

¹³¹*Ibidem*

¹³²*Ibidem*

- b) El ejecutivo federal y los ejecutivos de las entidades federativas que la promulgaron.
- c) Los Secretarios de Estado, que ordenaron su publicación.
- d) Los partidos políticos y diputados con determinadas restricciones.

El recurso de inconstitucionalidad: "No combate directamente un ordenamiento Legal, sino una resolución ordinaria para decidir... si son Constitucionales las disposiciones Legislativas utilizadas por el Tribunal que pronunció la sentencia" y resolverla en una sola instancia.

El hecho de llamarlo recurso, nada tiene que ver, en el sentido procesal, porque ello corresponde al término de la acción, que da inicio a un proceso jurisdiccional y no de impugnación de una resolución dictada en consecuencia de un juicio anterior; la reclamación corresponde a un acto que se encuentra fundado en una ley, que a opinión del quejoso debe ser declarada como inconstitucional.

7.3 Defectos de la acción condicionada

Para una mayor claridad en los efectos negativos que tiene el ejercicio condicionado, principalmente por parte de los órganos legislativos, que requieren para la acreditación de un porcentaje, el 33% de los integrantes de la legislatura de que se trate; conviene hacer las siguientes precisiones.

En términos generales el control es entendido como la realización de actividades relacionadas con la revisión, verificación o comprobación de diversos tipos de objetos, como pueden ser actos o acciones, incluso normativos. Es por esto por lo que, en el ámbito jurídico el control se refiere al establecimiento de mecanismos tendentes a evitar el ejercicio abusivo o no conforme a derecho del poder, por lo que uno de sus principales objetivos es el control de las normas, tanto en los actos de creación como en los de su aplicación.

El control de las normas jurídicas se ejercita dentro de un marco de referencia de carácter normativo al que éstas pertenecen, es decir, dentro del sistema jurídico, en el cual se

establecen también las relaciones entre las propias normas jurídicas, elaborando así medios de control. Estas relaciones dependen de las reglas de funcionamiento de cada sistema jurídico. La posibilidad de controlar jurídicamente las conductas reguladas por la Constitución se torna en el punto nodal de la eficacia constitucional, reforzando así, su carácter obligatorio. Estos mecanismos sostienen la supremacía constitucional subordinando al legislador y a la ley a la Constitución, y produciendo a su vez un equilibrio entre los derechos fundamentales y la división del poder.¹³³

La concepción del orden jurídico como un sistema escalonado en el que la norma superior determina los contenidos y procedimientos de creación de las normas inferiores es el presupuesto del control jurídico de las normas. De tal modo que, en virtud de su función, la Constitución se ubica como la norma suprema por ser la primera norma positiva del sistema, puesto que establece los procesos y órganos de creación, y los contenidos debidos de las normas inferiores, configurándose así en parámetro de validez formal y material del sistema jurídico.

La posibilidad de realizar un control de la constitucionalidad deriva de la concepción de la Constitución como una norma jurídica que produce efectos jurídicos plenos de manera autónoma. Esto implica que sus normas no requieren desarrollo posterior por el órgano legislativo para producir efectos jurídicos. En consecuencia, el cumplimiento de los preceptos constitucionales es obligatorio y, por ende, su transgresión debe ser sancionada por tratarse de una conducta antijurídica. De esta eficacia inmediata de las normas constitucionales deriva la posibilidad de ejercer un control abstracto de normas, puesto que los derechos constitucionales pueden ser ejercidos aun en el caso de que la norma secundaria careciera de validez.

En otras palabras, las normas constitucionales gozan de una eficacia directa, que además significa que los órganos que aplican el derecho deben tomar la Constitución como premisa

¹³³ Sobre los elementos que conforman la estructura de una Constitución, véase Huerta Ochoa, Carla, "Constitución y diseño institucional, "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000, pp. 1085-1114.

de su decisión, tanto al aplicar, como al interpretar las normas constitucionales, pero principalmente al crear otras normas. La Constitución además de ser norma sobre normas, es una norma aplicable, es una fuente del derecho¹³⁴ que regula la producción normativa, de ahí deriva la relevancia del control de la constitucionalidad.

Por lo que la revisión de la conformidad constitucional de las normas es relevante sobre todo en los sistemas en que la proliferación de las fuentes ha sido causa de incertidumbre sobre el universo de normas que pertenecen al orden jurídico, y de la manifestación de conflictos normativos.

La fuerza normativa¹³⁵ de una constitución radica tanto en su capacidad de adaptación a los cambios que se producen en la realidad que regula, como en su permanencia. Pero su permanencia no se garantiza con su inmutabilidad sino en su aplicación, y se salvaguarda mediante el establecimiento de sistemas de control de la constitucionalidad de las normas, ya que así se impide la aplicación de normas que contravienen los contenidos de la norma suprema.

Pero la supremacía constitucional no solamente es un referente de su posición en el sistema jerárquico, sino un atributo que determina el modo en que las normas se relacionan con la Constitución y entre sí, así como entre las propias normas constitucionales; esta supremacía se afirma con la existencia de un sistema jurisdiccional de control de la constitucionalidad. De la posición jerárquica de la Constitución se sigue que las leyes que la contravengan son inconstitucionales, la consecuencia normativa de una incompatibilidad depende del sistema jurídico, pero este tipo de normas no deberían poder ser aplicadas.

De la naturaleza y función de la Constitución se sigue también que solamente en ella pueden establecerse las disposiciones relativas al control de la constitucionalidad, es decir, la creación de un órgano especializado, o bien la atribución de la competencia necesaria

¹³⁴ Otto, Ignacio de, "Derecho constitucional y sistema de fuentes", 2a. ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1989, pp. 76 y ss.

¹³⁵ Hesse, Konrad, "La fuerza normativa de la Constitución", en *Escritos de derecho constitucional*, 2a. ed., trad. de Pedro Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 59-84.

para resolver de manera definitiva las cuestiones sobre constitucionalidad, mediante el control de las normas jurídicas. Se trata de una forma de autocontrol que refuerza su supremacía en el sistema normativo.

La supremacía constitucional en su aspecto formal permite hacer una primera distinción entre la norma suprema y la legislación ordinaria, de tal manera que la forma de la norma o, en otras palabras, su proceso de creación o modificación determina su naturaleza de constitucional. En su aspecto material, la supremacía se traduce en una obligación de adecuación o conformidad de la ley a la Constitución, de aplicarla en la determinación de situaciones jurídicas, y de interpretar el orden jurídico conforme a ella, lo cual hace posible el control de la constitucionalidad.

De modo que concebir la Constitución como la norma suprema del sistema jurídico, además de establecer su posición en el orden jurídico, determina su eficacia y su fuerza derogatoria, lo cual es sumamente relevante en los casos de cierto tipo de conflictos normativos¹³⁶ y determinante para el control de la constitucionalidad. Por otra parte, vale la pena recordar que la validez de las demás normas que integran el sistema jurídico, aunque de manera mediata, también dependen de ella.

Se puede decir que la Constitución, al ser la norma suprema de un sistema jurídico jerarquizado, limita al legislador en el ejercicio de sus funciones. De su rango se deriva la necesidad de la conformidad de las normas a la Constitución, es decir, de no contravenirla. Así, la constitucionalidad de la ley depende de su adecuación a la norma suprema y será considerada válida en tanto no contravenga la Constitución. La conformidad constitucional, sin embargo, no es graduable, es decir, o bien la norma es constitucional o no lo es. Lo que puede variar son la forma de incompatibilidad y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad.

¹³⁶ El tema sobre los conflictos normativos ha sido abordado previamente en agosto de 1997 en el XVIII Congreso Internacional sobre Filosofía del Derecho y Filosofía Social, ponencia publicada posteriormente con el título "Sobre la naturaleza jurídica de la inconstitucionalidad", en *Actas del XVIII Congreso Mundial de la IVR* (Buenos Aires, 1997), Alicante, España, DOXA, núm. 21, vol. II, 1998, Cuadernos de Filosofía del Derecho, pp. 219-228.

Que una norma sea constitucional significa que ha sido desarrollada conforme a los preceptos de la norma suprema, tanto formal como materialmente, por lo que la inconstitucionalidad de una norma deriva de la ausencia de dicha conformidad en uno o en ambos sentidos. Pero esto no se verifica de manera necesaria en la forma de una contradicción en el sentido lógico del término. Se puede tratar más bien de la no adecuación a las reglas procedimentales y de competencia, o bien de la elaboración de normas secundarias, cuyos contenidos son diferentes a los constitucionales en la medida en que los derechos fundamentales son restringidos o su ejercicio es impedido, e incluso en relación con las normas de competencia cuando las disposiciones secundarias atribuyen potestades de una manera distinta a la prevista por la norma constitucional.

Es pues evidente que, se requiere que todas las leyes o normas generales que expidan los órganos de gobierno competentes deben ser acordes a los principios y normas contenidos en la Constitución del propio Estado.

Esta conformidad es relevante en virtud de que la constitucionalidad de las leyes fomenta la seguridad jurídica y fortalece la eficacia del sistema jurídico. Por estas razones, los tribunales deben velar por la correcta aplicación de las normas jurídicas, lo cual se puede lograr mediante el establecimiento de controles dentro y fuera del Poder Judicial, pero especialmente mediante el control de la constitucionalidad.

En tales condiciones, al restringir la facultad de ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad a los integrantes de los respectivos poderes legislativos, se está coartando el derecho de la sociedad en general a tener la certeza y seguridad jurídica de que las leyes y normas generales que se expidan realmente pueden ser consideradas, material y formalmente, como constitucionales.

La circunstancia de que se exija que la demanda mediante la cual se ejercita la acción de inconstitucionalidad esté suscrita por lo menos por el 33% de los integrantes del órgano legislativo correspondiente, representa un serio obstáculo, pues como hemos visto en los ejemplos de la conformación de las legislaturas federal y de los Estados de Querétaro,

Oaxaca y San Luis Potosí, salvo el partido en el poder, el resto de los partidos enfrentan el problema de que, ni con la totalidad de sus legisladores puede promover la acción.

Dándose en la realidad una serie de pactos o convenios nada claros, con menoscabo en la ética parlamentaria y la integridad en la representación de los ciudadanos.

Otra situación que se genera es el bajo número de acciones de inconstitucionalidad promovidas; ejemplo de ello es el periodo de los años 1995 a 2008:

AÑO	ACCIONES PROMOVIDAS
1995	1
1996	10
1997	10

1998	12
1999	17
2000	41
2001	41
2002	35

2003	26
2004	30
2005	39
2006	57
2007	204

2008	134
Total	657

Así mismo, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en su informe de mayo 2014 presentó la tabla que a continuación se detalla y que establece el número de acciones de inconstitucionalidad promovidas, estableciendo el órgano actor y la cantidad de juicios promovidos:

Órgano Actor	No. de Acciones promovidas	Porcentaje
Procuraduría General de la República	108	35.6%
Partidos Políticos	105	34.7%
Comisiones de Derechos Humanos	50	16.5%
Minorías Legislativas	39	12.9%
Total	302	100%

Si bien es cierto que, el número de acciones de inconstitucionalidad ejercitadas en el año 2007 representa un 260 % en relación al año anterior, también lo es, que la cantidad de

acciones es por sí misma muy pobre; pero lo más destacado de lo señalado anteriormente es el hecho de que se ha desvirtuado la naturaleza que dio origen a estos medios de control constitucional que primordialmente fueron creados con el fin de que prevalezca la supremacía constitucional, con la clara intención de que fueran las minorías parlamentarias quienes se convirtieran en control de las normas que emanan del propio órgano al que pertenecen, pero con un histórico del 12.9 % de acciones tramitadas por las minorías legislativas se pierde la intención señalada.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO VIII

LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

8.1 Aspectos generales

Concepto. - De acuerdo con lo señalado por el jurista Castro y Castro, en su obra "El Artículo 105 Constitucional":

"Las acciones de Inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Órganos Legislativos o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre la Norma de carácter general o un tratado Internacional, por una parte. Y la Constitución por otra, exigiéndose en el juicio la Nulidad de la Norma tratada impugnada, por hacer prevalecer los mandatos Constitucionales".¹³⁷

El mismo autor señala, que: "Se trata de un recurso político de una Minoría, no menor de 33%, no mayor a 50% que pretende rescatar una decisión con el cual se inconforman - por razones de Constitucionalidad - después de haber perdido frente a una mayoría en un debate democrático y una votación formal".

8.2 Finalidad de la Acción de Inconstitucionalidad

Parte de un planteamiento de una norma general y la Constitución, y así lo establece el primer párrafo del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, que señala:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

¹³⁷ Castro y Castro Juventino. Artículo 105 Constitucional. UNAM. México 1996 pp. 195 y 196.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

8.3 Objetivo de la acción de inconstitucionalidad

La norma general que puede ser impugnada en la acción de inconstitucionalidad es aquella que emana del Congreso de la Unión, de las legislaturas de las entidades federativas y de los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

8.4 La Suprema Corte de Justicia de la Nación como verdadero tribunal constitucional

Al promover la acción de inconstitucionalidad se debe de argumentar las razones suficientes por las cuales la norma impugnada debe ser invalidada por el más alto tribunal, ya que esta instancia es la única competente para declarar su inconstitucionalidad.

En esa tesitura, podemos coincidir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un verdadero tribunal constitucional, al ser el único órgano que tiene el carácter jurisdiccional o político, para pronunciarse, al conocer y resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, anulando aquellas normas que violenten la Carta Magna.

8.5 Las partes en la acción de inconstitucionalidad

Sujetos procesales. - La acción de inconstitucionalidad, como todo procedimiento jurisdiccional, constan tres sujetos generales, representados por el actor y demandado, sin pasar desapercibido un tercero, que puede ser uno o varios que, sin ser actores ni demandados, directamente relacionado, si son parte, al ser ejercitado un derecho *sui generis* distinto a los principales.

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 10 señala:

ARTICULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
- IV. El Procurador General de la República.

8.6 La Improcedencia y Sobreseimiento de la Acción de Inconstitucional

La acción de inconstitucionalidad tiene similitud con las bases del juicio constitucional o de amparo, y en la que destaca:

*"Son formas relacionadas directamente con la posibilidad de que el Organismo Jurisdiccional rechace la demanda de amparo en el momento mismo de su presentación en ciertos casos específicos, así como durante la tramitación de un Juicio de Amparo, al realizarse en determinados eventos, el organismo jurisdiccional tenga facultad para hacer cesar el procedimiento, extinguiendo su jurisdicción y dejando sin efecto la fuerza propulsora de la demanda."*¹³⁸

El tratadista Castro y Castro, señala que para la improcedencia se debe tomar en cuenta:

*"La situación procesal en la cual, por no existir todas las propuestas procesales del juicio Constitucional no debe admitirse la demanda ni tramitarse el juicio."*¹³⁹

Tratándose de la improcedencia, resulta aplicable el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, parte II, octubre de 1995, Tesis PLXX2-95P72, que establece que la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad debe ser manifiesta e indudable; conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente

¹³⁸ Noriega Cantú Alfonso. "Lecciones de Amparo" 4ª Edición Porrúa México 1993 pág. 438.

¹³⁹ Noriega Ob. Cit. Pág. 438.

causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea sobre los hechos sobre los que descansa haya sido manifestado claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco pueda, previsiblemente desvirtuar su contenido.

8.7 Ejercicio universal cualificado

Por ejercicio universal cualificado entendemos la facultad que se otorga a una o varias personas, que reúnen determinadas características, para ejercitar una acción. En particular, nos interesan como sujetos de dicho ejercicio los miembros de los poderes legislativos; con el evidente propósito de que cualquiera de ellos pueda promover, en forma individual, la acción de inconstitucionalidad.

Cabe citar un ejemplo, de un Estado en que se ha otorgado dicha facultad a los integrantes del poder legislativo, por el solo hecho de ser parte de dicho órgano.

Una Constitución que posibilita con mayor amplitud que Chile y Perú, la participación de parlamentarios como demandantes ante el Tribunal Constitucional, facilitando que un solo parlamentario tenga legitimación activa en la materia, es el caso de *Bolivia*.

La Constitución boliviana establece un procedimiento mucho más abierto que el peruano o el chileno para solicitar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, al posibilitar que "cualquier Senador o Diputado", de acuerdo con el artículo 120 N1 de la Constitución, pueda concretar un recurso directo de inconstitucionalidad destinado al control abstracto y objetivo de preceptos legales, decretos y resoluciones de carácter general.

Este tipo de legitimación activa posibilita que sectores muy minoritarios puedan actuar como impulsores del control de constitucionalidad objetivo y abstracto, garantizando en mayor grado el pluralismo social del sistema democrático y la participación de las minorías que se encuentran alejadas de los círculos hegemónicos de poder político, potenciando el sistema de control respecto de mayorías poco respetuosas del pacto constituyente; lo que

mantiene la integración social y posibilita una tarea de pacificación jurídica, evitando que sectores muy minoritarios que se sienten desprotegidos en sus razones jurídico constitucionales recurran a cauces extra institucionales, enrielando el conflicto por la vía institucional.

En nuestro país, la reforma judicial de 31 de diciembre de 1994, introdujo al Derecho Procesal Constitucional mexicano, uno de los principales instrumentos de tutela de las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad.

Como acciones de control de la validez normativa, las de inconstitucionalidad fueron estructuradas para garantizar en abstracto la aplicación de la Constitución Federal y la certeza del orden jurídico fundamental; motivo por el cual, como hemos visto, no se requiere la existencia de un agravio personal directo ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y la legitimación para su ejercicio se otorga a integrantes de los poderes públicos.

En la exposición de motivos de esas reformas de 1994 al artículo 105 de la Constitución General de la República, se expresa que: *“se trata de llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional”*.

Y en efecto, ha implicado un avance significativo que, al lado del amparo contra leyes solicitado por particulares, hayan sido incorporados procedimientos, instados por órganos públicos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los cuales se puede obtener la invalidez de leyes o disposiciones inconstitucionales con efectos generales.

También en los motivos que fundamentan ese Decreto se expone que, con la introducción de las acciones de inconstitucionalidad en el orden jurídico mexicano, se busca fortalecer un Estado de Derecho que garantice la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades.

Del mismo modo, se buscó con las reformas consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal de constitucionalidad, al ampliar su competencia para emitir declaraciones con efectos generales sobre el apego de leyes a nuestra Norma Fundamental.

Nadie puede negar que la figura de las acciones de inconstitucionalidad constituye un valioso instrumento en la búsqueda de la consolidación del Estado de Derecho en nuestro país, y del principio de la supremacía constitucional como el rector de la vida nacional.

Con ellas, por primera vez se crea una garantía constitucional cuya base de acción ya no descansa en la necesaria actualización de un agravio personal y directo. Con su instauración, se aspira a lograr un total control de la Constitución a través de los efectos generales de sus resoluciones, que ya no se limitan a proteger exclusivamente a la persona del agraviado, sino por el contrario, conllevan efectos "*erga omnes*".

Igualmente, es innegable, que con su procedencia se han evitado en diversas ocasiones la posibilidad de pugnas entre las instituciones nacionales y se ha contribuido a fortalecer la presencia del judicial en el equilibrio y en la relación con los demás Poderes de la Unión.

Sin embargo, pese al tiempo transcurrido desde su inicio de vigencia, la práctica ha demostrado también que, al estructurarlas en sus elementos formales, el legislador adoptó para ellas un modelo de legitimación activa en extremo restringida, que limita en forma negativa el vigor y dinamismo de la figura jurídica misma; especialmente cuando se trata de los propios integrantes de los poderes legislativos. Sobre todo, para un momento de transición democrática que exige amplitud de posibilidad de ejercicio de los instrumentos de tutela de las normas constitucionales, como forma más eficaz de dar vigencia y consolidar el Estado de Derecho.

Otorgar legitimación activa a cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de la Cámara de Senadores, de alguno de los órganos legislativos de las entidades federativas, no sólo atenta contra la razón esencial que dio origen a las acciones de inconstitucionalidad, sino que de

acuerdo a la opinión de tratadistas, como Elisur Arteaga, en muchas ocasiones hace irreal la posibilidad de ejercicio de este medio de control de constitucionalidad; toda vez que, a decir de este autor, en algunos casos, el treinta y tres por ciento que se fija es más de la mitad del quórum de uno de esos cuerpos legislativos.

También puede darse el caso práctico de que ese porcentaje represente un número de legisladores mayor que aquel con el que se aprobó la ley impugnada. Recuérdese que el quórum exigido para quedar válidamente constituidas las Cámaras del Congreso de la Unión, por ejemplo, es de las dos terceras partes en la de Senadores y de la mitad más uno en la de Diputados, y la mayoría parlamentaria requerida para aprobar las leyes se fija con relación al número de los legisladores presentes.

Adoptadas en el sistema jurídico mexicano, las acciones de inconstitucionalidad surgen en el Derecho Constitucional europeo, con objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de cuestionar ante los organismos de justicia constitucional, las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría, por la sola fuerza de los votos que la respaldan e incluso por sobre la Constitución misma.

De esta forma, se trata de establecer un procedimiento adecuado para otorgar garantías jurídicas a la oposición, a fin de que pueda participar más activamente en las decisiones políticas de gobierno, según el principio de la "*oposición política garantizada*".

Entonces, restringir la legitimación activa a cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión o de los órganos legislativos de las entidades federativas, es evidente que atenta directamente contra el principio de protección de las minorías parlamentarias que inspira en esencia la creación de este mecanismo de control constitucional.

No existe motivo político ni jurídico para que el constituyente permanente hubiese adoptado ese criterio. La legislación española, que fue una de las que orientaron la introducción de esta institución jurídica en el derecho mexicano, concede legitimación a un

séptimo de los miembros del Congreso de los Diputados, y a un quinto de los senadores, cifra que en Portugal se reduce a un décimo de los diputados.

Pareciera más, como lo observa el Doctor Jorge Carpizo Mc Gregor, que el poder revisor de la constitución la instituyó con una concepción muy restringida, como teniendo miedo a su propia creación y, por eso, la limitó en exceso.

Para la cada vez más dividida composición plural que en un futuro inmediato se dará en las Cámaras del Congreso de la Unión y en las Legislaturas locales, la exigencia de un tercio de los representantes supondrá el necesario acuerdo de cuando menos dos de los grupos parlamentarios más numerosos para estar en condiciones de promover procedimientos de esa naturaleza. Situación que por sí sola revela que la exigencia de esa cifra es excesiva para la realidad política mexicana actual.

Por todo lo aquí expuesto, se propone reducir significativamente la representación de la minoría accionante en el correspondiente órgano legislativo, y otorgar legitimación activa para ejercer acciones de inconstitucionalidad, a cada uno de los integrantes de la Cámara de Diputados de Congreso de la Unión, de los componentes de la Cámara de Senadores, de los órganos legislativos de las entidades federativas.

Si existe la posibilidad real que en uno de esos cuerpos legislativos se forme una mayoría suficiente para aprobar una determinada ley que incluso contradiga a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obvio y pertinente hacer más accesible el ejercicio del instrumento más adecuado para la protección jurisdiccional de la constitución, proporcionando a los miembros de las minorías parlamentarias la capacidad jurídica, real y efectiva, para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, planteando, de manera directa y abstracta, la inconstitucionalidad de esa ley y proteger así, al unísono, su misma expresión política minoritaria y la propia supremacía constitucional, que incuestionablemente resultará de esta manera reforzada.

Porque como lo advirtiera el insigne maestro Alemán Hans Kelsen:

“La garantía jurisdiccional de la Constitución”, “la simple amenaza de la interposición del recurso ante el tribunal constitucional puede ser, en las manos de las minorías, un instrumento propicio para impedir que la mayoría viole inconstitucionalmente sus intereses jurídicamente protegidos y para oponerse, en última instancia, a la dictadura de la mayoría, que no es menos peligrosa para la paz social que la de la minoría”.

Al ser instituida como garantía constitucional en beneficio no solamente de un sector de los parlamentarios de la minoría política sino de la sociedad en general, frente a la imposición de su criterio por la mayoría, por la sola fuerza del número de votos que la respalden e incluso por encima de la norma fundamental.

Por ello se considera que, se debe reformar y adicionar la fracción II, incisos a), b), d) y e), del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; proponiendo como texto el siguiente:

ARTÍCULO 105. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) Cualquiera de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión;

b) Cualquiera de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) ...

d) Cualquiera de los integrantes de los órganos legislativos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e)

f) ...

g) ...

III. ...

Con la implementación de la facultad de ejercicio universal cualificada, otorgada a los miembros de los respectivos poderes legislativos, se está refrendando a la sociedad el interés por construir y mantener, día a día, un Estado no únicamente democrático, de derecho y constitucional, sino ante todo garantista y de pleno respeto a los derechos humanos.

"El Estado Constitucional, es el marco de desarrollo de la Vida Democrática...

Entendiendo a está, cómo el alimento, del Estado de Leyes al Estado de los Derechos".

Enrique Uribe Arzate.

CONCLUSIONES

La verdadera democracia se representa con la célebre frase atribuida a Francisco Marie Arouet, Voltaire, "No estoy de acuerdo con lo que dices, pero defenderé con mi vida tu Derecho de explicarlo". Y hoy por hoy, la democracia parece utilizar como único mecanismo hacia el poder, la regla de la mayoría, entre otras palabras, cuando existe un cambio de poderes éste se realiza bajo el esquema de la votación electoral y se otorga la imposición bajo el argumento de la mayoría, y queda claro una minoría que va a representar la oposición en esa decisión.

Hoy se debe tomar en cuenta, que esa minoría, no es tal minoría, pues el crecimiento demográfico, hace resaltar que esa minoría es también una parte representativa y por lo tanto es deber del Estado tomarlos en cuenta, ya que si bien el resultado del Poder, representa a los que son más, no debe pasar desapercibido que se trata solamente de un resultado aritmético electoral en un momento determinado, que no debe confundirse con la voluntad general, es decir unánimemente la voluntad del pueblo que es el único Real y Soberano del Poder.

Es de resaltar que una democracia efectiva, es aquella que los actores reales del poder político garantizan los derechos de las minorías, considerando que forman parte de la democracia, aun y cuando no lo son de la mayoría, si lo son de la representación popular y en ese tenor, se da el perfecto equilibrio de las mayorías y minorías.

Cuando Constitucionalmente hablando se garantiza los principios de igualdad y libertad política, se concluye una democracia real, que es para el desarrollo sustentable de la Nación; estableciéndose una sociedad civilizada y moderna, donde el beneficio es claro y contundente a la población mediana una adecuada toma de decisiones.

Una vez concluido el presente trabajo, se llega al resultado de la necesidad de una reforma constitucional, para los efectos de salvaguardar el respeto a las minorías parlamentarias, con una alta sensibilidad de convivencia política, y no un atropellamiento y menoscabo a

los derechos de las minorías, que aun y cuando sea distinta la ideología política resulta claro, que el efectivo ejercicio de sus derechos revitaliza al Estado Democrático y legitima la decisión final. Ya que jamás se podrá girar dentro de un principio de mayoría, al verdadero beneficio social del Estado, sin el pleno respaldo y protección de la ley a los grupos que representen el interés de las minorías.

En ese tenor las minorías parlamentarias, tanto en el caso del Senado y de la Cámara de Diputados, como en las legislaturas de las entidades federativas, pueden impugnar los productos normativos, aprobados por la mayoría de sus órganos legislativos, a través de la inconstitucionalidad.¹⁴⁰

Sin embargo, la Constitución exige que sea un 33% de los integrantes de cada órgano constitucional según corresponda, para establecer la acción de inconstitucionalidad, y extender sus razonamientos jurídicos contrarios a la aprobación de una determinada ley o tratado, para plantear dichas cuestiones en los terrenos jurisdiccionales y pueda conocer de ello el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105 Constitucional).¹⁴¹

Sin embargo, dicha utopía resulta una falacia cuando uno o dos partidos se unen con el objetivo de avasallar o pisotear a la minoría, que aun y cuando representan a varios partidos políticos ni aun uniendo sus esfuerzos logran el 33% de representación legislativo, numéricamente hablando del total de los integrantes, bajo ese escenario resulta un claro estado de indefensión de los derechos de las minorías y una escasa participación de posibilidades parlamentarias.

Lo que sería loable, en el rodaje democrático, que ese 33% desaparezca, para dar pie a que un solo representante tenga la posibilidad de interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de una ley emanada de los actos mayoritarios; de persistir el porcentaje señalado se estaría perdiéndose la verdadera democracia y el fin de los Estados, sometidos a regímenes

¹⁴⁰ Fix Zamudio Héctor Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución, en el ordenamiento Jurídico Mexicano 2ª Edición México UNAM. 1998 PÁG. 86

¹⁴¹ Cossio José Ramón "Artículo 105" Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada 14ª Edición. México Porrúa. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1999 pág. 1051

políticos autoritarios o comparsas de grupos amigos que dañan a la Nación, por intereses personales partidistas.

Por lo que, el contar con la posibilidad de llevar a terreno jurisdiccional, la norma aprobada por esa mayoría podría verse transparentada su decisión, permitiendo a los ciudadanos saber si dicha aprobación estuvo manipulada o favorecida por el grupo de poder. Que al ser exhibidos ante la opinión pública los grupos mayoritarios, ya no serían tan arbitrarias y abusivas sus decisiones y tomaría mayor relevancia la opinión de las minorías parlamentarias en la vida democrática del país.

Podemos concluir con una sola frase: "***La Verdadera y auténtica Democracia se da en la Transición de una Constitución de Leyes a una Constitución de Derechos***".

El Autor.

Referencias Bibliográficas

Libro o Artículo Impreso

Aristóteles, *La Política*, Editorial Época, S.A. de C.V., México, 2006.

Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Editorial Temis, Colombia, 2002.

Burguoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973.

Cabrero Mendoza, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México, 1997.

Cabrero Mendoza, Enrique, *El Premio al Gobierno y Gobierno Local en México: Un Mecanismo de Institucionalización de la innovación en Gobiernos Locales*, editorial Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México, 2002.

Carpizo Mc Gregor, Jorge, *A manera de Introducción*. Editorial Porrúa, México, 1983.

Carrillo Flórez, Fernando, *Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 1988.

Constitución De Cádiz-1812., Constitución Política de la Monarquía Española. Título VII de las contribuciones, Capítulo Único.

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.

Coriat, Benjamín, *Taylorismo y Teorías Formales de la Administración*, Ed. Siglo XXI, México, 2000, (Ensayo)

Cruz Gómez, Javier, *Elementos de Derecho Fiscal*, Editorial Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, 2007.

De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 2006.

De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2010.

Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo Económico e Inequidad Regional hacia un Nuevo Pacto Federal en México*, Editorial Fundación Eriedrich Neumanh, Citas Porrúa. México, 1995.

Dino Jarach, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Ares Argentina 1999 pág. 132.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, España, 1999.

Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Editorial Porrúa-UNAM 2ª. Edición, México, 2001.

Fix-Fierro, Héctor, *La Defensa de la Constitucionalidad en la Reforma Judicial de 1994*. UNAM. México, 1996.

Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Editorial Porrúa, México, 1974.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1984.

Galeana, Patricia, *México y sus Constituciones*. Editorial FCE, México, 2003.

Gámiz Parral, Máximo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada, Editorial Limusa, México, 2008.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. Estudio del derecho, Editorial Porrúa, México, 1989.

García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional*. 5ª. Edición, Madrid, 1995.

Gastón Jéze, *Derecho Administrativo*. Editorial. Unam, México 1982.

González Casanova, José Antonio, *Teoría Del Estado*. Editorial. Vicens Universidad, 2ª. Edición, España, 1982.

González Oropeza, Manuel, *Características del Federalismo Mexicano*. Derecho Constitucional Comparado. México, -Estados Unidos, UNAM, México, 1990.

Gutiérrez Zapata, Iván Carlos, *La acción de inconstitucionalidad en México*, Universidad Pompeu Fabra, España, 2014.

Hall, Richard H, *Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados*. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., Naucalpan de Juárez, Edo de México, 1996.

Hamilton, J. Madison. J. Jay, *El Federalista Fondo de Cultura Económica*. México, 2006.

Hans Kelsen, *La Teoría pura el derecho*. Editorial Época, S.A de C.V., México, 2003.

Hernández Chávez, Alicia, *Hacia un Nuevo Federalismo*. Editorial Colegio de México, - FCE-1996.

Huszar, G.B.; Stevenson, T.H.; "Introduction to political science", U.S.A., 1959, Littlefield, Adams & Co.

Ibarra Salazar, Jorge, *Entidades Federativas en México*, Editorial centro de Investigación y docencia económica A.C. México, 2003.

Jaques Chevalier, Jean, *Las Grandes Obras Políticas*. Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1997.

Ledezma Uribe, José de Jesús, *La Suprema Corte en las Constituciones Centralistas*. Editorial Dinámica del Derecho Mexicano, México, 1976.

Lomelí Cerezo, Margarita, *Derecho Fiscal Represivo*. Editorial Porrúa, México, 1979.

Magallón Diez, María Teresa, *La Complejidad del Cambio Organizacional en la Administración Pública*. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2008.

Marchena Ruiz, María Elena, *El Conde de Revillagigedo, Virrey De Méjico*. Editorial Cuadernos de Campo No. 4, México, 1996.

Margain Manaotou, Emilio, *Introducción de Derecho Tributario*. Editorial UASLP, México, 1976.

Margain Manaotou, Emilio, *Nociones De Política Fiscal*. Editorial. UASLP, México, 1986.

Márquez Cabrera, Francisco, Platón: *La República*. Editorial, Edimat Libros, S.A., España 2000.

Marx Karl, *Manifiesto Comunista*, Editorial Alianza, Madrid, 2002.

Maurice Hauriou, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, 2a Edición Editorial Reus pág. 336

Mendieta González, David, *La Acción de Inconstitucionalidad en Colombia*, Universidad Complutense de Madrid, España, 2017.

Montaño, Luis, *La Investigación en la Administración*. Reflexión para el caso México, UNAM, Xochimilco México, 2000.

Morales Flores, Melquiades, *El Federalismo en México*, Senado de la República, México, 2009.

Moro Tomas, *Utopía*. Grupo Editorial Tomo, S.A de C.V., México, 2005.

Mouzelius, Nico P, *Organización y Burocracia*. Editorial Península. Barcelona, 1975.

Pérez Verdia, Luis. Fray Antonio Alcalde Prisciliano Sánchez, *El Pacto Federal del Anáhuac 1823*. Editorial Instituto Tecnológico de Guadalajara, México, 1969.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, México, 2009.

Rabasa, Emilio, O., Coautor *Mexicano, Esta es tu Constitución*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1994.

Rabasa, Emilio, O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*. UNAM, México, 2002.

Ríos Ibarra, Ramón Marcos, *Reapropiación de Modelos y Construcciones de la Identidad Organizacional*. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Iztapalapa México, 2004.

Robles Vela, Efraín, *La Dinámica Centralizadora de la Primera Etapa del Federalismo*. Gaceta de la Administración Pública Estatal y Municipal No. 16-17. México, 1984.

Romero Vargas, Yturbide, Ignacio., *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Romero Vargas y Blasco, México, 1957.

Saíñz de Bujanda Fernando, *Hacienda y Derecho*, (Colección de trabajos monográficos, publicados en 6 volúmenes 1^o en 1955 y 6^o 1973) IFP España, 1973

Sánchez León, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*. Cárdenas Editores. México, 1994.

Santos Zavala, José, *De la Administración a la Acción Pública*. Breves Ensayos Colsan, México, 2009.

Schumpeter Joseph A, *La Crisis del Estado Fiscal*. Editorial Universidad la Rioja. España. No. 5, 2000.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Garantías de Libertad*. Colección Garantías Individuales, México, 2003.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1895*. Ed. Porrúa. México, 1995.

Publicaciones Periódísticas

Amparo Administrativo en Revisión 2821/33 García Gelacio y Coagraviados. Revista del Tribunal de la Federación 16 de abril 1934. Unanimidad de 5 votos, suplementos 1934 página 1035.

Revista de Administración Pública (1959). Instituto de Administración Pública, número 11 página 45, enero-marzo, México D.F.

Artículo electrónico

“Cartas y Relaciones de Hernán Cortes al Emperador Carlos V” tomado de http://www.antorch.net/biblioteca.virtual/historia/relacion/2_2.html (7mo. Párrafo de abajo hacia arriba) 02/01/2011.

Códice Mendoza “Códice Mendocino”. Documento mexicano del siglo XVI. Tomado de <http://www.Wikipedia>. 02/01/2011.

<http://www.Notimex>. Propone Jacques Bardavid. “Impuesto único para impulsar el crecimiento económico”. 29 de diciembre 2010. Consultado 16 de febrero 2011, 15:01 hrs.

<http://www.wikisource.Org>. Constitución Mexicana 1857. Artículo 33,12 de febrero 2011. 14:37 hrs.

Pardo María del Carmen, (22 mayo 2009:16:14). Internet para el Profesional de la Política.

Romero Vargas Yturbide Ignacio, 18 de agosto 2010, 10:45. “Organización Política de los Pueblos del Anáhuac”. <http://www.bibliojuridicas.org/libros>.