Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

# Capítulo II
# Del Poder Legislativo

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

**Capítulo II**
**Del Poder Legislativo**

Artículo 50 . . . . . 453
Comentario: Miguel Ángel García Olivo

**Sección I**
**De la Elección e Instalación del Congreso**

Artículo 51 . . . . . 459
Comentario: Nuria González Martín

Artículo 52 . . . . . 463
Comentario: Hugo Alejandro Concha Cantú

Artículo 53 . . . . . 469
Comentario: Hugo Alejandro Concha Cantú

Artículo 54 . . . . . 475
Comentario: Hugo Alejandro Concha Cantú

Artículo 55 . . . . . 483
Comentario: María de los Ángeles Fromow Rangel

Artículo 56 . . . . . 491
Comentario: Daniel Armando Barceló Rojas

Artículo 57 . . . . . 495
Comentario: Horacio Labastida

Artículo 58 . . . . . 499
Comentario: María de los Ángeles Fromow Rangel

Artículo 59 . . . . . 507
Comentario: Daniel Armando Barceló Rojas

Artículo 60 . . . . . 511
Comentario: Jaime Cárdenas Gracia

Artículo 61 . . . . . 529
Comentario: María del Pilar Hernández Martínez

Artículo 62 . . . . . 535
Comentario: María del Pilar Hernández Martínez

Artículo 63 . . . . . 543
Comentario: José Ma. Serna de la Garza

Artículo 64 . . . . . 549
Comentario: José Ma. Serna de la Garza

Artículo 65 . . . . . 553
Comentario: Cecilia Mora-Donatto

Artículo 66 . . . . . 557
Comentario: Susana Thalía Pedroza de la Llave

Artículo 67 . . . . . 565
Comentario: Susana Thalía Pedroza de la Llave

Artículo 68 . . . . . 571
Comentario: Susana Thalía Pedroza de la Llave

Artículo 69 . . . . . 575
Comentario: José Ma. Serna de la Garza

Artículo 70 . . . . . 579
Comentario: Susana Thalía Pedroza de la Llave

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

Artículo 71 . . . . . 585
Comentario: Cecilia Mora-Donatto

Artículo 72 . . . . . 591
Comentario: Cecilia Mora-Donatto

**Sección III**
**De las Facultades del Congreso**

Artículo 73 . . . . . 605
Comentario: María del Pilar Hernández Martínez

Artículo 74 . . . . . 623
Comentario: Cecilia Mora-Donatto

Artículo 75 . . . . . 635
Comentario: María de la Luz Mijangos Borja
Alfredo Sánchez-Castañeda

Artículo 76 . . . . . 641
Comentario: Guillermo Enrique Estrada Adán

Artículo 77 . . . . . 647
Comentario: María del Pilar Hernández Martínez

**Sección IV**
**De la Comisión Permanente**

Artículo 78 . . . . . 653
Comentario: Cecilia Mora-Donatto

**Sección V**
**De la Fiscalización**
**Superior de la Federación**

Artículo 79 . . . . . 665
Comentario: Mauricio Farah

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 50

El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

## COMENTARIO

El artículo 50 de la Constitución establece, en esencia, la forma en que se organiza el poder legislativo en México, el cual constituye uno de los tres poderes en los que se encuentra dividido y conformado el Supremo Poder de la Federación.

El numeral constitucional establece una estructura bicameral para la conformación del poder legislativo. Su organización y actividades responden a diversos procesos históricos, representativos y políticos. Tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados coinciden en una misma función dentro del Estado que es la de crear las leyes y, de forma individual, ejercen funciones particulares.

*I. Antecedentes*

La función legislativa, ejecutada por un órgano, tiene sus orígenes en diversas fuentes y etapas históricas que han delineado la forma en que los pueblos se han organizado para establecer sus formas de gobierno. En la antigua Atenas existía la Asamblea del Pueblo (*Ekklesia*), como órgano encargado de realizar las actividades legislativas. El Senado, en la antigua Roma, fue otra de las instituciones que influyó en la conformación de los órganos legislativos de su tiempo; adoptó diversas funciones según las distintas etapas de su historia, destacando la creación de diversas leyes, los nombramientos de magistrados, las autorizaciones para ejercer la guerra, la paz y la conformación de alianzas, entre otras.

En Inglaterra, durante el siglo XVIII, se propuso por primera vez el modelo de un Parlamento bicameral compuesto por integrantes que representaban las diversas clases sociales. El pueblo elegía a sus representantes para ocupar un escaño en la Cámara de los Comunes, en la que podían intervenir para crear las leyes. Su colegisladora era la Cámara de los *Lords* (Lores) compuesta por representantes de la aristocracia, elegidos por el monarca. La intención en Inglaterra de dividir la función legislativa en dos cámaras obedeció al principio de equilibrar el poder, controlar las decisiones ejecutivas y legislativas del monarca, así como tomar en cuenta la opinión del pueblo. Este modelo de Parlamento sirvió de ejemplo para el diseño de instituciones legislativas que influyeron en la composición de los Estados constitucionales.

En 1787, el Parlamento de Estados Unidos incorporó en su Constitución la división de poderes y el modelo bicameral del poder legislativo con el propósito de



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


equilibrar la participación de intereses que concurrían en la nueva nación, es decir, "el poder del pueblo (sus representantes) se controló también por el poder del pueblo (otros representantes)". En su momento, el sistema bicameral estadounidense fue innovador y funcional para el quehacer legislativo, a tal grado que sirvió como referente inspirador para otras naciones.

*II. El poder legislativo en México*

A principios del siglo XIX, y en pleno proceso de formación del Estado mexicano, existió en sus múltiples constituyentes un consenso generalizado sobre la idea de adoptar un esquema de división de poderes, por lo que fueron diversos los proyectos que se presentaron para definir la conformación del poder legislativo. La Constitución de Apatzingán (1814) proponía la integración de un Supremo Congreso compuesto por diputados representantes de cada provincia; el Plan de Iguala (1821) y los Tratados de Córdoba (1821) plantearon un esquema de monarquía moderada en el que el poder legislativo recayera en las Cortes. En el Congreso Constituyente de 1822-1823 se formularon diversos esquemas de conformación del legislativo, entre los cuales se discutió por primera vez la conformación de un Senado integrado por individuos elegidos por los congresos provinciales. El Pacto federal de Anáhuac (1823), proyecto de Constitución del diputado Prisciliano Sánchez Padilla, proponía la conformación del legislativo por un Congreso unicameral integrado por diputados enviados por los estados, también propuso la conformación de un Senado que dependería del poder ejecutivo integrado por senadores de cada estado. El proyecto de Constitución del ilustre José Valdés, denominado Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822), contempló la organización bicameral con la integración de un Senado compuesto por miembros que debían ser designados por su rol en la sociedad o el oficio que desempeñaban, además de los miembros nombrados por cada provincia. El proyecto de Constitución (1822) del canónigo José Miguel Guridi y Alcocer proponía la integración de un Congreso nacional compuesto de dos salas, una de las cuales se integraría por hombres mayores de 40 años y tendría la función de sala revisora. Por último, el proyecto de José María Couto (1823) contemplaba un Congreso compuesto de dos cámaras, una que representaba al Imperio, es decir, a las clases nobiliarias, y la otra a los diputados representantes de las provincias.

Es hasta la celebración del Segundo Congreso Constituyente Mexicano de 1824 cuando se adoptó, de manera formal en su Acta Constitutiva de la Federación, la integración constitucional del poder legislativo, cuyo artículo décimo disponía que "el Poder Legislativo de la Federación residirá en una cámara de diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso general".

Finalmente, la Constitución de 1824 dio origen al Estado mexicano bajo la forma de una República federal, en el que el poder se dividió en tres y su gobierno adoptó la forma representativa y popular. En ese contexto constitucional, el poder legislativo tuvo su origen como un modelo bicameral.

Después de la Constitución de 1824, el devenir de la vida constitucional de México transcurrió por un vaivén de constituciones y formas de gobierno definidas por las diversas pugnas entre élites políticas y sociales que buscaban establecer su propio


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



orden constitucional. Bajo estos distintos contextos, el legislativo tuvo sus propios signos consonantes con la Constitución de su tiempo.

El modelo constitucional de las "Siete Leyes" (1836) establecía un régimen centralista que recaería en un Supremo Poder Conservador con función revisora de las acciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Su esquema legislativo se integraba por una cámara popular y una asamblea de senadores que tendrían un representante por entidad, quien sería elegido por un sistema en el que los poderes centrales propondrían una lista de nombres para que las juntas electorales de cada departamento tomaran la decisión sobre su elección, es decir, diputados y senadores serían elegidos por órganos del gobierno.

El modelo constitucional de las "Bases Orgánicas de la Segunda República Centralista" (1843) reconocía la división de poderes y establecía para el legislativo un modelo bicameral constituido por una Cámara de Diputados y una de Senadores integradas por miembros elegidos por cada entidad, por las asambleas departamentales y por los poderes centrales. La Constitución no buscaba la representación territorial, sino disminuir las inconformidades regionales.

El modelo del "Acta Constitutiva y de Reformas" (1847) de igual forma establecía una Cámara de Diputados y una de Senadores; sin embargo, para ser senador, a la Constitución se le suprimieron los requisitos de la Constitución de 1843 y se añadieron los de experiencia en el gobierno y representación. Asimismo, se señaló que para el caso de la elección de senadores por medio de los poderes centrales solo participaría el poder ejecutivo.

En la Constitución de 1857, el legislativo tomó de nuevo una forma unicameral, se suprimió el Senado y se configuró el Congreso en una asamblea popular denominada Congreso de la Unión, integrada por diputados elegidos cada dos años y en razón de la representación poblacional y territorial. Los argumentos que apuntaron a suprimir el Senado en esta Constitución se concentraban en señalar que el Senado obstaculizaba el perfeccionamiento y creación de leyes, además de olvidarse del sentido de representación que tenían sus senadores y fomentar la proliferación de intrigas y conspiraciones.

En 1874 se hicieron reformas a la Constitución que restauraron la estructura bicameral del poder legislativo. Esta vez la composición del Senado fue de dos senadores representantes de cada Estado, renovándose cada dos años la mitad del órgano. Al Senado se le asignaron algunas facultades exclusivas que consistían en limitar el actuar del ejecutivo en algunos casos de seguridad nacional, así como de dirimir controversias políticas entre los poderes del Estado.

La Constitución de 1917 retomó en su artículo 50 el modelo bicameral para constituir el poder legislativo y a la fecha conserva su texto original. A partir de la historia de la conformación del poder legislativo se observa que no ha existido en México un modelo único que lo defina, sino diversas configuraciones que han respondido a los momentos históricos de cada época. En la actualidad, el sistema de partidos en México ha fomentado el equilibrio entre la división de poderes trayendo consigo una gama plural de la producción legislativa en diversos aspectos de la vida nacional.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


*III. Función bicameral en México*

Con el establecimiento del bicameralismo en la Constitución mexicana se han fomentado discusiones y deliberaciones productivas entre los poderes del Estado, las cuales han atravesado por sus propios procesos de negociación y cooperación legislativa hasta ser agotadas. En un primer momento, el bicameralismo en México cumplió con la función revisora para perfeccionar los contenidos de las leyes, posteriormente, en la medida en que el país se democratizó, el Senado adquirió un papel central de freno a intereses particulares. En la actualidad, el bicameralismo refleja sanos equilibrios partidistas, regionales y sectoriales, lo que ha dado como resultado que los cambios en el régimen jurídico sean paulatinos.

La advertencia que se ha presentado desde hace algunos años, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, es que no se hagan efectivos los ideales de representación que tienen encomendados los diputados y senadores, sino que se conviertan más bien en una representación partidista y de intereses particulares. Los equilibrios al interior del Congreso deben manifestarse con los bloqueos, debates y negociaciones durante todo el proceso legislativo y reflejarse en una verdadera representación federalista.

Las ventajas de un sistema bicameral como el de México se sintetizan en la representación del poder legislativo de los distintos sectores poblacionales, sea de estados o regiones; etnias, grupos o clases sociales que estimulan el debate y la reflexión en la opinión pública, y como consecuencia de la deliberación emanan diversos puntos de vista; además de que se refuerzan los mecanismos de control y escrutinio al gobierno, al tiempo que se ejercen los mecanismos para impedir que grupos con intereses particulares promuevan legislaciones a modo.

## BIBLIOGRAFÍA

Arroyo García, Israel, "El bicamerismo mexicano: fábrica de lubricantes legislativos y contención política", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, México, vol. 2, núm. 3, junio de 2009, pp. 65-102.

Fernández Ruiz, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa, 2004.

Galeana, Patricia, *México y sus constituciones,* México, FCE, 2011.

Puente Martínez, Khemvirg, "Bicameralismo en la Constitución Mexicana y en perspectiva comparada", *Cien años para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estudios Políticos,* México, IIJ-UNAM-Senado de la República, 2017, t. IV.

Rabasa, Emilio, *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De la división de poderes y del poder legislativo*, México, INEHRM, 1991.

***Miguel Ángel García Olivo***

## REFORMAS

Sin reformas



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

# Sección I
# De la Elección e Instalación del Congreso

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 51

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

## COMENTARIO

La elección de los miembros de la Cámara de Diputados se lleva a cabo como cualquier otra, mediante el sufragio popular que ejercitan los que ostentan la ciudadanía mexicana de conformidad con el artículo 35 de la Constitución. Derivado de la instalación del Congreso, es el mecanismo de funcionamiento del sistema representativo y democrático de México.

Precisamente por su naturaleza orgánica tenemos que este artículo tan solo ha tenido dos reformas, una en 1933 y la última en 1977. Dentro de este artículo encontramos que el fundamento de integración de la Cámara de Diputados es por diputados en su calidad de representantes de la nación, lo cual resulta en la idea de que, aunque la representación práctica se dé en los distritos electorales que los eligen, la obligación representativa es con toda la nación.

Ahora, para mantener la consistencia y funcionamiento de este sistema representativo, la Cámara de Diputados tiene siempre un espejo de suplente y está sujeta a una renovación periódica. Con ese objetivo, la ley fundamental dispone que los representantes populares sean electos en su totalidad cada tres años; sin embargo, como verán más adelante, en el artículo 59 se admite la reelección de aquellos, siempre que esta no se refiera al periodo inmediato siguiente.

Por cada diputado se elige un suplente, cuya función es sustituir al propietario en caso de falta temporal o definitiva. Los requisitos para ser legislador suplente son los mismos que para los propietarios.

La suplencia, desde que se contempló el concepto, está ligada a la idea de que los diputados de una asamblea legislativa representan al distrito que los eligió y que, de faltar aquellos a su cargo, sin importar el motivo, el distrito al que representan se vería privado de voz y voto en el foro legislativo si no existiese un diputado suplente, por lo cual es necesario prever y velar por la representación de todos los miembros de los distritos correspondientes.

Sin embargo, actualmente la suplencia sirve tan solo para completar el *quorum* en alguna de las dos cámaras en caso de que los propietarios faltasen por algún motivo. Aunque la necesidad de la suplencia puede explicarse si se tiene en cuenta que puede evitar la celebración de una elección extraordinaria, con toda la ebullición política que conlleva, así como con la erogación de gastos de las campañas políticas,



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



una vez más, por parte de los partidos políticos y la aportación de los subsidios correspondientes por parte del Estado.

Independientemente de su conveniencia, la suplencia promueve prácticas negativas en la Cámara de Diputados, tales como facilitar que los propietarios se dediquen a otras actividades, conservando sus diputaciones como una especie de apartado y, en cierta forma, llegando a constituirse en una reserva para la burocracia federal o local, lo que podría conllevar un demérito para la función legislativa.

Al periodo del mandato de las cámaras que integran el Congreso de la Unión se le llama Legislatura. Estas duran tres años y son clasificadas con un número romano consecutivo. Comenzaron a contabilizarse a partir de la Constitución de 1857.

La permanencia de legisladores por un periodo fijo en el Congreso se complementa con una ilimitada libertad de expresión, que establece que diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas como se dispone en el artículo 61. Cabe destacar que es esta inviolabilidad la que aparta a los legisladores de presiones derivadas de intereses políticos que pudieran interferir en la integridad de sus labores.

Por otro lado, la Constitución también contempla que los legisladores pueden ser destituidos de sus cargos, así como los servidores públicos de alta jerarquía, en caso de que "incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", y serán sujetos a juicio político de conformidad con los artículos 109 y 110 constitucionales. También existe el llamado juicio de procedencia o desafuero, fundamentado en el artículo 111 constitucional.

Como se puede deducir de lo anterior, el concepto central que resulta de este artículo es el de representación nacional, la duración de los puestos representativos y el sistema de suplencia de los representantes. La idea de la representación nacional se refiere fundamentalmente al cuerpo legislativo, cuyo órgano central es el Congreso de la Unión. Este es un ente bicameral, formado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Su principal tarea es legislar, creando normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales, y de igual forma realiza las modificaciones necesarias de acuerdo con el sistema normativo vigente.

El proceso de la labor legislativa actual, como cualquier otro proceso institucional, no puede aislarse del contexto y la evolución histórica de nuestro país. En la iniciativa de reformas de 1977, José López Portillo sometió a discusión que el "objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes"; además, expresó que la estructura constitucional previa "ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social".

La representación ciudadana es la condición política de la Cámara de Diputados y en ella convergen las diferentes ideologías, a través de los diputados que forman



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



parte de grupos parlamentarios o provienen de candidaturas independientes. Derivado de lo anterior encontramos que, en la Cámara de Diputados, existen diversos comités auxiliares en actividades internas de la misma. Estos comités están encargados de definir políticas y programas generales para el desahogo de las actividades a su cargo, y proponer normas y directrices que regulen con eficiencia la actividad encomendada, vigilar su aplicación y supervisar a las áreas involucradas.

Aun cuando la pluralidad es inherente a este tipo de órgano, como mencionamos brevemente líneas arriba, en el trabajo legislativo se deben anteponer los intereses de la nación sobre los intereses personales y de grupo y, aunque complicado por la diversidad de ideas, se trabaja para cumplir con responsabilidad la tarea encomendada, que es elevar los niveles de bienestar de los ciudadanos y la sociedad.

A su vez, tenemos que tomar en cuenta la incidencia de los partidos políticos y el condicionamiento que los mismos ejercen en la actuación parlamentaria de sus diputados, la dependencia de estos a la hora de las votaciones de los grupos parlamentarios, la subordinación a la maquinaria partidista en el momento de confeccionar las listas electorales, que son la otra cara de la vinculación y sometimiento real de los diputados.

Como consecuencia del periodo de duración de los cargos en la Cámara de Diputados, habrá una renovación íntegra cada tres años por considerarse que políticamente es el lapso más conveniente para la Cámara que tiene la representación popular. Lo anterior es consecuencia de que el periodo original de dos años no era un tiempo suficiente para que los diputados lograran trabajar de manera seria el logro o acercamiento o la mera consecución de metas de la legislatura a mediano o largo plazo, así como tampoco les permitía familiarizarse y dominar sus tareas. Además de lo anterior, tenemos que la preparación de procesos electorales en periodos tan cortos generaba e implicaba muy poca estabilidad cívica y, en último momento, esto pudiera aumentar el abstencionismo.

El contenido de la Constitución vigente no es claro sobre la reelección de los miembros del Congreso de la Unión, sino que la limita, como vimos, a que no sea en el periodo inmediato, sino en el segundo posterior. Ahora, como en cualquier otro ámbito, la discusión sobre la reelección ha determinado que existen múltiples ventajas de esta figura, lo cual aprovecharía al máximo la experiencia, conocimientos y capacidad de algunos legisladores durante todo un periodo de gobierno; además, habría una coordinación más eficaz entre ambas cámaras, lo cual estaría perfeccionando el sistema de equilibrio entre los poderes de la Unión.

Por otro lado, con respecto a la reelección, también tendría que ponerse en el objeto de nuestro estudio el factor de contrapesos y equilibrio político, tomando en cuenta la posibilidad de que el grupo parlamentario pudiera no ser del todo benéfico para la nación y su constante modificación permitiría una segunda oportunidad dentro de un sexenio para restablecer ciertas políticas que pudieran afectar los intereses comunes.

Por último, cabe destacar que, hasta ahora, nuestra Constitución no reconoce el concepto de mandato representativo, sino que considera que los distritos electorales



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



existen únicamente como consecuencia de la necesidad técnica y práctica que las demarcaciones territoriales sean especificadas para que coincidan y permitan lograr que el número total de diputaciones que forman la Cámara sea acorde a la población del estado de la federación.

## BIBLIOGRAFÍA

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 1979.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho constitucional", *Introducción al derecho mexicano,* México, UNAM, 1981.

Domínguez Vega, María Guadalupe, *El Congreso de la Unión en la historia*, México, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, 2018.

Martínez Báez, Antonio, *La representación popular en una sociedad política pluralista*, México, UNAM, 1978.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* 17a. ed., México, Porrúa, 1980.

Vega, Pedro de, "Significado constitucional de la representación política", *Revista de Estudios Políticos,* Madrid, núm. 44, 1985.

***Nuria González Martín***

## REFORMAS

1. *DOF* 29-04-1933

2. *DOF* 06-12-1977



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 52

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

## COMENTARIO

El artículo 52 es una de las principales disposiciones para la materialización de nuestro sistema democrático y específicamente para la operación de nuestro sistema electoral. En él se establecen las bases para la integración del órgano de representantes del pueblo, es decir, de la Cámara de Diputados, en el entendido de que la Constitución la separa, siguiendo el modelo original del primer Estado federal, de la Cámara de Senadores, entendiendo por esta el órgano de representación federal.

A lo largo de su evolución, este artículo ha cambiado su contenido de manera importante. Aun con la importancia que tiene la determinación integral del número de diputaciones del Congreso de la Unión y su forma de elección, desde 1977 la disposición fue reformada en su parte medular. Anteriormente, cuando el único sistema de elección de los diputados era el de mayoría simple, el artículo establecía la relación que debía existir entre cierto número de población por cada diputado de mayoría. Es decir, en lugar de que la disposición estableciera, como ahora, un número determinado y fijo de representantes (500), la fórmula anterior, que duró de 1917 hasta 1974, establecía que el número de diputados o diputadas debía corresponder a cierto número de población. Hasta la última reforma que modificó esta fórmula, el artículo establecía que debía existir un representante por cada 250 mil habitantes. Se trataba de una fórmula que contenía cierta racionalidad para determinar el tamaño que esta Cámara debería tener de acuerdo con el aumento poblacional del país. Siguiendo esta fórmula, en un contexto de crecimiento poblacional, la integración del Congreso tendría que ser actualizada cada cierto tiempo para mantener ese equilibrio. El problema que presentaba dicho mecanismo es que no se preveía un tope de crecimiento para la Cámara de Diputados. En la actualidad, los parlamentos más grandes del mundo son el de China (unicameral) con 2 987 miembros, seguido por el de Reino Unido, que cuenta con 650, e Italia, que tiene 630, respectivamente, en sus cámaras bajas.

El cambio en la disposición se debió justamente a la transformación de un sistema mayoritario puro a uno mixto, donde se combina la representación mayoritaria con la representación proporcional. Esta transformación fue el centro de la Reforma



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Política de 1977, que es considerada como el inicio de las reformas que liberalizaron el sistema político mexicano, al abrir mediante este método las puertas de la representación política a los partidos de oposición, aunque estos no fueran los ganadores por mayoría.

El sistema de elección por mayoría es el sistema de votación de la democracia contemporánea por excelencia. Surgido en los orígenes liberales de la democracia moderna, durante las grandes transformaciones de finales del siglo XVIII, establece que el candidato o candidata que gane más votos en una determinada demarcación —sea municipio, entidad o país— es quien obtendrá el cargo en disputa. Esto significa que el territorio debe ser dividido en el número de divisiones, distritos o circunscripciones para los cuales se quiera elegir representantes.

El sistema mayoritario puede ser uninominal si solo se obtiene un ganador, o plurinominal si se obtienen varios. De igual manera, este sistema mayoritario puede ser de mayoría relativa, absoluta o calificada, dependiendo del número de votos que se exijan para declarar un vencedor. Será un sistema de mayoría simple cuando gana aquel candidato o candidata que obtenga el mayor número de votos emitidos, independientemente de si son pocos o muchos en relación con el universo de votantes. El procedimiento para una victoria de mayoría absoluta establece que gana quien obtenga el 50% más uno de los votos emitidos. Un sistema de mayoría calificada es aquel donde se determina que el ganador será quién obtenga un porcentaje determinado, normalmente por arriba de la mayoría absoluta, como pueden ser dos terceras partes de los votos.

Una de las características de los sistemas mayoritarios en muchos de los países que lo adoptan es el establecer un sistema de balotaje o segunda vuelta electoral. Este sistema establece que, cuando un candidato no obtiene una mayoría absoluta (el 50% más uno), se reprograma una nueva elección a los pocos días, pero en esta ocasión solo se presentan los candidatos que obtuvieron las dos votaciones más altas en la primera ocasión.

En la actualidad, muchas naciones tienen incorporada la segunda vuelta electoral. En América Latina son 14 las naciones que la recogen, si bien cada una con sus propias particularidades. Estas son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso mexicano, la figura ha sido discutida en espacios académicos e, incluso, presentada en algunas iniciativas de reforma constitucional, pero no ha contado con el suficiente apoyo para ser aprobada.

El sistema mayoritario es el primero que desarrolló el sistema político representativo, a partir de la idea de igualdad y del reconocimiento del derecho a la participación política de los ciudadanos mediante el voto. Fue una idea plasmada en los nuevos Estados constitucionales a partir de la Revolución francesa y sus orígenes teóricos pueden encontrarse en los primeros autores liberales, como Locke o Rousseau.

Pero, además de su larga historia, se trata del sistema que mantiene su actualidad. Continúa siendo el más fácilmente comprensible para la población al tener


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



que elegir a la persona que más les gusta o que más se acerca a sus convicciones e intereses, pues se trata del mecanismo de elección que mayormente facilita la identificación entre candidatos y electores. A cada elector se le presentan una serie de candidatas y candidatos para que elija a uno de entre ellos. Es por ello que el sistema mayoritario es el que establece de manera clara una vinculación entre los deseos del elector y los candidatos que compiten sin mayor complicación ni tecnicismos. Además, establece incentivos para que los candidatos se acerquen a la ciudadanía con el fin de hacerle llegar su oferta política y convencerla de que son la mejor opción y, al mismo tiempo, abre la posibilidad para que el electorado pueda informarse respecto a las trayectorias y experiencia de los candidatos para emitir su voto de manera informada.

Entre sus ventajas también se puede mencionar que facilita el procedimiento de conteo de votos, pues la tarea de escrutinio consiste, de manera simple y directa, en determinar el número de votos emitidos por cada candidata y candidato, para determinar quién obtuvo la mayoría de los mismos.

Se trata de un sistema que conforma una mayoría de candidatos de algún partido político en la integración de los órganos parlamentarios, lo que le genera una idea clara de la tendencia en la manifestación de las preferencias y, consecuentemente, del voto por parte de los sufragantes. Esto genera la idea de lo que la mayoría de los votantes expresó y, al mismo tiempo, provoca la imposibilidad de que el resto de las fuerzas políticas sean representadas. Es por ello que se trata del sistema de elección que genera estabilidad, pero a costa de la pluralidad de corrientes de minorías o coaliciones.

En 2021, en México, el sistema mayoritario sigue siendo el mecanismo utilizado para elegir a los titulares de los poderes ejecutivos —presidente y gobernadores—, a 60% de los diputados federales, a 75% del Senado, diversos porcentajes en las legislaturas locales y en los gobiernos municipales.

Ahora bien, el sistema de representación proporcional se introdujo en México en 1977 buscando dos objetivos principales: en principio, abrir el sistema político a una representación más adecuada de todas las corrientes políticas relevantes en una sociedad y no solo las que ganan las elecciones y, en segundo lugar, legitimar el sistema político mexicano, de partido predominante, como un sistema que aspiraba a ser visto y calificado como democrático, a partir de la inclusión a los partidos de oposición. La idea original de este sistema proviene del socialista utópico francés Victor Considerant, quien en el siglo XIX señaló que una asamblea parlamentaria solo podría representar fielmente a los electores si en su integración estuvieran representadas, de forma proporcional a lo que ocurre en la sociedad, todas las corrientes políticas. En 1855, Dinamarca introdujo el sistema de representación proporcional, que sería seguido por Bélgica y Francia.

En México, el antecedente a la introducción del sistema de representación proporcional fue la reforma constitucional que introdujo en 1963 los llamados “diputados de partido”. En esta se estableció que todos los partidos que hubieran obtenido al menos 2.5% de la votación nacional obtendrían cinco escaños y aumentarían a



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


un asiento más por cada 0.5% de la votación emitida, con un límite de 20 diputados como máximo. En 1972 se redujo el mínimo de votos para que los partidos obtuvieran estos diputados a un 1.5% y se puso como límite un total de 25 diputados.

La reforma de 1977, que convirtió nuestro sistema electoral en un sistema mixto, tuvo diversas influencias, de corte histórico o comparativas, pero existe coincidencia en situar como autor intelectual de esta reforma al entonces secretario de gobernación, Jesús Reyes Heroles. En el momento de su implementación, el Congreso aumentó su composición a 400 diputados, para mantener los 300 distritos uninominales de mayoría e incluir 100 diputados por el principio de representación proporcional. En 1986 se aumentaría el número de diputados elegidos por el sistema de representación proporcional a 200 para que estos ocuparan el total de 40% de la Cámara de un universo de 500 representantes.

Para funcionar, se eligió el método de listas regionales bloqueadas y cerradas. Esto significa que los ciudadanos no pueden elegir entre las candidatas y los candidatos de la lista, ni en el orden en que están enlistados. Estas son decisiones tomadas por los órganos de dirección de los partidos políticos, lo que ha abierto una corriente crítica al respecto. De hecho, las listas de representación no aparecen en la boleta más que para fines informativos, pues el resultado de la asignación es una consecuencia de los resultados de la votación emitida para los cargos de mayoría y, a partir de ello, de la aplicación de una fórmula de distribución y no como resultado de una selección directa por parte de los electores.

Entre las ventajas que tiene el sistema proporcional encontramos que justamente logra reflejar de manera muy certera las diferentes corrientes políticas existentes en un momento dado en la sociedad, desde el punto de vista de la representación final de fuerzas políticas.

Como se ha documentado ampliamente, la adopción del sistema electoral mixto en el caso mexicano, con dominante mayoritario, fue el camino que permitió el tránsito de un sistema político de partido dominante a un sistema de representación plural y, eventualmente, el camino a una auténtica alternancia electoral.

## BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-LXVIII Legislatura, 2016.

Barquín, Manuel y Serna de la Garza, José Ma., "Comentario al artículo 52", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 1995.

Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

Cotteret, Jean-Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikos Tau, 1973.

Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Power, Greg *et al.*, *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria,* Copenhague, PNUD-Unión Interparlamentaria, 2012.

Reeve, Andrew y ware, Alan, *Electoral systems. A comparative and theoretical introduction*, Londres, Routledge, 1992.

***Hugo Alejandro Concha Cantú***

## REFORMAS

1. *DOF* 20-08-1928
2. *DOF* 30-12-1942
3. *DOF* 11-06-1951
4. *DOF* 20-12-1960
5. *DOF* 14-02-1972
6. *DOF* 08-10-1974
7. *DOF* 06-12-1977
8. *DOF* 15-12-1986
9. *DOF* 06-06-2019



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 53

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados o diputadas de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

## COMENTARIO

Con frecuencia, el ciudadano o lector no especializado se pregunta por qué la organización de una elección puede ser una tarea que implica tantos esfuerzos institucionales y recursos materiales, humanos y presupuestales. El artículo 53 constitucional es uno de los que explica esta situación. Entender lo que es y cómo funciona una elección es una tarea aparentemente sencilla, pero analizar con detalle todas las actividades y procedimientos que se tienen que efectuar para lograrla, así como las normas y lineamientos que regulan esas actividades, es un poco más complicado.

El artículo 53 establece justamente los principios generales que se tienen que observar para poder llevar a cabo las 300 elecciones por el sistema de mayoría y, en un segundo párrafo, el que se tienen que seguir para la elección de 200 diputados por el sistema de representación proporcional. El contenido de este artículo crea las bases de la geografía electoral, la cual es ampliamente regulada en la ley secundaria, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en mayo de 2014.

El artículo 53 sufrió una reforma completa durante la reforma política llevada a cabo en 1977 que creó el sistema mixto electoral que desarrolla tanto el sistema de votación mayoritaria como el de representación proporcional. En ese momento, el artículo creó los dos ámbitos en donde los representantes políticos serán electos mediante el voto ciudadano.

La primera parte del artículo se refiere a la determinación de los distritos electorales uninominales. El distrito electoral es la unidad territorial clave para un sistema de elección mayoritaria. Es por ello que un distrito electoral es la delimitación del espacio sobre el cual se llevará a cabo una elección específica. En dicha delimitación se



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


requiere contemplar un número determinado de habitantes, de manera que todos los distritos electorales cuenten con un número de población relativamente similar para lograr que el voto de un ciudadano tenga el mismo peso en cualquiera de los distritos que forman parte del país o de una entidad federativa. Sin embargo, la lógica de esta distribución implica que las entidades que cuentan con mayor densidad poblacional tendrán más distritos y, por ende, más representantes populares. La idea original es que la Cámara de Diputados representaría a la población y la Cámara de Senadores se encargaría de la representación igualitaria para todas las entidades federativas. Dos tipos de representación para articular distintos intereses de un Estado federal.

En el caso de un Estado federal como el mexicano, hay una división de distritos electorales federales que tiene como propósito elegir a los 300 diputados por mayoría de todo el país y, simultáneamente, hay una división de distritos electorales por mayoría en cada entidad federativa, con el propósito de elegir a los diputados locales que integran el congreso de cada entidad. Los 300 distritos electorales federales no tienen que coincidir con los distritos electorales locales, pues es decisión soberana de cada entidad federativa determinar el número de diputados locales que integrarán las legislaturas de cada entidad y, consecuentemente, el número de distritos electorales locales.

Los distritos electorales en el sistema electoral mexicano son uninominales, pues la elección en cada uno de ellos está diseñada para obtener un nombre, el del candidato o candidata que obtuvo el mayor número de votos. Cada partido político con registro podrá acreditar una candidata o candidato por cada distrito electoral. Por ello se habla de un sistema de mayoría simple en distritos uninominales.

El diseño de cada distrito electoral, es decir, la delimitación de sus contornos, es un tema delicado, pues en la historia política estadounidense se llegó a dar el caso de manipulación en la delimitación de los mismos a efecto de incluir comunidades que eran simpatizantes de un partido determinado. A dicha práctica fraudulenta se le conoció como "*gerrymandering*", por provenir del político Elbridge Gerry, quien, cuando fue gobernador del estado de Massachusetts, en 1812, firmó un decreto para crear un distrito electoral en el área de Boston, donde se asentaba una comunidad del partido demócrata que favorecía a su partido. El distrito tenía la forma de una salamandra mítica, y de ahí el nombre "Gerry", por el personaje, y "*mander*" de "*salamander*", que significa salamandra. Esta práctica es hoy muy reconocida a nivel internacional como un fraude electoral, pues a la inversa de lo que ocurre en una elección en donde los electores eligen al político en turno, en esta actividad los políticos eligen a sus electores. El objetivo de esta práctica es el de maximizar el efecto de los votos de los partidarios y minimizar el efecto de los votos opositores. Suele presentarse de dos formas principales, la de "fragmentación", disolviendo el voto de los opositores en diferentes distritos para evitar que sean mayoría, o bien, a través de la "concentración", donde manipulan los límites de los distritos para lograr que se junten los votos de partidarios y de esa manera contar con la mayoría necesaria para ganar la elección. Los efectos de esta práctica tienen muchas variantes y han sido estudiadas por la ciencia política; además, se ha presentado en muchos países del mundo en diferentes momentos.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Justamente para evitar la manipulación en el diseño y delimitación de los distritos electorales, los Estados democráticos contemporáneos han regulado los procesos para determinar los distritos, o establecen instituciones confiables encargadas de llevar a cabo esta delicada tarea. Mientras que en Estados Unidos fue la Suprema Corte de Justicia la que limitó esta práctica en 1962, en el caso mexicano el artículo 53 estableció que la determinación de los distritos se haría tomando en cuenta el último censo poblacional. El censo poblacional es la medición cuantitativa y cualitativa de la población mexicana. Permite saber cuántos somos, dónde vivimos, a qué nos dedicamos, así como las características demográficas básicas. Es la principal función de un órgano que es constitucionalmente autónomo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Esto significa que, si bien la autoridad electoral es la encargada de llevar a cabo la distritación a nivel federal, el área encargada de esta función, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, tiene que hacerla a partir de la información estadística y cartográfica que le proporciona el INEGI. En suma, la distritación electoral federal mexicana garantiza que sea imparcial, al estar encomendada a un órgano constitucional autónomo, el Instituto Nacional Electoral (INE), máxima autoridad administrativa electoral, con base en la información de otro órgano constitucional autónomo, el INEGI.

La regulación y procedimiento de la geografía electoral, y particularmente de la distritación, se regula de manera específica en la ley correspondiente, pero la Constitución señala en el mismo precepto que ninguna entidad federativa podrá tener menos de dos distritos electorales. Este es el caso de Baja California Sur, Campeche y Colima. Esta imposición es importante para asegurar que cada entidad federativa cuente con representantes en la Cámara Baja, más allá de su representación en el Senado. No obstante esta disposición, la configuración política mexicana es muy desigual, pues si bien se garantiza que el voto ciudadano tenga el mismo peso prácticamente en todos los distritos (salvo aquellos que cuentan con el mínimo de dos), las bancadas de representantes son muy desiguales. Mientras que algunas entidades tienen el mínimo de dos representantes, existen algunos que tienen una enorme representación, como el caso del Estado de México, que cuenta con 41 distritos, la Ciudad de México con 24 o Veracruz con 20. En la realidad esto se manifiesta con entidades que acaban teniendo mucha mayor influencia en el Congreso de la Unión, así como también en la asignación presupuestal que toma en cuenta el tamaño poblacional.

El segundo párrafo del artículo analizado establece de manera particular el principio general que rige la elección por el sistema de representación proporcional en nuestro país. De acuerdo con la disposición constitucional, la elección de los 200 diputados de representación se hará mediante listas cerradas de los partidos políticos contendientes correspondientes a cinco regiones en las que se dividirá el país. La Constitución establece que la ley secundaria será la que determine estas demarcaciones territoriales denominadas circunscripciones plurinominales. A diferencia de los distritos uninominales, en estas demarcaciones se eligen a varios candidatos de acuerdo con el porcentaje que cada partido obtiene en cada una de las circunscripciones.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Las cinco circunscripciones están conformadas de manera tal que todas tengan una población relativamente similar, en esta ocasión para lograr que los partidos políticos distribuyan equitativamente sus posibilidades de ganar en las cinco circunscripciones, y para que la distribución de las curules sea proporcional de acuerdo con los porcentajes que se obtienen en la votación mayoritaria, en cada una de ellas. En cada una se disputan 40 posiciones, lo que significa que, si un partido tiene un alto porcentaje de votación en la segunda circunscripción, será en la lista de esa zona donde obtendrá mayores curules de las 40 que se disputan en cada una de las cinco. La primera circunscripción es la que está conformada por las entidades noroccidentales del país: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; la segunda, del oriente, es la conformada por Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; la tercera circunscripción, del sur, la integran Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; la cuarta, de la zona centro, es la que conforman Ciudad de México, Guerrero, Morelos Puebla y Tlaxcala, y la quinta, conformada por los estados del occidente, Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán.

El artículo sufrió su última reforma en junio de 2019, para establecer que las listas que los partidos políticos integren en cada circunscripción plurinominal deben observar el principio de paridad, de manera tal que en cada elección las listas estén encabezadas alternadamente por mujeres y hombres. Esta reforma fue complementaria al importante principio establecido en el artículo 41 constitucional, inciso I, que obliga a los partidos políticos a fomentar el principio de paridad de género y a observar dicho principio en la postulación de todas sus candidaturas.

Gracias a esta reforma, desde 2018, México logró la paridad de género en la integración de las dos cámaras del Congreso de la Unión, abriendo con ello una nueva etapa política.

El procedimiento para la elección de representación proporcional se establece en el artículo 54 constitucional.

## BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,* México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-LXVIII Legislatura, 2016.

Barquín, Manuel y Serna de la Garza, José Ma., "Comentario al artículo 53", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 1995.

Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

Cotteret, Jean-Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikos Tau, 1973.

Instituto Nacional Electoral, *Mapa electoral de la República Mexicana con división de circunscripciones electorales, https://cartografia.ife.org.mx/sige7/?mapoteca=planos&mrm*



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Mcghee, Eric, "Partisan gerrymandering and political science", *Annual review of political science,* San Francisco, vol. 23, pp. 171-185.

Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina,* México, FCE, 2007.

Power, Greg *et al.*, *Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria,* Copenhague, PNUD-Unión Interparlamentaria, 2012.

***Hugo Alejandro Concha Cantú***

## REFORMAS

1. *DOF* 06-12-1977
2. *DOF* 15-12-1986
3. *DOF* 29-01-2016
4. *DOF* 06-06-2019



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 54

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

## COMENTARIO

El artículo 54 constitucional permaneció sin cambios hasta 1963, cuando nuestro sistema electoral pasó de ser un sistema de mayoría puro a uno mixto, de representación plural, aunque limitada. En la reforma de 1963 se estableció en el texto del artículo que la elección de diputados sería directa y se complementaría con diputados de partidos, conforme a lo que dispusiera la ley electoral. De acuerdo con este sistema, todo partido político con registro que obtuviera 2.5% de la votación total en



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


el país tenía derecho a que se le acreditaran cinco diputados, y uno más por cada .5% más de los votos recibidos, con un límite máximo de 20 diputados. En 1972, ante el poco éxito de la disposición, este techo se amplió a 25 diputados. La Constitución también establecía la absoluta igualdad de derechos y obligaciones entre diputados de mayoría y diputados de partido, principio que sigue aplicándose en la actualidad entre los diputados de mayoría y los de representación proporcional. Este sistema de diputados de partido era un sistema de representación de minorías, pero los resultados no fueron los que se esperaban. No se obtuvo una representación auténticamente plural, por lo que en pocos años se llevó a cabo una nueva y profunda reforma constitucional.

A partir de la reforma política de 1977, el artículo nuevamente fue cambiado para continuar con la idea de un sistema mixto, pero esta vez incorporando un sistema de representación proporcional junto con el de mayoría.

En ese momento se establecieron 100 diputados a ser asignados por este sistema, para un total de 400 diputados. Estas nuevas curules se asignarían a través de listas regionales elaboradas previamente por cada partido político. Aquellos partidos que buscaran obtener ese tipo de posiciones deberían cumplir con tres condiciones: *1)* participar con candidatos a diputados de mayoría en por lo menos 100 de los 300 distritos uninominales; *2)* no obtener 60 o más constancias de mayoría, y *3)* alcanzar 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

A partir de esa reforma, se expidió una nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) que estableció los procedimientos para llevar a cabo esa asignación por parte del órgano encargado para ello de la Secretaría de Gobernación: la Comisión Federal Electoral.

De acuerdo con la ley, para poder ser sujeto de asignación de diputados de representación proporcional, un partido político requería contar con 5% de la votación efectiva en una circunscripción electoral. La fórmula para la asignación se basaba en tres elementos. Primero se otorgaba un primer diputado a todos los partidos que hubieran obtenido el porcentaje mínimo de votación (5%). Después se procedía a la asignación mediante el cociente natural. El cociente natural es el resultado de dividir la votación efectiva entre el número de curules a repartir. A cada partido político se le asignaban curules, de acuerdo con el número de veces que su votación obtenía el cociente natural. El siguiente elemento es el resto mayor, que es el remanente más alto de votos entre las fracciones de votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente natural. Este resto mayor se utiliza en caso de que aún queden curules a distribuir.

En esta etapa, sin embargo, se distribuían las curules con una fórmula de representación mínima y una de primera proporcionalidad. Estas fórmulas tendían a sobrerrepresentar a los partidos con menos votación mientras que, simultáneamente, se sobrerrepresentaba al partido con mayor votación. Esto se convertía en un sistema de partido mayoritario, partidos medianos subrepresentados y partidos chicos sobrerrepresentados.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Para 1986, se aumentó el número de diputados de representación proporcional a 200 para que la Cámara quedara, como en la actualidad, con una integración de 500 diputados. Asimismo, se modificaron criterios y se establecieron reglas más precisas para la asignación de estos diputados. Entre otras normas se estableció que si algún partido obtenía 51% o más de la votación nacional efectiva podría participar solo si obtenía constancias de mayoría relativa inferior a su porcentaje de votos, hasta llegar por ambos principios a ese porcentaje total. De la misma manera, la Constitución estableció que ningún partido tendría derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, que serían equivalentes a 70% de la integración total de la Cámara.

El sistema de 1986 contenía algunas modificaciones al sistema establecido en 1977, buscando ampliar la representación proporcional. Se modificaron algunas restricciones, pero se agregó la llamada "cláusula de gobernabilidad". A partir de esta disposición, y bajo el argumento de que se buscaba asegurar la estabilidad política, se garantizaba la mayoría del partido que obtenía el más alto porcentaje de constancias de mayoría.

Todavía el artículo sufriría modificaciones en 1990, 1993, 1996 y la última, aunque menor, en 2014. Las modificaciones ya no alteraron la integración de la Cámara, pero sí modificaron las reglas de asignación de representación proporcional nuevamente.

Con la reforma de 1990 se establecieron en la ley los siguientes criterios:

Cuando ningún partido alcanzaba el 35% de la votación nacional y ninguno llegaba, consecuentemente, a 251 diputaciones (mayoría absoluta), a cada partido se le asignaban tantos diputados de representación como para que su total en la Cámara correspondiera al porcentaje de votos que obtuvo en la votación nacional emitida y, de esa manera, tuviera una proporcionalidad exacta.

Cuando un partido alcanzaba el 35% o más de la votación, se le asignaban los diputados suficientes para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara y, además, se le daban dos diputados adicionales por cada punto porcentual que sobrepasara el 35% hasta llegar a 60%. Esta situación otorgaba una sobrerrepresentación del partido mayoritario conforme a la primera proporcionalidad.

Cuando un partido obtenía entre 60 y 70% de la votación nacional, pero sus resultados no reflejaban su porcentaje de votación, se le asignaban tantos diputados de representación como fuera necesario para hacer dicho ajuste y nuevamente tener un reflejo de los votos obtenidos con las curules asignadas en la Cámara.

Cuando un partido obtuviera más de 70% de la votación, entonces el número de diputados no se elevaría más allá de los obtenidos por mayoría, aun generando su subrepresentación, evitando que algún partido tuviera más de 350 diputados.

En la reforma de 1993 se volvió a buscar que existiera una correlación entre el porcentaje de votación de cada partido y el número de diputados en la Cámara. Las excepciones funcionaban nuevamente para evitar que un partido tuviera más de 63% de representación, es decir, 315 diputados, o bien, cuando un partido no sobrepasaba el 60%, en donde el límite establecido era de 300 diputados. De esta manera, ningún



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


partido podía tener por sí solo 350 diputados, lo que equivale a la mayoría calificada necesaria para realizar reformas constitucionales.

La reforma de 1996 volvería a modificar los criterios para que quedaran como existen en la actualidad. Una adición en 2014 modificó el mínimo necesario para que un partido pudiera contar con diputados de representación proporcional.

*1. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.* La idea que subyace a este primer criterio es que, si un partido va a ser beneficiado por el sistema de representación proporcional, debe probar que se trata de una fuerza política a nivel nacional y, para ello, debe participar en dos terceras partes del total de los distritos electorales. El hacerlo implica que se trata de una organización política representativa a nivel nacional y que cuenta con militantes y una estructura lo suficientemente desarrollados para ser considerados partido político de importancia y presencia en la contienda que se disputa, al margen de haber obtenido la votación mínima exigida en la elección anterior para mantener su registro. A final de cuentas, la asignación de representación proporcional tiene una ventaja para las y los candidatos que llegan a una curul por ese sistema pues, a diferencia de lo que ocurre con las y los candidatos de mayoría simple, en este tipo de sistema los candidatos no tienen necesidad de realizar una campaña política y, consecuentemente, no tienen que hacerse de recursos económicos para ese fin. El ganar una posición sería consecuencia directa de la votación obtenida por las y los candidatos de mayoría, así como por el lugar en el que se encuentran en las listas elaboradas por sus partidos políticos. Entre más alto sea el lugar que ocupan en dichas listas, más alta la probabilidad de poder obtener una curul.

Más allá de esta importante diferencia, una vez que se oficializan los resultados, las diputadas y los diputados, por ambos sistemas, contarán con los mismos derechos y obligaciones.

*2. Todo partido político que alcance por lo menos el 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.* Este numeral fue modificado en la reforma político-electoral de 2014, para elevar a 3% el piso mínimo para que un partido político nacional con registro pueda obtener curules por el sistema de elección de representación proporcional. Este mínimo era de 1.5% en 1990, y de 2% a partir de 1996. Se trata de un número que coincide con el mínimo porcentaje de votación que la Constitución exige, en el artículo 116, fracción IV, inciso f), a los partidos políticos para conservar su registro. Esto significa que aquel partido político que obtiene el porcentaje requerido o arriba de este, a nivel nacional, conserva su registro, y ganará simultáneamente su derecho a contar con diputaciones de representación proporcional pero solo en aquellas circunscripciones plurinominales donde cuenten con ese 3% respectivamente. Es decir, la asignación de diputaciones por este sistema opera con cierta independencia en cada una de las cinco listas. Un partido político puede obtener un alto número de curules de representación en una o varias de las cinco circunscripciones y quedarse sin asignación o pocos sitios en otras.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



*3. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.* Esta disposición es en realidad continuación de las dos anteriores, pues justamente establece que el partido que cuente con el mínimo de candidaturas en 200 distritos y con 3% o más de la votación emitida en cada circunscripción le corresponderán algunos de los 40 curules a disputar en cada una de las cinco áreas de representación plurinominal. Cumplidas las dos condiciones, este numeral agrega que la asignación se sigue en el orden que tienen los candidatos en las listas de cada circunscripción. Por este motivo, un incentivo muy importante para los aspirantes a obtener una curul es ser candidatos o candidatas en los primeros lugares de las listas de representación proporcional. Al ser listas cerradas y bloqueadas, una vez que los partidos políticos determinan los nombres y el orden que tienen en las listas, la elección de los candidatos solo estará sujeta al porcentaje de la votación obtenida, pues los electores no intervienen de ninguna otra manera en seleccionar a dichas personas, o bien, en influir quién entra en primer lugar. Es un sistema que claramente beneficia a los partidos políticos, ya que ellos utilizarán este mecanismo de acuerdo con sus proyecciones electorales, para premiar a algunos y algunas, y para dejar en la incertidumbre a otros.

En muchos países de Europa con sistemas de representación proporcional se utilizan listas abiertas, en las cuales el electorado no solo indica el partido por el que vota, sino que tiene la opción de indicar cuál de los candidatos es el de su preferencia. En estos casos, según la cantidad de votos que cada candidato o candidata obtenga, se le dará preferencia en la lista de cada partido. Aun cuando parece tratarse de un sistema más sensible al electorado y, por tanto, calificado por algunos autores como más democrático, en realidad se ha constatado que tienen algunas desventajas, pues genera competencia de dichos candidatos al interior del partido y muy a menudo esto es fuente de conflictos y fragmentación.

El que las listas sean bloqueadas o no significa que los resultados de la votación que se toman en cuenta son directamente dirigidos a la lista de cada partido. Cuando las listas son libres, los electores tienen el número de votos correspondientes a las curules a distribuir. Al momento de votar, estos distribuyen los votos entre los candidatos y candidatas de las diferentes listas de los partidos políticos. También existe una variante más, en donde los electores pueden dirigir varios de los votos a su disposición a un solo candidato o candidata para reforzar su preferencia, lo que se conoce como voto acumulativo.

*4. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.* Este numeral agrega un techo o límite de enorme importancia para el equilibrio en la Cámara como un mecanismo que busca evitar la sobrerrepresentación que se pudiera generar por contar con los dos sistemas de elección simultáneos. La idea de poner límites a la sobrerrepresentación es una idea de absoluta congruencia y actualidad con el constitucionalismo contemporáneo. Si por este entendemos el movimiento ideológico que busca ordenar la vida social a partir de diversos proce-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


dimientos y técnicas que eviten la concentración del poder en una sola persona o grupo, los límites a la sobrerrepresentación son técnicas constitucionales de enorme actualidad. Si además se busca un constitucionalismo democrático propio del siglo XXI, se trata de un procedimiento simple que busca garantizar la pluralidad política en la Cámara de representación popular. Este objetivo se complementa con la fracción quinta que se describe a continuación; no obstante, la claridad de lo que se establece y hasta cierto punto de la evidente racionalidad detrás del límite, los partidos políticos han encontrado la forma de incumplir con la finalidad buscada a través de la repartición de votos entre los partidos que juntos hacen una coalición electoral, para de esa manera no asignar más de los curules permitidos a un solo partido, pero en la realidad contar con más de esos votos.

*5. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%.* De la misma manera que en el numeral anterior, desde la amplia reforma política de 1996 llevada a cabo en la administración del presidente Ernesto Zedillo, se estableció esta disposición que busca garantizar la pluralidad política evitando que un partido, optimizando las ventajas de ambos sistemas de elección, pueda llegar a contar una representación desmedida por arriba de la votación que obtuvo. De acuerdo con lo aquí establecido, ningún partido puede contar con un número total de diputados por ambos principios que representen un porcentaje mayor a 8% de la votación que obtuvo.

En ese sentido, el sistema electoral desterraba de manera definitiva (ya se había eliminado desde 1993) la llamada "cláusula de gobernabilidad", la cual era un sistema que buscaba el objetivo inverso, es decir, garantizar al partido mayoritario que permaneciera como tal. A través de este sistema se le otorgaban dos diputados más de representación proporcional por cada 1% al partido que obtenía una votación por arriba del 35%. Se trató de un mecanismo que se estableció para que el sistema de representación plural efectivamente le diera curules a los partidos de oposición, pero que, simultáneamente, mantuviera el predominio del partido históricamente predominante.

Como se mencionó en el numeral anterior, esta disposición no ha logrado su objetivo de manera plena, pues, una vez que se llevan a cabo las asignaciones, los integrantes de los partidos políticos coaligados llegan a cambiarse de partido, o en ocasiones aún en situaciones más complicadas, permaneciendo en sus partidos, votan por igual con el partido mayoritario o dominante de la coalición. Es por ello que esta limitación pensada para la asignación de diputados de representación debería extender su alcance para convertirse en un límite a la sobrerrepresentación en todo momento y no solo cuando se integra la legislatura de diputados cada tres años.

*6. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circuns-*


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



*cripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.* El último numeral de este artículo es una disposición de naturaleza compensatoria. Lo que busca es establecer el criterio a seguir cuando, de conformidad con los techos que establecen los numerales 4 (máximo de 300 diputados por ambos principios) y 5 (tope de ocho puntos porcentuales arriba de la votación obtenida del total de votación nacional emitida), no se logran asignar todas las curules de representación proporcional. En estos casos, la adjudicación del diputado o diputada de representación proporcional que ya no se pudo dar al partido que llegó a los límites establecidos se hará al siguiente partido político en turno en cada circunscripción electoral.

## BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-LXVIII Legislatura, 2016.

Barquín, Manuel y Serna de la Garza, José Ma., "Comentario al artículo 54", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 1995.

Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

Comisión Federal Electoral, *Código Federal Electoral*, México, 1987.

Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2006.

Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007.

Power, Greg *et al.*, *Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria,* Copenhague, PNUD-Unión Interparlamentaria, 2012.

***Hugo Alejandro Concha Cantú***

## REFORMAS

1. *DOF* 22-06-1963
2. *DOF* 14-02-1972
3. *DOF* 06-12-1977
4. *DOF* 15-12-1986
5. *DOF* 06-04-1990
6. *DOF* 03-09-1993
7. *DOF* 22-08-1996
8. *DOF* 10-02-2014



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 55

Para ser diputado se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V.- No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



## COMENTARIO

El artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los requisitos para acceder al cargo de diputado. Este precepto se encuentra ampliamente ligado al artículo 58, que establece los requisitos para ser senador, a excepción de la edad, ya que para ser diputado se exige tener 21 años y para ser senador 25 años cumplidos al día de la elección.

Por tales razones y, dados los parámetros establecidos para la dimensión de la presente obra, en este comentario nos enfocaremos únicamente en exponer los requisitos de elegibilidad que a lo largo de los años han tenido ambos institutos políticos dentro del constitucionalismo mexicano, dejando, por cuestión de espacio, el análisis de cada uno de los requisitos de elegibilidad para el comentario del artículo 58.

Los requisitos de elegibilidad para la postulación y desempeño de un cargo legislativo, sin duda alguna, son parte esencial de nuestros derechos políticos, por cuanto constituyen el grupo de atributos (ciudadanía y capacidad de obrar) que tiene una persona en un determinado Estado, lo cual le permite hacer efectiva su participación política como ciudadano.[1]

La participación política, reducida a su mínima expresión de votar o ser votado, es fundamental para el ejercicio de los derechos políticos, por lo que se encuentra establecida en nuestra Constitución en los artículos 35, fracción II y 36, fracción IV, como un derecho y una obligación.

El ser votado representa un derecho fundamental de los ciudadanos mexicanos, ya que significa el poder ser electo para ocupar cargos de representación popular, como el de presidente de la república, senador o diputado.[2]

A lo largo de nuestra historia han sido múltiples los requisitos de elegibilidad que se han exigido para ser diputado. La Constitución de Cádiz de 1812, tomada como un referente histórico del constitucionalismo mexicano,[3] estableció en el artículo 91:

> [...] para ser diputado de Cortes, se requiere ser ciudadano que esté en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y que haya nacido en la provincia, ó esté avecindado en ella con residencia á lo menos de siete años, bien sea del estado seglar ó del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la Junta, ó en los de fuera de ella".[4]

---

1 Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina,* 2a. ed., México, FCE-TEPJF-IFE-Universidad de Heilderbeg, 2007, p. 48.

2 Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, Constitucionalista, 2002, pp. 113 y 114.

3 Con acierto, José Gamas Torruco, Mario Santiago Juárez y Adriana Gutiérrez Hernández, en su obra *La constitución de Cádiz en México*, han señalado que "La Constitución de Cádiz estuvo vigente en México y dejó su impronta en el constitucionalismo mexicano, el texto que tiene el lector en sus manos da cuenta de ello". Gamas Torruco, José; Santiago Juárez, Mario y Gutiérrez Hernández, Adriana, *La Constitución de Cádiz en México*, México, UNAM, 2014, p. 3.

4 Constitución Política de la Monarquía Española, *http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/P-0004-00002.pdf*



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Aquí podemos ver delineados algunos de los aspectos actuales como ciudadanía, edad y residencia o vecindad, es decir, el origen y pertenencia a un grupo o sector territorial o regional determinado.

Por su parte, dos años después, la Constitución de Apatzingán de 1814 estableció en su artículo 52 como requisitos para ser diputado "[...] ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo".[5] Lo interesante de esta Constitución es que en los artículos subsecuentes se colocaron una serie de límites al ejercicio de este derecho, como la prohibición a individuos que hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo Tribunal de Justicia hasta haber transcurrido dos años; que los empleados públicos que ejercieran jurisdicción en toda una provincia no podrían ser elegidos por ella; tampoco los interinos podrían serlo por la provincia que representaran hasta después de dos años de llevar a cabo su labor, y que no podrían ser diputados, simultáneamente, dos o más parientes en segundo grado.[6]

Una década después, en la carta magna de 1824, en su artículo 19, se señaló que para ser diputado se requería: "I. Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos; II. Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que elige, ó haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro".[7]

Al igual que la Constitución que la antecedía, en su articulado subsecuente señaló una serie de prohibiciones para ser diputado, como: no estar privado de sus derechos ciudadanos; no ser vicepresidente y presidente de la nación; individuo de la Suprema Corte de Justicia, secretario del despacho; oficial de sus Secretarías; empleado de Hacienda, gobernador de los estados o territorios, comandante general, arzobispo, obispo, gobernador de obispados, provisor, vicario general, juez de circuito y comisario general de Hacienda y Guerra.

En 1842, el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, en su artículo 51, señaló como requisitos para ser diputado:[8]

> I. Ser mayor de 25 años al tiempo de la elección, y con vecindad de cuatro por lo menos en el Departamento que lo elige. Los naturales que no tengan aquella vecindad, solo podrán serlo en el caso de que conserven allí alguna propiedad territorial o giro industrial. II. Tener un capital físico o moral que produzca al nombrado una renta anual efectiva de 1,200 pesos, y que no consista en emolumentos procedentes de empleo, destino, beneficio eclesiástico, o de algún cargo público que sirva temporalmente, o en comisión, [y] III.

---

5 Constitución de Apatzingán de 1814, *http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf*

6 Guerrero Galván, Luis René y Castillo Flores, José Gabino, "Comentario al artículo 55", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,* México, IIJ-UNAM-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. VIII.

7 Constitución de 1824, *http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf*

8 Primer proyecto de la Constitución Política de la República mexicana, *https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf.*



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


> Desempeñar las cargas concejiles para que fuere nombrado desde el año de 1843 en adelante, a no ser que disfrute de una exención legal calificada por la autoridad competente.

Haciendo las especificaciones y aclaraciones siguientes sobre el capital (1 200 pesos) que debían poseer los candidatos al cargo: la regulación del capital se hará por los libros de contribuciones; no se requiere este capital para que puedan ser diputados los profesores de alguna ciencia que por espacio de 10 años consecutivos hayan dado lecciones de ella en algún establecimiento público aprobado por el gobierno, siempre que reúnan las otras calidades.

Como prohibiciones para ser diputado, se enmarcaban en el artículo 52 las siguientes:

> I. El presidente de la República, los secretarios del despacho y oficiales de sus secretarías, los individuos de la Suprema Corte de justicia ni de la marcial, los M. RR. [SIC] arzobispos y Obispos, ni los empleados generales de hacienda. Los gobernadores de los Departamentos, sus secretarios, los Gobernadores de Mitras, Provisores, Vicarios generales, ni los comandantes militares, tampoco pueden serlo por los Departamentos a que se extienda su jurisdicción, encargo o ministerio.[9]

Por su parte la Constitución federal de 1857, en su artículo 56, determinó que "Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinte y cinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado ó Territorio que hace la elección, y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular".[10] Lo destacable de este marco normativo es que en los artículos siguientes estableció que el cargo de diputado era incompatible con cualquier comisión o destino de la Unión en el que se disfrutara sueldo, además de que los diputados propietarios, desde el día de su elección hasta el día en que concluyeran su encargo, no podían aceptar ningún empleo de nombramiento del ejecutivo de la Unión por el que se disfrutara sueldo, sin previa licencia del Congreso.

Finalmente, la Constitución de 1917, en su artículo 55, estableció los requisitos de elegibilidad, que en su mayoría continúan vigentes, con 10 reformas y la adición de una fracción que, a lo largo de sus ya más de 100 años, el legislador ha considerado necesarias y que ejemplificamos en el cuadro comparativo que a continuación se muestra para una mejor ilustración:

| *Texto de 1917* | *Texto actual* |
|---|---|
| **Art. 55.-** Para ser diputado se requieren los **siguientes requisitos:** | **Art. 55.-** Para ser diputado se requiere:<br>*Párrafo reformado DOF 29-01-2016 (1).* |
| **I.-** Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. | **I.** Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. |

[9] *Idem.*

[10] Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, *http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf*



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



| *Texto de 1917* | *Texto actual* |
|---|---|
| **II.-** Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección. | **II.** Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;<br>*Fracción reformada DOF 14-02-1972 (2).* |
| **III.-** Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.<br><br>La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular. | **III.** Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.<br>*Párrafo reformado DOF 29-01-2016 (3).*<br><br>**Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.**<br><br>La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.<br>*Fracción reformada DOF 08-10-1974, 06-12-1977 (4).* |
| **IV.-** No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. | **IV.** No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. |
| **V.-** No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección. | **V.** No ser **titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser** Secretario o Subsecretario de Estado, **ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.**<br><br>No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto,** salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.<br>*Párrafo reformado DOF 10-02-2014 (5).* |



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


| *Texto de 1917* | *Texto actual* |
|---|---|
| Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventas días antes de la elección. | Los Gobernadores de los Estados **y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.** *Párrafo reformado DOF 29-01-2016 (6).*<br><br>**Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;** *Párrafo reformado DOF 29-01-2016 (7). Fracción reformada DOF 29-04-1933, 31-12-1994, 19-06-2007 (8).* |
| **VI.-** No ser ministro de algún culto religioso. | **VI.** No ser Ministro de algún culto religioso, y *Fracción reformada DOF 29-04-1933 (9).* |
| | **VII.** No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59. *Fracción adicionada DOF 29-04-1933 (10).* |

Como podemos observar, la mayoría de los cambios legislativos que se han realizado obedecen a un sistema de blindaje electoral, es decir, al establecimiento de prohibiciones que brinden o puedan brindar ventajas indebidas a los candidatos y vulneren la equidad electoral, es decir, obedecen al establecimiento del mínimo de condiciones de igualdad que facilitan la justa competencia electoral.

A lo largo de 100 años, la mayor preocupación de nuestros legisladores se ha enfocado en limitar (separación definitiva por tiempo determinado) el acceso a cargos legislativos a quienes desempeñen funciones públicas en instituciones de uno de los poderes o en organismos constitucionalmente autónomos, que representen o puedan otorgarles una ventaja indebida sobre los otros candidatos o influencia en el desempeño del cargo.

## BIBLIOGRAFÍA

Gamas Torruco, José; Santiago Juárez, Mario y Gutiérrez Hernández, Adriana, *La Constitución de Cádiz en México*, México, UNAM, 2014.

Guerrero Galván, Luis René y Castillo Flores, José Gabino, "Comentario al artículo 55", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,* México, IIJ-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



UNAM-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. VIII.

Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina,* 2a. ed., México, FCE-TEPJF-IFE-Universidad de Heilderbeg, 2007.

Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, Constitucionalista, 2002.

***María de los Ángeles Fromow Rangel***

## REFORMAS

1. *DOF* 29-04-1933
2. *DOF* 14-02-1972
3. *DOF* 08-10-1974
4. *DOF* 06-12-1977
5. *DOF* 31-12-1994
6. *DOF* 19-06-2007
7. *DOF* 10-02-2014
8. *DOF* 29-01-2016



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 56

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

## COMENTARIO

El objeto del artículo 56 es determinar el número de miembros que integran el Senado de la República, establecer los métodos de elección de sus integrantes y precisar el periodo de tiempo de ejercicio del cargo.

De conformidad con las proyecciones trazadas por los ingenieros constitucionales que fundaron la República federal mexicana, estas tres determinaciones del diseño constitucional —a las que se suma la previsión de edades diferentes como requisito de elegibilidad para los integrantes de una y otra cámara del Congreso de la Unión establecida en el artículo 58— propenden a que el Senado cumpla cuatro funciones políticas:

1. Refinar las decisiones públicas encomendadas al poder legislativo, al actuar el Senado como Cámara de revisión de la Cámara de Diputados.

2. Contribuir al equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo del sistema presidencial mexicano, mediante la división del poder legislativo en dos cámaras.

3. Controlar y racionalizar desde el Senado el ejercicio del poder que la Constitución le atribuye al presidente de la República.

4. Representar a los estados en un plano de igualdad en el proceso de decisión política nacional, en el marco del pacto federal.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Por una cuestión de diseño del arquetipo del Estado mexicano que la Constitución recoge desde los tiempos de nuestra aurora constitucional, el Senado de la República se integra por un número de miembros sustancialmente menor a la Cámara de Diputados. Como dispone el artículo 56, el Senado se constituye por 128 miembros, mientras que la Cámara de Diputados por 500, tal como indica el artículo 52. Y también por diseño varía el periodo constitucional de los senadores, que es de seis años, con respecto al de los diputados, que es de tres.

Bajo el esquema bicameral configurado en la Constitución, el Senado ha de actuar como Cámara de enfriamiento de la Cámara de Diputados, en tanto que los senadores, por ser de mayor edad que los diputados, vierten su experiencia y reposo para tal finalidad; y este mismo efecto político se pretende conseguir mediante el tamaño del Senado, que por diseño constitucional está integrado por un número significativamente menor que el de la Cámara de Diputados. Y a igual finalidad está orientado el establecimiento de periodos de tiempo más prolongados para los senadores en el ejercicio del cargo que para los diputados.

Los senadores de la República son democráticamente electos por voto directo del pueblo, mediante tres métodos de elección distintos: 96 provienen de los estados y de la Ciudad de México a razón de tres por cada entidad federativa. De ellos, dos son electos por medio de la fórmula de candidatos que presenta aquel partido político que obtiene el mayor número de votos, mientras que el tercer senador es asignado al candidato del partido político que obtiene el segundo lugar en número de votos. Los otros 32 senadores son electos en una sola circunscripción nacional por el principio de representación proporcional, a partir de las listas que presenta cada partido político.

Conviene advertir que el artículo 56 establece que los estados tienen igual número de senadores electos por el principio de mayoría, tres por estado, e igual número tiene la entidad federativa de la Ciudad de México. Esta es la proyección institucional de la igualdad de los estados dentro del pacto federal. La composición igualitaria de los estados en el Senado permite que cada uno de ellos participe exactamente con el mismo peso político en la toma de decisiones nacionales de su competencia, independientemente del tamaño de sus respectivas poblaciones, escala territorial y riqueza.

Por contraste, los senadores electos de representación proporcional en una sola circunscripción nacional no cuentan con anclaje territorial en los estados. Ello ha constituido una importante alteración introducida por el poder revisor de la Constitución al sistema electoral del Estado federal mexicano. Al respecto, cabe mencionar que los sistemas electorales de los estados organizados centralmente no son iguales a los que se articulan mediante el principio federal. Estos últimos se caracterizan por introducir un incentivo de lealtad territorial que han de guardar los representantes de los estados para con los intereses y expectativas de los ciudadanos que en dichas demarcaciones les han elegido, y que pueden reelegirles o enviarles reprobados de vuelta a sus casas si no representan adecuadamente a su respectivo estado.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



## BIBLIOGRAFÍA

Barceló Rojas, Daniel, "El Senado de la República. Su encaje constitucional", en Galeana, Patricia (coord.), *El Senado de la República. Organización y funciones*, México, Senado de la República-IIJ-UNAM, 2010.

Córdova Vianello, Lorenzo, "La integración del poder legislativo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917", en Salazar Ugarte, Pedro e Ibarra Palafox, Francisco (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IIJ-UNAM, 2017, t. IV.

Hamilton, Alexander; Jay, John y Madison, James, *El Federalista,* 2a. ed., trad. de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 2001.

Juárez, Benito, "Convocatoria a elecciones y a plebiscito sobre reformas constitucionales", en Tamayo, Jorge (comp.), *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, México, Libros de México, 1974, vol. 12, pp. 363-370.

Patterson, Samuel y Mughan, Anthony, "Senates and the theory of bicameralism", en Patterson, Samuel y Mughan, Anthony (eds.), *Senates. Bicameralism in the contemporary world*, Columbus, Ohio State University Press, 1999.

Valadés, Diego, "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", AA. VV., *El sistema presidencial mexicano*, México, IIJ-UNAM, 1998.

Wechsler, Herbert, "The political safeguards of federalism: the role of the states in the composition and selection of the national government", *Columbia Law Review*, vol. 54, núm. 4, 1954.

***Daniel Armando Barceló Rojas***

## REFORMAS

1. *DOF* 29-04-1933
2. *DOF* 15-12-1986
3. *DOF* 03-09-1993
4. *DOF* 22-08-1996
5. *DOF* 29-01-2016
6. *DOF* 06-06-2019



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 57

Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

## COMENTARIO

Para asegurar la función normal de la institución, es lógico que las vacantes de los miembros de una legislatura se cubran con suplentes. Por esta razón suficiente, en las elecciones los partidos registran candidatos por parejas, uno para propietario y otro como supletorio, aun cuando las reformas de 1993 sancionaron, al lado de los senadores electos por votación mayoritaria relativa, los de primera minoría —la senaduría de primera minoría se asigna a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos— (para la elección federal de 1994 véase el art. 3 transitorio de la mencionada reforma). En consecuencia, el sistema mexicano reconoce tres tipos de senadores: propietarios, suplentes y de primera minoría, ampliando con estos últimos la representación senatorial al darse un paso firme por el camino de la proporcionalidad democrática.

El método de elección coetánea de propietario y suplente no siempre se ha considerado conveniente. El artículo I, sección 3, de la Constitución de los Estados Unidos de América ofrece otros mecanismos. Con anterioridad a la enmienda XVII (propuesta por el Congreso el 13 de mayo de 1912 y declarada ratificada el 31 de mayo de 1913), las vacantes en el Senado podían cubrirse con senadores provisionales nombrados por el gobernador del estado hasta la iniciación de actividades de la Asamblea Legislativa local, la que de inmediato haría las designaciones definitivas; si la vacante se registraba en el periodo legislativo, a la Asamblea le correspondería seleccionar al nuevo senador. Pero aquella enmienda cambió el procedimiento, al ordenar en su parágrafo segundo que, ante una vacante, el gobernador del estado afectado convocaría a elecciones para que los ciudadanos, por medio del voto, escogieran un nuevo senador, sin perjuicio de que, por circunstancias prevalecientes el ejecutivo, facultado por la Asamblea, pudiera extender nombramientos provisionales hasta la elección. La reforma introducida con la enmienda fue objeto de una viva discusión, porque incidía en el problema de representatividad senatorial que motivó el análisis publicado por Alexander Hamilton en *El Federalista* (núm. 62, 29 de febrero de 1788). William H. Young observa al respecto que esa representación nunca fue vinculada a la población por los constituyentes de Filadelfia, pues el Senado —agrega—, el par de representaciones por estado independientemente de tamaño, riqueza o número de habitantes, fue concebido como una institución federal. La paridad, recuerda el célebre constitucionalista Joseph Story, nació del ingenioso arreglo que hicieron los confederados para asegurar la igualdad de las entidades en el pacto federal, sin perjuicio de la des-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


igualdad en la Cámara de Representantes integrada en función de la magnitud demográfica de los estados. La corriente que en la convención de Filadelfia luchaba por la independencia de las entidades locales triunfó en la formación del Senado, anota Alexis de Tocqueville, mientras que la partidaria del dogma de la soberanía nacional marcó su éxito en la composición de la Cámara de Representantes. Aquel factor popular aportado por la enmienda, evalúa Young, dejó intacto el carácter federal de un Senado no diseñado por demócratas y sí por constitucionalistas empeñados en preservar y fortalecer la Unión Americana. El régimen estadounidense no incluye al senador suplente: en situación de interregno puede haberlos provisionales, mas las vacantes dan lugar a nuevos nombramientos.

Aludimos ahora a la primera Constitución republicana francesa (1793) —siguió a la monárquica de 1791— solo para ilustrar aún más la cuestión de las vacantes y en virtud de la influencia que pudo tener en los orígenes del derecho político mexicano. Cierto que no creó un Senado, pues el poder legislativo quedó en la representación nacional, y en este marco la opción para cubrir las vacantes de diputados fue la de nombrar a los nuevos por las asambleas primarias, o sea, las formadas con ciudadanos, entre 200 y 300, domiciliados en cada cantón al menos seis meses (arts. 11 y 12). Vale recordar que esta célebre ley jacobina —sancionó el derecho popular de insurrección y fue conocida del abate Sieyès— tuvo una breve vida. Luego de aprobada en la Convención y de inducir reformas a la propiedad comunal y agraria, propició la importantísima ley de 17 de junio de 1793 que, al revocar sin indemnización los derechos y obligaciones señoriales, liquidó el feudalismo francés. Por las circunstancias críticas de la época se acordó la suspensión de la Constitución montañesa.

La Constitución doceañera española estuvo vigente en las postrimerías novohispanas y durante el orto de la nación. Como su artículo 92 prevé el nombramiento de suplentes para vacantes de diputados a Cortes, Amador Rodríguez Lozano, con razón, la considera una institución de raigambre gaditana dentro de la jurisprudencia de México.

¿Por qué unas legislaturas admitieron la figura del senador suplente elegido contemporáneamente con el propietario y en previsión de la vacante de este, y otras se inclinaron por nombrar o elegir un nuevo senador al ocurrir la vacante? El punto está enhebrado en el tiempo político. Los que desecharon al suplente lo hicieron al pensar que, entre el momento en que fue elegido y la toma de posesión de su encargo, podrían haberse transformado las simpatías o antipatías ciudadanas en el sentido de que, si estuviera en sus facultades, sufragarían por otra persona más cercana a sus pensamientos e ideas. ¿Cómo evitar esta paralización o mutilación de los derechos políticos? Dejando el nombramiento del nuevo senador al momento de la vacancia; solución que, sin embargo, por las no siempre ágiles formalidades de la segunda elección, podría causar ausencias legislativas no deseables. El primer camino es rápido, casi automático, aunque angostante de la libre y oportuna decisión ciudadana.

¿Cómo ha sido tratado en las leyes del país el problema de las vacantes?

Dos constituciones: el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán (22 de octubre de 1814), y la carta de 1857 no


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



dividieron el Congreso en cámaras, aunque esto sucedió con la última a partir de las reformas de 1874. Por el contrario, las otras leyes supremas instituyen el Congreso, compuesto por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

El artículo 56 del Decreto Constitucional acogió la idea del diputado suplente, y también la Constitución de 1857 (art. 54); pero algo más de tres lustros después, en la administración del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, según dijimos con antelación, se aprobó la ley (13 de septiembre) que separó en la Constitución reformista al poder legislativo en los cuerpos de diputados y senadores (art. 51), normando la elección de un suplente por cada propietario en el apartado A del diverso artículo 58.

No es sorprendente la solución del texto de San Pedro y San Pablo. Su artículo 27 es terminante: la vacante de senador será llenada por elección de la legislatura local, es decir, excluye la idea del suplente y acepta la solución estadounidense de 1787, de acuerdo con el punto de vista que dos años antes expresara fray Servando Teresa de Mier. Volvamos los ojos atrás para explicar la tesis del ilustre regiomontano. En los últimos meses de la segunda época del Congreso anunciado en el Plan de Iguala (24 de febrero de1821), José del Valle, Lorenzo de Zavala, José María Bocanegra y otros diputados convinieron con Teresa de Mier en presentar el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, en la sesión de 16 de mayo de 1823, cuya base 8 propone un Senado vigilante de la constitucionalidad de los actos de otras autoridades: Cuerpo Legislativo, Ejecutivo, secretarios de Estado y magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, prefigurando así el futuro poder conservador de la Primera de las Siete Leyes; y contra tal idea, fray Servando leyó, en sesión de 28 de mayo, un voto particular. Su doctrina, clarísima, sostiene que la implantación de un superpoder en el aparato gubernamental del Estado con el pretexto de supervisar sus órganos es abrir puertas al despotismo. Acéptense, decía, la clásica división de poderes y las enormes ventajas del Congreso dividido en cámaras, siguiendo los ejemplos de Estados Unidos y Colombia; y es obvio que en la aceptación comprendíase el nombramiento de senador en caso de vacancia. En las brumas del Plan de Casa Mata (1823) y la instalación del Constituyente inaugurado en noviembre, perdiéronse aquel atractivo Plan y el apasionado voto particular de Mier. Las Siete Leyes no fueron una excepción. La Tercera, dedicada al poder legislativo, sanciona el nombramiento por elección de quien deba reemplazar la vacante en el Senado, elección sujeta al trámite electivo del propietario (art. 11).

La figura del senador de representación estamental (arts. 40, 41 y 42) y el nombramiento del que cubra la vacante (art. 46) son disposiciones de las Bases de Organización Política de la República Mexicana (13 de junio de 1943), segunda y última Constitución en el decenio centralista. Por otra parte, el parágrafo III del Acta Constitutiva y de Reformas (1847), muy influida por Mariano Otero, revalidó el Acta Constitutiva y la Constitución sancionadas en 1824. La falta de senador es, por tanto, reemplazada por nombramiento de la legislatura local respectiva (art. 27). ¿Qué hacer con los senadores electos a propuesta del Senado, la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 8? Se aplica la misma regla: a propuesta del órgano correspondiente se designa al senador que ocupe la vacante, regla inalterada en los casos en los que se opte por la elección directa a la que se refiere el artículo 18, porque expresamente los exceptúa de tal tipo de elección.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



El movimiento revolucionario iniciado por Francisco I. Madero en noviembre de 1910 modeló con una profunda connotación democrática la organización del Congreso en la Constitución de 1917, al sancionar la elección directa de los representantes. El artículo 57, no reformado hasta la fecha, dispone la elección de un suplente por cada senador propietario; en la forma prevista en el artículo 56, o sea, por la vía de elección directa (las reformas al art. 56 de 1993 y 1986, en nada afectan lo relativo a la elección), innovación esta que rompe con la tradicional elección indirecta de textos anteriores.

## BIBLIOGRAFÍA

"Constitución de los Estados Unidos de América y enmiendas constitucionales", en Degler, Carl N. *et al.*, *Historia de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Edisar, 1978, t. II.

Fernández Segado, Francisco, *Las constituciones históricas españolas*, Madrid, Civitas, 1986.

Hamilton, Alexander, "The federalist", *The federalist. A collection of essays by Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison*, Filadelfia, J. B. Lippincott & Co., 1866.

Noriega y Guerra, José Servando Teresa de Mier *et al., Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana y voto particular del doctor Mier*, México, Imprenta Nacional del Supremo Gobierno, 1823.

Ramírez Marín, Juan, "El Senado", AA. VV., *Nuestra Constitución,* México, INEHRM, 1990.

Rodríguez Lozano, Amador, "Comentario al artículo 57", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, IIJ-UNAM, 1985.

Rudé, George, *La Revolución francesa*, Buenos Aires, 1989.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los regímenes revolucionarios,* pról. de Jorge Carpizo, México, 1982.

Story, Joseph, *Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América,* México, Imprenta del Comercio Dublán y Cía., 1789.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México-Buenos Aires, FCE, 1957.

XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano*, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1991.

Young, William H., *Essentials of American government*, Nueva York, Appleton-Century Crofts, 1964.

***Horacio Labastida***

## REFORMAS

Sin reformas



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 58

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

## COMENTARIO

El artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los requisitos para acceder al cargo de senador. Como apuntamos al comentar el artículo 55, estos preceptos se encuentran íntimamente ligados, ya que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el referente a la edad, que será de 25 años cumplidos al día de la elección.

Como expresamos en el estudio del precepto 55, los requisitos de elegibilidad para la postulación y desempeño de un cargo legislativo son elementos esenciales de los derechos políticos y forman parte del grupo de atributos (ciudadanía y capacidad de obrar) que tiene una persona en un determinado Estado, lo cual le permite su participación política como ciudadano.

Pues bien, Ferrajoli ha caracterizado como derechos subjetivos universales esta titularidad de derechos: condición de ciudadanía y capacidad de obrar de la siguiente manera:

> Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicios de estas.[1]

Dicho de esa manera, el derecho a ser votado se encuentra reservado a aquellas personas que, además de contar con la ciudadanía, tienen la capacidad de obrar, es decir, de acceder a cargos públicos, como el derecho de representación y la democracia política.

Otro aspecto que vemos en la definición de este autor es que, al catalogar como derechos fundamentales a "todos aquellos derechos subjetivos que corresponden

[1] *Cfr.* Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2005, p. 290. Véase también Ferrajoli, Luigi, *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, Madrid, Trotta, 2006, p. 19.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


universalmente a todos los seres humanos", nos está diciendo que ese conjunto de derechos subjetivos forman parte también de los derechos humanos, de ahí que desde un punto de vista teórico se hable de derechos públicos, derechos civiles y derechos políticos, este último como un derecho secundario, reservado a los ciudadanos que tienen precisamente esa capacidad de obrar.

Los requisitos de elegibilidad son definidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como "la condición que tiene una persona respecto de un cargo de elección, en el momento en que no cumple con los requisitos establecidos por la ley para ocuparlo, o se encuentra en alguna de las hipótesis de los impedimentos previstos en la misma, para tal efecto".[2] Así, se puede afirmar que la elegibilidad responde a aquellas condiciones o circunstancias, establecidas en la Constitución y en Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que un ciudadano debe reunir para obtener un cargo de elección popular y que garantizan el principio de igualdad y equidad en la contienda electoral, así como la idoneidad de esa persona con el cargo que pretende ejercer, todo ello con la finalidad de asegurar su buen desempeño.

Es decir, la elegibilidad representa "la posibilidad real y jurídica de que un ciudadano, en ejercicio de su prerrogativa de ser votado, también llamada voto pasivo, esté en cabal aptitud de asumir un cargo de elección popular para el cual ha sido propuesto por un partido político".[3] Estos requisitos de elegibilidad tienen la finalidad de asegurar la vinculación del candidato con el país, en general, y con la región en la que se efectuará la elección, en particular.

Por ello se justifica que la ley le exija contar con la capacidad de goce y ejercicio de todos sus derechos; que no ejerza funciones que sean incompatibles con el cargo que se pretende ejercer, pues la falta o la presencia de estos elementos pudiera concederle una ventaja desmedida en la lucha electoral.

Los requisitos de elegibilidad son de carácter positivo y negativo. Entre los primeros se encuentra el ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener una edad definida; ser originario del estado o municipio en que se haga la elección, y tener una residencia efectiva por tiempo determinado. Los segundos implican el no pertenecer al estado eclesiástico; no ser ministro de culto religioso; no tener empleo, cargo o comisión en la federación, el estado o municipio, a menos que se separe del mismo 90 días antes de la elección; no tener mando de policía, y no ser miembro de alguna corporación de seguridad pública.

Los requisitos positivos deben acreditarse por los candidatos y partidos políticos que los postulen mediante la exhibición de los documentos atinentes; mientras que

---

2 Recurso de reconsideración. Expediente: SUP-REC-238/2012. Recurrente: Partido del Trabajo. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3 Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expedientes SUP-JDC-186/2000 y SUP-JDC-187/2000 acumulados. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



sobre los negativos debe presumirse su satisfacción, ya que su ilicitud debe ser demostrada por quien afirma su falsedad.[4]

Por ello, conforme a lo establecido en el precepto constitucional[5] en examen, para ser diputado y senador se requieren los siguientes requisitos:

*I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos.* Para dilucidar este requisito, debemos acudir a la propia Constitución en su artículo 34, que establece que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Para determinar la calidad de mexicano, debemos atender a lo dispuesto en el artículo 30 constitucional, que señala que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.[6]

Entre los requisitos que solicita la Ley de Nacionalidad se encuentran el de la residencia durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, así como la acreditación de haber residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.

Por cuanto ve al modo honesto de vivir, el TEPJF ha establecido en jurisprudencia que este elemento se refiere a la conducta constante y reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, la cual se realiza con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los

---

4 Elegibilidad. Cuando se trata de requisitos de carácter negativo, la carga de la prueba corresponde a quien afirme no se satisfacen. Tesis LXXVI/2001. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5 El art. 10 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, agrega a estos requisitos los siguientes: 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; 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, y g) no estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

6 Es decir, son mexicanos por nacimiento aquellos que hayan nacido en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; los que hayan nacido en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; así como los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. Por otro lado, son mexicanos por naturalización, los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones su carta de naturalización, y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la Ley de Nacionalidad (arts. 19 a 26).



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa,[7] es decir, el modo honesto de vivir se refiere a un comportamiento adecuado que ha de tener el sujeto para hacer posible la vida civil del pueblo por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano.

II. *Tener 21 años (25 años en el caso de senador) cumplidos el día de la elección*. Se trata de una calidad de temporalidad que fija el propio legislador y que tiene que ver con la capacidad, aptitudes, preparación y demás circunstancias que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular.[8]

La edad determinada de ninguna manera transgrede el principio de igualdad y no discriminación, ya que la propia norma suprema está fijando un parámetro de regularidad de dicho principio de igualdad y no discriminación, el cual permea todos los ordenamientos jurídicos[9] que regulan las cuestiones electorales. Es preciso señalar, como lo hace el TEPJF,[10] que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas resulta discriminatoria, puesto que puede operar una distinción.

La distinción, como lo ha sostenido en jurisprudencia el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), constituye una diferencia razonable y objetiva;[11] la discriminación, en cambio, constituye una diferencia arbitraria que contraviene los derechos humanos, esto es, un trato diferente que afecta el ejercicio de un derecho humano.

Entonces, el elemento que permite distinguir entre una distinción y una discriminación es la razonabilidad de la diferencia de trato, sustentada en razones que motiven una determinada exclusión.

*III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de los comicios*. Se trata de un requisito de carácter positivo que requiere la presentación, por parte del interesado, del documento que demuestre que es originario de la entidad federativa correspondiente, denominado "constancia de residencia efectiva", la cual es expedida por la autoridad competente.

---

7 Jurisprudencia 20/2002, publicada con el rubro: Antecedentes penales. Su existencia no acredita, por sí sola, carencia de probidad y de un modo honesto de vivir. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

8 Acciones de inconstitucionalidad 38/2003 y 28/2006, el Pleno de la SCJN.

9 Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquellos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional. Época: Décima Época Registro: 2006224 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* lib. 5, abril de 2014, t. I Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), p. 202.

10 En sentencia sobresaliente. Expediente: SUP-REC-424/2018.

11 Principio de igualdad y no discriminación. Algunos elementos que integran el parámetro general. Época: Décima Época. Registro: 2012594 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, lib. 34, septiembre de 2016, t. I, Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 9/2016 (10a.), p. 112.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Adicionalmente, la fracción establece que para poder figurar como candidato a diputado en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que formen parte de la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de los comicios.

Agrega que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular, sino que, como lo sostiene el TEPJF, implica elementos de fijeza y permanencia que consisten en mantener casa, familia e intereses en una comunidad social determinada.[12]

La vecindad es la unión o conjunto de habitantes en un solo lugar que da origen a un sentimiento de solidaridad o de unión entre sus miembros, y donde determinada persona realiza su vida, de manera que se le caracteriza por la permanencia y el arraigo, revelados por el hecho de tener un lugar para su habitación, su familia y sus intereses.[13]

Debemos agregar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 10, establece como requisitos de elegibilidad para ser diputada o diputado federal o senadora o senador, entre otros, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar. Estos dos elementos guardan estrecha relación con la residencia y vecindad que, sumados a la constancia de residencia efectiva, complementan este requisito de origen y vecindad.

*IV. No estar en servicio activo en el Ejército ni tener mando en la policía, cuando menos 90 días antes de la elección*. Este requisito tiene un carácter histórico marcado por la revolución y la posrevolución, cuyo contexto marcó la incompatibilidad entre el Ejército y el desempeño de cargos civiles.

De manera extraordinaria, Lorenzo Meyer resume esta etapa de la historia de la siguiente manera:

> Luego de los años de lucha revolucionaria es obvio que los militares tienen una completa preponderancia en el congreso constituyente. Muchos de los diputados constituyentes son ellos mismos militares en ejercicio. Otros más, desde afuera de las sesiones celebradas en el Teatro de la República de la Ciudad de Querétaro, vigilan y "tutelan" los trabajos y discusiones de los convencionistas constituyentes. De hecho, el primer presidente de la República que gobierna bajo la nueva Constitución es el propio Venustiano Carranza, quien a los pocos años sería asesinado por alguno de sus opositores. Luego de un breve interinato de Adolfo de la Huerta, llega a la presidencia de la República otro general: Álvaro Obregón, que también sería asesinado unos años después.[14]

La misma razón de exclusión opera cuando se trata de cargos vinculados a la seguridad pública, en los que debe mediar un lapso de 90 días naturales entre el momento de la separación y el registro de candidatos.

---

12 Vecindad y residencia. Elementos que deben acreditarse para tener por cumplidos los requisitos de elegibilidad. Tesis relevante publicada en la memoria 1994, t. II, p. 744.

13 Juicio de revisión constitucional electoral. Expediente: SUP-JRC-170/2001.

14 Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1992, p. 25.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



*V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección*. La condición para ser elegible consiste en no desempeñar el cargo, sin que se haga extensivo tal requisito a no tener el nombramiento, sino exclusivamente a no ejercerlo.

Aquellos que tengan alguno de los puestos cuyo desempeño es causa de inelegibilidad deben separarse absolutamente cuando menos 90 días antes de la elección, a fin de estar en condiciones de contender en los comicios. Lo mismo ocurre para los cargos de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrado, secretario del TEPJF, consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto; pues más allá de la equidad en la contienda, lo que se trata de evitar es que los candidatos se encuentren en posibilidad de disponer recursos materiales o humanos para favorecer sus labores proselitistas durante la campaña electoral, o de aprovechar su posición, de cualquier modo, para ejercer hasta la más mínima influencia o para proyectar su imagen ante el electorado o ante cualquier autoridad, especialmente los organismos electorales, en el desarrollo de los comicios.[15] En este último supuesto, la excepción es que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Para el caso de los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Finalmente, los secretarios del gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes del día de la elección.

En cuanto a la separación definitiva o absoluta, el TEPJF[16] ha determinado, en criterio de tesis, que se satisface con el otorgamiento de una licencia, pues cualquier otra forma jurídica tendrá el efecto de vulnerar al principio de equidad al generar una ventaja respecto del funcionario, en detrimento de los demás contendientes.

*VI. No ser ministro de algún culto religioso*. La razón de esta prohibición se encuentra en la conformación de nuestra nación como Estado de derecho democrático, cuya característica es ser también un Estado laico, y cuyo fundamento es el principio

---

15 Elegibilidad. La separación absoluta del desempeño de un cargo público se cumple, mediante licencia sin goce de sueldo (legislación del estado de nuevo león y similares). Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Tesis XXIV/2004.

16 Elegibilidad. Que debe entenderse por separación definitiva del cargo. Tesis LVIII/2002. Tercera Época. Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2000. Partido Revolucionario Institucional. 17 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: Alejandro de Jesús Baltazar Robles.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



histórico de la separación del Estado y las iglesias establecido en el párrafo primero del artículo 130 constitucional, conforme al cual, la actuación del Estado debe mantenerse ajena a toda doctrina o actividad religiosa.

El Estado laico se conforma por dos principios: uno teórico, el antidogmatismo, y uno práctico, la tolerancia. El primero, dice la Sala Superior del TEPJF, abre la posibilidad de pensar en forma autónoma sin estar ligado o atado a "verdades" decretadas por la autoridad. Por su parte, la tolerancia supone el respeto hacia otras concepciones del mundo y de planes de vida.[17]

También en sentencia relevante el TEPJF se ha pronunciado en el sentido de que

> [...] el pensamiento religioso, debe circunscribirse al ámbito de la esfera privada de las personas y no permear en lo público, en las instituciones del Estado, en consecuencia, dentro de las obligaciones del legislador está la de preservar ese marco de libertad de pensamiento, a través de normas que impidan que los ministros de culto religioso en el desarrollo de los actos propios de su ministerio o quien en el ejercicio del culto religioso, utilicen la fe o creencia de las personas para influir en su voluntad como electores.[18]

*VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Constitución.* El artículo 59 constitucional señala que los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados hasta por cuatro periodos consecutivos, para integrar el Congreso de la Unión.

La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Como podemos observar, la importancia de los requisitos de elegibilidad es clara muestra de la trascendencia que tiene la función legislativa, ya que es en ella donde está depositada la representación popular para el ejercicio de la soberanía del pueblo.

Además, los requisitos de elegibilidad garantizan la idoneidad de las personas que aspiran a ocupar cargos populares, a través de exigencias como: un vínculo con el país, particularmente con el ámbito territorial en el que se efectúe la elección; una edad mínima; la prohibición de ocupar cargos públicos, en virtud de los cuales se coloquen en posiciones ventajosas con repercusión en la contienda electoral, y la proscripción de ser ministros de cultos religiosos, dada la separación Estado-Iglesia.

Los elementos de la elegibilidad son la objetividad y la certeza, puesto que la previsión de estos en la Constitución y en su ley reglamentaria implica restricciones al derecho fundamental de ser votado. La elegibilidad se encuentra vinculada a las disposiciones inherentes a su satisfacción y a su comprobación para que las autoridades electorales competentes estén en plena posibilidad de verificar su cumplimiento.

---

17 *Cfr.* Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-307/2017. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

18 Expedientes: SUP-JRC-342/2016 y acumulados. Juicios de revisión constitucional electoral y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


## BIBLIOGRAFÍA

Ferrajoli, Luigi, *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, Madrid, Trotta, 2006.

Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2005.

Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1992.

***María de los Ángeles Fromow Rangel***

## REFORMAS

1. *DOF* 29-04-1933
2. *DOF* 14-02-1972
3. *DOF* 29-07-1999


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## 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 solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

## COMENTARIO

El artículo 59 tiene por objeto establecer la posibilidad de la reelección limitada de los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Dicho límite se fija señalando el número predeterminado de periodos consecutivos en el cargo que, como máximo, pueden ocupar los miembros del poder legislativo. El límite temporal dispuesto es de 12 años como total acumulado ininterrumpidamente tanto para diputados como para senadores: cuatro periodos consecutivos de tres años para los primeros y dos periodos de seis años cada uno para los segundos.

La posibilidad que se abre a los legisladores federales para reelegirse cumple varios propósitos según la teoría política, el derecho comparado y la experiencia nacional que el poder revisor de la Constitución tuvo en consideración para restablecer, en 2014, la reelección de los legisladores contenida en el texto original de la Constitución de 1917, que se había prohibido mediante reforma del artículo 59 en 1933. El primero y más importante de los propósitos de la reelección es que, en el contexto de una democracia representativa, constituye el incentivo más poderoso para que los representantes populares cumplan efectivamente las ofertas electorales que presentan a los ciudadanos durante sus campañas electorales. Si el diputado o senador honra su palabra, el ciudadano le vuelve a otorgar su confianza depositando su voto en una segunda ocasión; si, en cambio, incumple, el ciudadano le retira la confianza depositando su voto en otro candidato.

Los diputados y senadores no están sujetos a un mandato imperativo de alguno de sus electores o de un segmento identificable de estos, sino que deben ejercer sus competencias en función de lo que ellos libremente consideren el bien mayor en cada decisión que toman. Pero el día de la segunda cita electoral deben rendir cuentas del ejercicio del poder que sus representados le han conferido. La coherencia del representante popular y del partido político al que pertenecen es un valor en democracia que el representado evalúa en cada proceso electoral, y el voto es el instrumento constitucional del ciudadano para exigir responsabilidad política al representante por sus acciones y omisiones individuales y las de su partido político. La sanción por responsabilidad política es la pérdida del cargo de elección popular.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Una segunda finalidad de la reelección es promover la lealtad del diputado con los intereses de su distrito electoral, y del senador con los intereses de su estado. En el marco de un Estado federal, la sensibilidad territorial de los representantes populares es de suma importancia, por ser los conductos institucionales para que los estados participen en la formación de la voluntad nacional. Mediante la reelección se introduce un fuerte incentivo para que en cada decisión que toman los diputados y senadores como miembros del Congreso de la Unión, promuevan y conjuguen el interés particular que representan con el interés superior de la nación. El incentivo de lealtad territorial que introduce el artículo 59 de la Constitución se refuerza con el requisito de elegibilidad por nacimiento o residencia para ocupar el cargo de diputado o senador al Congreso de la Unión, dispuesto, respectivamente, en los artículos 55, fracción III, y 58 de la Constitución.

Un tercer propósito de la reelección de los miembros del poder legislativo es contribuir a la profesionalización de sus miembros en las materias de interés público que, por disposición de la Constitución, debe atender el Estado mexicano. Y, además, en el contexto de la historia del sistema político de México del siglo XX y de la primera década del XXI, que se caracterizó por la preponderancia del presidente de la República sobre los poderes legislativo y judicial, la reelección de los miembros del Congreso pretende fortalecer al legislativo frente al presidente de la República. Ello para fomentar un mejor equilibrio entre los poderes de la Unión y, de esta forma, el ejercicio racional y sujeto a derecho del poder del presidente.

La ciencia política le atribuye un último efecto a la reelección de los legisladores y, particularmente, a aquellos que pretenden reelegirse por el principio de mayoría. Este efecto consiste en que, al tiempo que la siguiente cita electoral fomenta la sensibilidad de los representantes populares a los intereses de sus representados, en sentido inverso, le independiza de las directrices de las dirigencias de su partido político que pueden llegar a contravenir los intereses populares. Dicho en otras palabras, la reelección de los legisladores tiende a reducir la deriva partidocrática de la democracia representativa que, en nuestros días, necesariamente opera a través de los partidos políticos.

Cabe destacar que la reelección de los miembros del poder legislativo es coherente con el principio emanado de la Revolución mexicana de no reelección absoluta para el titular del poder ejecutivo federal. En este punto, las proposiciones de la teoría política han sido ajustadas a la experiencia de México. La historia nacional ha sugerido sin duda alguna la imposición de un límite temporal insuperable para el presidente, por los vastos poderes que se le atribuyen en la Constitución, que —aumentados todavía más por el mero transcurso del tiempo— le pueden convertir con facilidad en un dictador, como ya da cuenta sobradamente la historia de México. Los poderes constitucionales del presidente superan por mucho los poderes que la Constitución delega a un legislador individual. Por ello, este último no está en posibilidad material de convertirse en una amenaza para los derechos y libertades de los mexicanos y a su régimen democrático y republicano, aun cuando se reelija hasta por 12 años.

Establecer límites a la reelección de los legisladores constituye una restricción al derecho del ciudadano a votar y ser votado establecido en el artículo 35, fracciones



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



I y II, y particularmente a este último. Sin embargo, en el caso de México, tal restricción del derecho a ser votado es idónea y proporcional para la consecución de otros bienes del sistema democrático, entre ellos, el fomento del pluralismo ideológico y la preservación de la vitalidad de la representación política, que se obstruye por la permanencia intemporal de políticos profesionales.

## BIBLIOGRAFÍA

Barceló Rojas, Daniel, "II. Los poderes ejecutivo y legislativo", AA. VV., *Manual de derecho constitucional. Estructura y organización del Estado mexicano*, México, FCE-IIJ-UNAM, 2018.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, IIJ-UNAM, 2006.

Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917,* 12a. ed., México, IIJ-UNAM-Porrúa, 2000.

Dahl, Robert, *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* 9a. ed., México, Porrúa, 2017.

Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, IIJ-UNAM, 2006.

Galeana, Patricia (ed.), *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura-INEHRM, 2017, tt. I y II.

Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional. Instituciones políticas mexicanas*, México, Porrúa, 2020.

Patterson, Samuel y Mughan, Anthony, "Senates and the theory of bicameralism", en Patterson, Samuel y Mughan, Anthony (eds.), *Senates. bicameralism in the contemporary world*, Columbus, Ohio State University Press, 1999.

Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales,* 2a. ed., México, IIJ-UNAM, 2011.

Wechsler, Herbert, "The political safeguards of federalism: the role of the states in the composition and selection of the national government", *Columbia Law Review*, vol. 54, núm. 4, 1954.

***Daniel Armando Barceló Rojas***

## REFORMAS

1. *DOF* 29-04-1933

2. *DOF* 10-02-2014



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 60

El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

## COMENTARIO

Esta norma atiende a uno de los asuntos que durante décadas preocupó a académicos y políticos: la calificación de elecciones del poder legislativo. Por lo que se refiere a la calificación de las elecciones del poder ejecutivo, esta ha estado normada por el artículo 74, fracción primera de la Constitución, y conforme a las reformas de 1996, también ahora por el artículo 99, fracción II, párrafo segundo, de la misma; este nuevo procedimiento para el poder ejecutivo constituye un cambio fundamental en la declaración de validez de la elección presidencial, pues de ser órgano competente la Cámara de Diputados para calificar esa elección, ahora lo es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), quien formula la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, y se deja exclusivamente a la Cámara de Diputados la atribución de expedir el bando solemne para conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el TEPJF (art. 74, frac. I).

En cuanto a las elecciones del poder legislativo, existen dos grandes sistemas de calificación: la autocalificación y la heterocalificación. En la primera, es el propio órgano electo el que califica su elección. En la segunda, otro órgano es el que realiza dicho procedimiento. Algunos autores hablan de procedimientos mixtos que contienen rasgos de ambos.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



En México, desde la vida independiente del país hasta hace pocos años, ha predominado el sistema de autocalificación. Se sostiene que desde el inicio de nuestra historia constitucional hasta 1993, con la única salvedad de las Leyes Constitucionales de 1836, que le confirieron esta facultad al Supremo Poder Conservador, la calificación de diputados y senadores se había realizado por el propio órgano legislativo.

Las razones teóricas que se brindaron para justificar la autocalificación insisten en que dicha fórmula armonizaba adecuadamente los principios esenciales del Estado constitucional, de la división de poderes y, por tanto, de la independencia del poder legislativo, pues se defendía que cada uno de los poderes tiene vida constitucional independiente y, por ende, el sistema de autocalificación consolidaba la autonomía de este último. Al respecto, se aludía a Montesquieu o a Sieyès como los teóricos que dieron origen a esta fundamentación. Además, las normas constitucionales que inspiraron al Constituyente de 1824, tales como la Constitución francesa de 1791, la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de los Estados Unidos, emplearon el método de la autocalificación, dado que era opinión doctrinaria corriente en la época sostener la total inadmisibilidad de que un órgano distinto calificara la elección de los que representaban a la soberanía nacional.

*I. El texto en la Constitución de 1917*

El artículo 60 del proyecto constitucional del primer jefe, Venustiano Carranza, señalaba: "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable." En la vigésima séptima sesión ordinaria celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917 se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 60 del proyecto de Constitución:

> Ciudadanos diputados. El artículo 60 del proyecto de reformas del C. primer jefe, establece que cada Cámara calificará soberanamente las elecciones de sus miembros. Esta consideración se funda en que se ha reputado que la composición de cada uno de los grandes cuerpos legislativos, solamente debe ser juzgada por el mismo cuerpo de que se trate, como un atributo de la propia soberanía. El artículo 60 del Proyecto es igual en su primera parte al artículo 60 de la Constitución de 1857, reformado el 13 de noviembre de 1874, con la adición de que la resolución será definitiva e inatacable. Esta última proposición tiende a evitar que, como ya ha sucedido alguna vez, se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito, por la vía judicial. Por lo expuesto, esta comisión propone a la Asamblea la aprobación del artículo 60 del proyecto [...]

La redacción propuesta fue aprobada por unanimidad de 157 votos, el 3 de enero de 1917.

Como se desprende de la argumentación del dictamen para la aprobación del artículo 60 constitucional del Constituyente de 1917, en él había dos líneas muy claras de razonamiento que en esa época tenían carta de naturalización. Por una parte, el antecedente doctrinario de que el poder legislativo no podía someterse a la consideración de otro órgano para calificar la elección, pues ello equivaldría a negar su autonomía y a vulnerar la misma soberanía que en él se depositaba y, por la otra, es notoria la existencia —y desde nuestro punto de vista es el razonamiento determinante que a finales del siglo XIX había triunfado— de la imposibilidad de que el poder



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



judicial interviniera en los asuntos político-electorales, es decir, el pensamiento de Ignacio L. Vallarta aparece un vez más, para sobreponerse al de José María Iglesias.

*II. Las reformas al texto de la Constitución de 1917*

El sistema de autocalificación de las elecciones del poder legislativo se sostuvo en México por muchos años. Lo anterior era mezcla de las razones teóricas y jurídicas ya esgrimidas y de cuestiones de orden práctico que tienen que ver con la naturaleza del régimen político instaurado en México después de la Revolución. La existencia de un sistema de partido hegemónico, el control absoluto que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía sobre el poder legislativo, el control de los procesos electorales y los constantes señalamientos sobre las irregularidades electorales en esos años permitieron que el sistema de autocalificación se mantuviera. Un mecanismo más de control político del partido hegemónico era la autocalificación: los propios priistas calificaban su elección.

El cambio paulatino en el sistema de autocalificación vino dado por causas de origen teórico y político. En el terreno político, la apertura gradual del régimen dio lugar a que se fuera considerando que el sistema de autocalificación se prestaba a manipulaciones, pues la mayoría en las cámaras se erigía en juez y parte de los procesos electorales y, por tanto, existía la posibilidad de que se alterara artificialmente el sentido de las elecciones. La oposición política, cada vez más creciente, y algunos sectores del PRI recogieron estas consideraciones y fueron presionando y convenciendo para el cambio del sistema de calificación, a la par que en otros órdenes se continuaban modificando muchas reglas electorales para hacer posibles elecciones auténticas, limpias y periódicas en condiciones de equidad y de democracia. En la tesitura de lo teórico fue ganando terreno la idea de que la división de poderes no implicaba necesariamente una separación forzosa entre las tres ramas del poder público, sino entre funciones, en donde los denominados "poderes" están llamados a colaborar y coordinarse entre ellos, y que, además, la función de calificación de elecciones no era propiamente una labor legislativa, sino de otro género, básicamente de carácter jurisdiccional. Este último aporte se fue engarzando con algunas opiniones minoritarias que con el paso del tiempo ganaron terreno, en el sentido de que el poder judicial sí tenía o sí debía decir algo sobre lo político-electoral, pues en un Estado de derecho pleno no podían dejarse actos del poder público al margen del conocimiento del poder judicial en caso de controversia, ya que hacerlo violentaba los propios fundamentos del Estado de derecho. Al mismo tiempo, fueron muy útiles las investigaciones histórico-jurídicas sobre la obra y razones de Vallarta e Iglesias que dieron luz sobre las motivaciones reales que en la segunda parte del siglo XIX y durante un buen tramo del siglo XX determinaron el pensamiento jurídico que negó la intervención del poder judicial federal en los asuntos electorales.

La primera reforma al artículo 60 constitucional data de 1977 y fue parte de la reforma político-constitucional de ese año. Tuvo dos propósitos en el marco del sistema de autocalificación: crear un Colegio Electoral para la Cámara de Diputados de 100 miembros, y que la Suprema Corte participara en lo electoral mediante el "recurso de reclamación". La primera medida establecía que el Colegio Electoral para la Cámara de Diputados estaría compuesto por 60 presuntos diputados que hubiesen



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


obtenido el mayor número de votos en las elecciones de mayoría, y por 40 presuntos diputados electos en la o las circunscripciones plurinominales con la mayor votación. La idea era que los 60 correspondieran al PRI y los 40 restantes a la oposición. En cuanto a la Cámara de Senadores, y dada su composición, la totalidad de los presuntos senadores calificaban su elección. Respecto al recurso de reclamación, la Corte tenía atribuciones muy mermadas, pues no podía pronunciarse sobre la elección impugnada, sino elaborar una opinión que remitía a la Cámara de Diputados, la que resolvía en forma definitiva e inatacable.

La segunda reforma al artículo 60, en 1981, se ocupó de la estructura y composición del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Precisó que el Colegio Electoral se conformaría por 60 diputados electos en distritos uninominales, y designados por aquel partido que mayor número de constancias de mayoría hubiere obtenido, y por 40 diputados de representación proporcional designados por los partidos en proporción al número que les correspondía según el porcentaje de votos que para cada uno de ellos tuviera reconocido la Comisión Federal Electoral. Esta reforma, aunque precisaba la composición y estructura del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y era superior en esto a la de 1977, repetía el esquema inequitativo que invariablemente daba mayoría al PRI, al contar con 60 miembros, lo que hacía imposible que la minoría de 40 remontara las decisiones del partido mayoritario.

La tercera reforma de 1986 al artículo 60 significó un avance importante con respecto a las anteriores: se introdujo una composición diferente del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, por primera vez, un tribunal en materia electoral, un sistema de medios de impugnación, y se derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se había previsto en la reforma de 1977. El Colegio Electoral de las Cámaras se integró con la totalidad de los presuntos legisladores, porque el PRI pudo acceder desde ese año a los diputados de representación proporcional y debido al carácter cada vez más competido de las elecciones. El recurso de reclamación se suprimió porque desde casi todos los sectores fue cuestionado. En cuanto al Tribunal de lo Contencioso Electoral y al sistema de medios de impugnación, cabe decir que fueron las mayores novedades de la reforma, aunque el Tribunal no funcionó adecuadamente para las elecciones de 1988, dado que, entre otras razones, estructuralmente era un tribunal administrativo con las deficiencias que en México muchos de estos tribunales han tenido, y lo más grave, sus resoluciones podían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, los que seguían siendo la última instancia de calificación de elecciones. No obstante, ese tribunal significó el inicio del rompimiento con la tradición histórica nacional en la materia y la posibilidad de que los tribunales intervinieran para conocer de actos y procesos electorales.

La cuarta reforma al artículo 60, en abril de 1990, se caracterizó por regresar al sistema de colegios electorales de 100 miembros para la Cámara de Diputados, esta vez nombrados por los partidos en proporción a las constancias que les hubiesen sido otorgadas; además, porque el Tribunal Federal Electoral, creado en el artículo 41 constitucional, podía dictar resoluciones obligatorias incluso para los colegios electorales, las que de conformidad con el entonces párrafo quinto del artículo 60 de la Constitución, solo podían ser modificadas o revocadas por tales colegios mediante


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes cuando de su revisión se dedujera que existían violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas, en la motivación del fallo, o cuando este fuera contrario a derecho. Sobre este último punto, encontramos ya una evidente tendencia a remontar los colegios electorales y la autocalificación; sin embargo, la posición del Tribunal Federal Electoral era endeble por dos razones: por la subsistencia de los colegios electorales y por la atribución constitucional que estos tenían para modificar o revocar resoluciones del Tribunal Federal Electoral. En otros términos, el sistema se había transformado de uno de autocalificación puro a otro diferente que con cierta licencia se podría clasificar como mixto, aunque ciertamente muy imperfecto.

*III. Las dos últimas reformas (1993 y 1996): el abandono al modelo de autocalificación*

Antes de la reforma de 1993 al artículo 60 de la Constitución, era ya muy evidente la decadencia del modelo de autocalificación, tanto por las suspicacias que despertaba en muchos sectores como por la tendencia creciente en el derecho electoral mexicano a considerar con simpatía un cambio de modelo, ya fuera jurisdiccional o mixto. Por otra parte, el ejemplo del derecho comparado, tanto europeo como latinoamericano, brindaba la oportunidad de comparar nuestras tradiciones jurídicas con las de otros países, algunos muy similares al nuestro.

Costa Rica, desde décadas atrás, confía la calificación de las elecciones al Tribunal Supremo de Elecciones. Este tribunal, conforme al artículo 102 de su Constitución, efectúa el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de presidente y vicepresidente de la república, diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las municipalidades y representantes a las asambleas constituyentes y, además, hace la declaratoria definitiva de la elección de presidente y vicepresidente de la república, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la votación y, en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios.

En Chile, la Constitución prevé la existencia del Tribunal Calificador de Elecciones, que conoce el escrutinio general y califica las elecciones de presidente de la República, de los diputados y senadores y, además, tiene competencia para resolver sobre las reclamaciones a que dieren lugar las elecciones y para proclamar a los que resulten elegidos. El Tribunal también conoce de mecanismos de democracia semidirecta como el plebiscito.

Brasil cuenta con distintos órganos de justicia electoral: el Tribunal Superior Electoral, los tribunales electorales regionales, los jueces electorales y las juntas electorales. Estos órganos jurisdiccionales tienen competencia en la calificación de elecciones.

En Colombia existe el Consejo Nacional Electoral, entre cuyas atribuciones están las de efectuar el escrutinio general de toda la votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

Uruguay posee una Corte Electoral que conoce de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales, ejerce la superintendencia directiva, correccional, consultiva, económica sobre los órganos electorales, y decide en última instancia



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


sobre las apelaciones y reclamos que se produzcan, además de ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum. Esta Corte Electoral puede anular total o parcialmente las elecciones y, en tal caso, tiene competencia para convocar a nuevas elecciones.

Los ejemplos anteriores que coexisten con otros en donde aún subsiste la autocalificación, como en Estados Unidos, muestran una tendencia muy fuerte a nivel mundial para que las cuestiones electorales, sobre todo cuando existen impugnaciones a los resultados, sean abordadas por los tribunales del poder judicial.

Tanto por los cambios políticos que se suscitaron en México desde los años setenta como por las razones teóricas, doctrinarias y de derecho comparado ya esgrimidas en este comentario, en 1993 se decide definitivamente romper o terminar con una de las más fuertes tradiciones constitucionales de nuestro país: la autocalificación. Sin embargo, antes de la reforma de 1993 se propusieron distintas alternativas: la primera consistía en que desaparecieran los colegios electorales de las cámaras y el Tribunal Federal Electoral, y que se confiriera a la Suprema Corte de Justicia competencia para conocer de impugnaciones sustanciales de las elecciones; una segunda alternativa pedía que se consolidara el sistema entonces vigente de calificación y permanecieran los colegios electorales, pero que se robusteciera al tribunal electoral; una tercera consistía en dar una nueva interpretación al principio de autocalificación y partir de la consideración de que las elecciones se autocalifican por sí mismas, y que, en este caso, se debía disponer que las elecciones que no fueran impugnadas en los plazos y condiciones establecidos por la ley se presumirían por ese hecho regulares, válidas y legales, en tanto que aquellas que fueran impugnadas serían calificadas a través de la resolución que al efecto emitiera el Tribunal Federal Electoral; una cuarta alternativa insistía en que se otorgara a los consejos distritales, locales y de cabecera de circunscripción la facultad no solo para expedir las constancias de mayoría y de asignación, sino para calificar las elecciones; una quinta posibilidad era la de concederle al Tribunal Federal Electoral la jurisdicción de calificar las elecciones teniendo en mente el modelo del Consejo Constitucional francés.

La reforma electoral de septiembre de 1993 al artículo 60 de la Constitución determinó que el organismo público previsto en el artículo 41 de la Constitución declararía la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas, otorgaría las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y haría las asignaciones de senadores de primera minoría. Igualmente, el Instituto Federal Electoral, como en los casos anteriores, haría la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional. Por lo que toca al Tribunal Federal Electoral, la reforma señaló que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrían ser impugnadas ante las salas del Tribunal, y que las resoluciones de las salas exclusivamente podrían ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral —compuesta por cuatro miembros del poder judicial federal y por el presidente del Tribunal Federal Electoral—, mediante el recurso que la ley secundaria estableciera, y siempre y cuando se hicieran valer agravios debidamente funda-


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



dos por los que se pudiera modificar el resultado de la elección. Los fallos de la sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral eran definitivos e inatacables.

El sistema previsto en la reforma de 1993 ha sido considerado como de heterocalificación mixta, porque la calificación de representantes del poder legislativo quedaba a cargo tanto del órgano electoral, es decir, del otrora Instituto Federal Electoral, como del Tribunal Federal Electoral. Al entonces Instituto Federal Electoral, a través de sus distintos órganos, correspondía declarar la validez de las elecciones, excepto la presidencial. El Instituto, después de una elección y de que se diera el caso de que esta no fuera impugnada, entregaría a la fórmula ganadora la constancia de mayoría y validez, y si estas no eran recurridas en tiempo y forma, se consideraban válidas, definitivas e inatacables. El anterior Tribunal Federal Electoral, a través de sus salas, intervenía si había algún motivo que afectara la validez o el estricto apego a la legalidad procedimental, y estaba facultado para declarar o no la validez de las elecciones. Si el fallo formado con motivo del recurso de inconformidad se consideraba contrario a derecho, se preveía una segunda instancia ante la sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, la que resolvía en definitiva y sin posibilidad de ulteriores recursos.

La reforma de 1996 modificó el segundo y tercer párrafos del artículo 60 de la Constitución, pero el sistema inaugurado en 1993 no cambió sustancialmente. El segundo párrafo indica que las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del TEPJF. Los cambios, como puede notarse, consisten en que el párrafo anterior —de 1993— señalaba que eran las salas del Tribunal Federal Electoral las que conocían de los recursos que impugnaran las determinaciones del Instituto Federal Electoral, y el actual precisa que son las salas regionales del TEPJF las que se ocupan de las impugnaciones sobre la declaración de validez, otorgamiento de constancias y asignación de diputados y senadores. En cuanto al párrafo tercero del artículo 60 de 1996, la innovación principal estriba en que las resoluciones que emitan las salas regionales sobre la declaración de validez, otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores ya no serán impugnadas como en 1993, ante la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, sino ante la Sala Superior del TEPJF, es decir, la modificación constitucional deroga la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral y concede a la Sala Superior del ahora Tribunal Electoral, órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, el conocimiento de las impugnaciones a las resoluciones que emitan las salas regionales cuando, dados los agravios esgrimidos, se pueda modificar el resultado de la elección.

Dentro del sistema de medios de impugnación que la legislación secundaria prevé se encuentran, a saber: el recurso de revisión, el recurso de apelación, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; el juicio de revisión constitucional electoral; el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores; el recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores; el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración. Son los dos últimos, más el juicio de revisión constitucional electoral, los medios de impug-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



nación que se pueden emplear para impugnar determinaciones sobre la validez de los resultados electorales. El artículo 49 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) señala que el juicio de inconformidad procederá para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados. El recurso de reconsideración, dice el artículo 61 de la LGSMIME, solo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto. Igualmente procede el recurso de reconsideración cuando en los demás medios de impugnación de las salas regionales hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad los siguientes:

*a*) en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos: los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, y por nulidad de toda la elección;

*b*) en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa: los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección; las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas; y los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético;

*c)* en la elección de diputados por el principio de representación proporcional: los resultados consignados en las actas de cómputo respectivas: por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o, por error aritmético;

*d)* en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría: los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección; las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o asignación de primera minoría respectivas; y los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético, y

*e)* en la elección de senadores por el principio de representación proporcional: los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.

Para el recurso de reconsideración son presupuestos los siguientes:

*1)* que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal: haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas en la LGSMIME, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; haya anulado indebidamente una elección, y haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución, y

*2)* que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional, por existir error aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo; por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las salas del Tribunal, o por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas por la Constitución y en la legislación electoral.

El juicio de revisión constitucional electoral procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

Íntimamente vinculados a los dos medios de impugnación anteriores está el tema de las nulidades electorales. Estas pueden afectar la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o la elección en un distrito uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa; la elección en una entidad federativa para la fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa o la asignación de primera minoría. Las nulidades también pueden afectar las elecciones de diputados o senadores de representación proporcional e, igualmente, la nulidad de la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral respecto de la votación emitida en una o varias casillas, de una elección en un distrito electoral uninominal o en una entidad federativa, o bien en la elección de presidente, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio de inconformidad. Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma se considerarán válidas, definitivas e inatacables. Tratándose de la inelegibilidad de candidatos a diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, tomará el lugar del declarado no elegible su suplente, y en el supuesto de que este último también sea inelegible, el que sigue en el orden de la lista correspondiente al mismo partido. Los partidos políticos o candidatos no podrán invocar en su favor, en medio de impugnación alguno, causales de nulidad, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado.

De acuerdo con el artículo 75 de la LGSMIME, la votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales: instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente; entregar, sin causa justificada, al Consejo Distrital el paquete que contenga los expedientes electorales, fuera de los plazos que señale la legislación electoral; realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el consejo respectivo; recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por la legislación electoral; haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; permitir a los ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nom-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


bre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en la legislación electoral; haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada; ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación; impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación; y existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

En cuanto a las causales de nulidad de la elección de un diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, estas se producen: cuando alguna o algunas de las causales de nulidad en una casilla se acrediten en por lo menos 20% de las casillas en el distrito de que se trate, cuando no se instalen las casillas en 20% de las secciones en el distrito de que se trate y, consecuentemente, la votación no hubiese sido recibida, o cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes: cuando se acrediten alguna o algunas de las causales de nulidad de casilla en, por lo menos, 20% de las secciones en la entidad de que se trate; cuando no se instalen las casillas en 20% de las secciones en la entidad de que se trate y, consecuentemente, la votación no hubiese sido recibida; y cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles (en este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles).

Son causales de nulidad de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos las siguientes: cuando las causales de nulidad en casillas se presenten en 25% de las mesas de votación instaladas en el territorio nacional; cuando en el territorio nacional no se instale el 25% de las casillas, y cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible.

Las salas del TEPJF podrán declarar la elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido, en forma generalizada, violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

En la última reforma constitucional electoral de 2014 se estableció en la última parte del artículo 41 de la Constitución, respecto a las nulidades, lo siguiente:

> La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



> en la ley; y, c) se reciban o utilicen recursos públicos en las campañas. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

El TEPJF ha realizado una importantísima labor en estos años, principalmente por lo que ve a la respuesta judicial al tema de las nulidades de resultados electorales. En particular, generó un criterio fundamental para proteger las condiciones de autenticidad y equidad de las elecciones por medio de la llamada causal de nulidad abstracta. Esta no se encontraba prevista de manera expresa y directa en ninguna de las causales de nulidad del artículo 75 de la LGSMIME, sino que el Tribunal la derivó de la violación a principios jurídicos, tales como los principios rectores que rigen el ejercicio de la función electoral y que se encuentran previstos de manera expresa en el artículo 41 constitucional y que son: el de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, además de otros principios expresos como las características que toda elección democrática debe tener y que se recogen en el segundo párrafo del artículo 41 de la norma fundamental, y que son, a saber: su naturaleza libre, auténtica y periódica, así como otros principios expresos e implícitos en el ordenamiento. La causal de nulidad abstracta no solo fue relevante por su carácter innovador, sino porque elaboró una doctrina atendiendo a principios y no reglas jurídicas, lo que fue verdaderamente revolucionario en el derecho mexicano. La causal de nulidad abstracta no se ha empleado por el Tribunal, hasta el momento, en elecciones federales presidenciales, pero sí en elecciones estatales. En la nulidad de la elección para gobernador del estado de Tabasco en 2000, el Tribunal Electoral señaló:

> Nulidad de elección. Causa abstracta (Legislación del Estado de Tabasco). Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estos Unidos Mexicanos y 9o de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo, la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de estos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuviesen acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado pre-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



> valeciera sobre el público, o bien, si la forma del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 29 de diciembre de 2000. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Navarro Hidalgo. El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino por excusa. Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías. *Revista Justicia Electoral 2002*, Tercera Época, suplemento 5, pp. 101-102, Sala Superior, tesis S3EL 011/2001.

La reforma electoral de 2007 tuvo, para algunos intérpretes interesados, la pretensión de impedir que se declarara la nulidad de las elecciones por violación a los principios constitucionales. El Tribunal, sin embargo, a través de nuevos precedentes, ha insistido en la nulidad de las elecciones cuando estos se infringen.

Entre otras resoluciones, la Sala Superior del TEPJF consideró en el SUP-JIN 359/2012, página 32, antes de la reforma político-electoral vigente, que válidamente podía declararse la invalidez de una elección por conculcación de los principios constitucionales o por vulneración de ciertos valores fundamentales. El Tribunal razonó en ese caso que el nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad, derivado de la reforma al artículo 1 de la Constitución en materia de derechos humanos —*Diario Oficial de la Federación* de 10 de junio de 2011— y de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso varios 912/2010 —caso *Rosendo Radilla*—, obliga a todas las autoridades del país a poner por delante, y en todos los asuntos, a los derechos fundamentales de las personas y a interpretar las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, desde la Constitución y los tratados en materia de derechos humanos. Según la Sala Superior del TEPJF, a ella le corresponde, a excepción del conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral.

De esta suerte, sostuvo el Tribunal en esa resolución que, aunque el artículo 99, fracción II, párrafo segundo constitucional imponga la obligación a las salas del Tribunal Electoral federal para no declarar la nulidad de una elección, sino por las causas que expresamente estén previstas en la ley, también lo es que ello no implica una prohibición para que las salas del Tribunal Electoral —como un tribunal de jurisdicción constitucional— puedan determinar si una elección se ajustó o no a los principios constitucionales. Lo anterior porque el Tribunal Electoral no solo es garante del principio de legalidad, sino del principio de constitucionalidad. En apoyo a este razonamiento, esa resolución citó el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-165/2008 en donde el Tribunal Electoral mantuvo el criterio que aquí se comenta.

El argumento es destacable porque había puntos de vista tradicionales que sostenían, antes de la reforma político-electoral vigente, que el Tribunal Electoral solo



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



podía declarar la invalidez de la elección presidencial por las causas previstas en la ley secundaria. Esas opiniones pertenecen al paleopositivismo y no entienden lo que es una Constitución y la manera en la que debe interpretarse.

La Constitución es un ordenamiento que establece principios y valores —no reglas— que tienen textura abierta y exigen en la argumentación su optimización para salvaguardar los derechos fundamentales y los principios democráticos. La interpretación de la Constitución y desde la Constitución no se verifica mediante los vetustos métodos interpretativos de la ley, los que privilegian la interpretación gramatical, sistemática o funcional, sino mediante instrumentos nuevos como el principio de proporcionalidad. Cuando la Constitución, en su artículo 99, fracción II, párrafo segundo, dice que: "Las salas Superior y regionales del Tribunal solo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes", se debe entender por leyes a las normas del ordenamiento en su conjunto, empezando por las "leyes" constitucionales, por las siguientes razones: porque la ley secundaria no podría desvincularse de la Constitución a riesgo de ser inválida y transformar a la Constitución en un mero pedazo de papel carente de sentidos y de contenidos; porque el ordenamiento jurídico es un sistema en donde todas sus piezas y elementos están imbricados, y porque esos componentes conforman un bloque constitucional; porque el Tribunal Electoral es un tribunal de última instancia y tiene, según el artículo 99 de la Constitución, facultades para interpretar todas las normas constitucionales; porque el Tribunal puede desaplicar normas contrarias a la Constitución; porque desde la reforma en materia de derechos humanos al artículo 1 de la Constitución, todas las autoridades del país, incluido el Tribunal, están obligados a realizar interpretación conforme *y pro homine*; porque la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso varios 912/2010 señaló que es obligación de todas las autoridades y jueces realizar interpretación constitucional y convencional de las normas, lo que significa que las normas secundarias deben comprenderse desde la Constitución y los tratados; y porque en casos previos y recientes el Tribunal Electoral así se ha pronunciado (SUP-JRC-604/2007, SUP-JRC-165/2008, ST-JRC-15/2008, ST-JRC-34 y 36/2008, ST-JRC-57/2011 y ST-JRC-117/2011).

Para la Sala Superior del TEPJF, los elementos o condiciones de la invalidez o nulidad de la elección por violación de principios constitucionales han sido:

> *a)* que se aduzca el planteamiento de un hecho que se estime violatorio de algún principio o norma constitucional, o parámetro de derecho internacional aplicable;
>
> *b)* que tales violaciones sustanciales o irregularidades graves estén plenamente acreditadas;
>
> *c)* que se constante el grado de afectación que la violación al principio o norma constitucional o parámetro de derecho internacional aplicable haya producido dentro del proceso electoral, y
>
> *d)* que las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativamente determinantes para el resultado de la elección.

Para declarar la nulidad de una elección, ya sea por violación a normas constitucionales o principios fundamentales, es necesario que esa violación sea grave, gene-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


ralizada o sistemática y, además, determinante, de tal forma que trascienda al normal desarrollo del procedimiento electoral o al resultado de la elección.

Los razonamientos expuestos a este respecto por la Sala Superior del TEPJF confirman la posibilidad de declarar la nulidad de una elección, no solo por las causas expresamente previstas en la Constitución, como ahora lo establece el texto del artículo 41 constitucional en tres causales, y en ley secundaria, sino por violación a otros principios constitucionales diversos de los tres expresamente contemplados. Lo anterior es importante porque se asume la vigencia en materia electoral del control de constitucionalidad y convencionalidad y porque se entiende el ordenamiento jurídico como un bloque constitucional, superándose con ello el formalismo legalista y el reduccionismo constitucional que reclamaba que la nulidad de la elección solo podía determinarse por violación a las causales de la LGSMIME o ahora por las tres del artículo 41 constitucional.

De esta suerte, el Tribunal Electoral tiene que garantizar, en los términos de los párrafos segundo y tercero de los artículos 1 y 41 de la Constitución, la realización efectiva de los derechos fundamentales, entre otros: el derecho a ser votado bajo condiciones democráticas, el de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, el principio de elecciones libres y auténticas, y el principio del sufragio universal, libre, secreto y directo.

Desde nuestro punto de vista, con la determinancia cualitativa, es evidente que cualquier violación a los principios constitucionales es suficiente para decretar la invalidez de una elección. Las violaciones a principios constitucionales siempre son graves y determinantes para decretar la validez del proceso electoral porque afectan, menoscaban o transgreden los principios y valores fundamentales del ordenamiento jurídico. No puede haber nada más grave en un Estado de derecho que infringir la Constitución, sobre todo cuando se trata de la elección ciudadana de las autoridades del Estado. El Tribunal Electoral debe ahora elaborar una doctrina constitucional específica cuando se enfrenta a impugnaciones sobre la validez de las elecciones y están en juego transgresiones a otros principios constitucionales diversos a los tres específicamente previstos.

Se debe precisar una doctrina sobre la determinancia, esto es, calificar cuándo esta solo debe ser cuantitativa, cuándo cualitativa y cuándo deben existir conjuntamente ambas. Debe haber un tratamiento exhaustivo sobre las condiciones necesarias para determinar la invalidez o nulidad de una elección, ya sea por violaciones a principios constitucionales generales o por acreditarse las tres causales de nulidad previstas en el artículo 41 de la Constitución y sobre las que se contemplan en la ley.

Dentro de los vicios del sistema político mexicano que no se han podido erradicar está el de la compra y coacción del voto, que podría constituir una causal expresa de nulidad de elección. Sin embargo, la LGSMIME no contempla esa aberrante práctica dentro de su catálogo de nulidades. Desde luego, lo anterior no debe ser obstáculo para que, cuando se acrediten estas conductas y sean determinantes para el resultado electoral, puedan esgrimirse como causales de nulidad y posteriormente el tribunal proceda a declararlas.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Debe decirse que, hasta el momento, el sistema de medios de impugnación en materia electoral no es integral, y no lo será mientras se vede al ciudadano, que es el titular de los derechos políticos originarios, la posibilidad de impugnar, de manera directa las violaciones electorales. En materia de resultados electorales, la legitimación procesal solo la tienen los partidos y, con alguna reserva, los candidatos. Esta situación debe transformarse, porque pueden cometerse graves violaciones a la Constitución y a la ley que a los partidos no les interese reclamar y, que por el hecho de no existir impugnación alguna, los resultados se consideren totalmente válidos.

El primer párrafo del artículo 60 constitucional no fue modificado por la reforma de 1996 y permaneció inalterado el contenido del texto de la reforma constitucional de 1993. El dato es interesante porque el Constituyente Permanente omitió determinar qué órgano debía conocer de la declaración de validez y asignación de senadores de representación proporcional. El párrafo primero del artículo 60 solo se refiere a diputados y senadores de mayoría, senadores de primera minoría y diputados de representación proporcional. Tal deficiencia en la técnica constitucional es producto, obviamente, de la rapidez con que fueron negociadas y aprobadas las reformas, y fue subsanada en la legislación secundaria. A este último respecto, la legislación electoral —artículo 44.1. u) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales— establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas a más tardar el 23 de agosto del año de la elección.

La legislación electoral también indica que, en los términos de los artículos 54 y 56 de la Constitución, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral procederá a la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional. El Consejo General hará la asignación referida una vez que el Tribunal Electoral resuelva las impugnaciones que se hayan interpuesto en los términos previstos en la LGSMIME. Tal como lo dispone la ley, el presidente del Consejo expedirá a cada partido las constancias de asignación proporcional y lo informará a las cámaras de diputados y senadores, respectivamente.

En cuanto a los diputados de mayoría, la ley dispone que los consejos distritales reciben, depositan y salvaguardan los paquetes en los que se contienen los expedientes de casilla, y que corresponde al Consejo Distrital hacer el cómputo distrital, que es definido como la suma que se realiza de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral. La legislación menciona que, concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de diputados de mayoría, el presidente del Consejo Distrital expedirá la constancia de mayoría y validez a quien hubiese obtenido el triunfo, salvo el caso de que los integrantes de la fórmula fueren inelegibles.

Los cómputos de la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos también son realizados en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales que



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



integran el país. Una vez que se concluye con esta tarea, junto con los cómputos de las demás elecciones (diputados de mayoría, de representación proporcional, senadores de mayoría, de primera minoría y de representación proporcional), se integran los expedientes respectivos. La ley señala que el presidente del Consejo Distrital procederá a:

> *1)* remitir a la Sala competente del Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el medio de impugnación correspondiente, junto con este, los escritos de protesta y el informe respectivo, así como copia certificada del expediente del cómputo distrital y, en su caso, la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa;
>
> *2)* remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación respectivo al Tribunal Electoral, el expediente del cómputo distrital que contenga las actas originales y cualquier otra documentación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
>
> *3)* remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación, a la Cámara de Diputados, copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la fórmula de candidatos a diputado de mayoría relativa que la hubiese obtenido;
>
> *4)* remitir al Consejo local de la entidad el expediente de cómputo distrital que contiene las actas originales y documentación de la elección de senador por ambos principios, y
>
> *4)* remitir al correspondiente Consejo local con residencia en la cabecera de circunscripción el expediente del cómputo distrital que contiene las actas originales y copias certificadas, y demás documentos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

De esta manera, la elección de diputados de mayoría es declarada válida por cada uno de los 300 consejos distritales, la de senadores de mayoría y de primera minoría por cada uno de los 32 consejos locales, la de diputados y senadores de representación proporcional por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. El objeto del primer párrafo del artículo 60 de la Constitución se colma totalmente, pues la ley secundaria, como vemos, va indicando qué órgano del Instituto Nacional Electoral tiene la misión de calificar cada elección y bajo qué procedimiento, el que, por cierto, es excesivamente pormenorizado.

La reforma de 1996 al artículo 60 mantiene el sistema de heterocalificación mixto, puesto que en una primera instancia participa el Instituto Nacional Electoral, que es un órgano constitucional autónomo encargado de la preparación, desarrollo, vigilancia de los comicios y, en posteriores etapas, y de haber recursos, intervienen las salas regionales y la superior del Tribunal Electoral, aunque, desde luego, el Instituto Nacional Electoral no puede ser considerado más como un órgano administrativo, sino como un órgano de naturaleza constitucional que no puede ubicarse por ningún motivo dentro de la estructura del poder ejecutivo y el Tribunal Electoral, y ya tampoco puede ser considerado como un tribunal administrativo, sino como un tribunal especializado del Poder Judicial de la Federación. Esto es, la reforma constitucional electoral de 1996 cambió radicalmente la naturaleza de los órganos que intervienen en la calificación de las elecciones, pero no modificó el sistema de calificación para el poder legislativo que se inició en 1993.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



El sistema de calificación que sí se modificó sustancialmente, y que no es parte del artículo 60 de la Constitución, es el sistema de calificación de la elección presidencial. En efecto, tradicionalmente había sido la Cámara de Diputados la encargada de la calificación de la elección presidencial a través de la figura de los colegios electorales, tal como se desprendía del anterior artículo 74, fracción I de la Constitución. La reforma de 1996 supuso un cambio radical, pues el actual artículo 99, fracción II, de la Constitución otorga facultades a la Sala Superior del TEPJF para realizar el cómputo final de la elección de presidente y para que proceda a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto al candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos, es decir, se trata de un sistema de heterocalificación jurisdiccional puro, muy diferente al sistema de calificación que la reforma de 1996 mantuvo para el poder legislativo. La razón de esto último consiste en la existencia de dos órganos electorales en nuestro país: uno que prepara, organiza, vigila, desarrolla, etc., los procesos electorales, y otro que conoce de las impugnaciones. En el derecho comparado latinoamericano, la alternativa mayoritaria es que solo exista un órgano electoral que organice las elecciones y que pueda también conocer de las impugnaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral,* México, UNAM, 1993.

Ackerman, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, 2012.

Aguirre, Pedro *et al., Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.

Barquín Álvarez, Manuel, "La calificación de las elecciones en México", AA VV., *Las reformas de 1994 a la Constitución y la legislación en materia electoral. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica,* México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994, núm. 14.

Baum, Lawrence, *La Suprema Corte. Función y comportamiento en la sociedad norteamericana,* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

Bovero, Michelangelo, "Ciudadanía y derechos fundamentales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002.

Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, UNAM, 2014.

Cárdenas Gracia, Jaime, *La nulidad de la elección presidencial*, México, Tirant lo Blanch, 2018.

Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Electoral*, México, UNAM, 2000.

Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Ensayo de sistematización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Franco, Fernando, "La justicia electoral", *Voz y Voto,* México, mayo de 1993.

Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997.

García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración,* Madrid, Civitas, 1996.

González Oropeza, Manuel, "Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas", *Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 5, 2004.

Melgar Adalid, Mario, "La justicia electoral", *Cuadernos para la reforma de la justicia,* México, UNAM, núm. 5, 1999.

Moctezuma Barragán, Javier "La justicia electoral y las reformas constitucionales y legales de 1994", AA. VV., *Las reformas de 1994 a la Constitución y la legislación en materia electoral. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica,* México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de derechos Humanos de Guatemala, 1994.

Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral,* México, UNAM, 1994.

Nieto Castillo, Santiago, *Teoría de la nulidad de elecciones*, México, Tirant lo Blanch, 2016.

Pardo Falcón, Javier, *El Consejo Constitucional francés. La jurisdicción constitucional en la Quinta República,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994.

Serna de la Garza, José Ma., "Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativas a los casos Tabasco y Yucatán", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXIV, núm. 100, enero-abril de 2001.

Sieyès Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado?*, trad. de José Rico Godoy, México, UNAM, 1975.

Stotzky, Irwin, *Transition to democracy in Latin America: the role of the judiciary,* Nueva York, Restview Press Inc., 1993.

TEPJF, *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

Tiruchelvam, Neelan y Coomaraswamy, Radhika, *The role of the judiciary in plural societies*, Nueva York, St Martin's Press, 1977.

***Jaime Cárdenas Gracia***

## REFORMAS

1. *DOF* 06-12-1977
2. *DOF* 22-04-1981
3. *DOF* 15-12-1986
4. *DOF* 06-04-1990
5. *DOF* 03-09-1993
6. *DOF* 22-08-1996



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 61

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

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

## COMENTARIO

### *I. Marco teórico conceptual*

Desde el origen de la reivindicación de la división de poderes y la contención a la potestad monárquica, surgió la necesidad de dotar a los parlamentos de garantías específicas que se enderezaran a prevenir y proteger tanto la libertad e independencia de la Asamblea Legislativa como la de sus miembros en el ejercicio de sus funciones, lo que se logró, históricamente, mediante las denominadas prerrogativas parlamentarias, siendo dos en particular: la de inviolabilidad y la de inmunidad, figura esta que se constitucionalizó bajo la denominación de "fuero" que, *rectius*, implica la jurisdicción especializada en tratándose de la declaración de procedencia o "desafuero" de los legisladores.

La inviolabilidad es, por tanto, la garantía que protege la libertad de palabra o expresión, las opiniones manifestadas por los diputados en el ejercicio de su función representativa.

La inmunidad, por su parte, se erige en la garantía de defensa de los legisladores/parlamentarios de las persecuciones, de las acciones judiciales exclusivamente penales, bien por parte del propio gobierno, ya por particulares. Para Punset, la inmunidad, en cuanto prerrogativa, se constituye en "[...] una sustracción o exención al derecho común conectada al ejercicio de una función, respecto de la que opera con carácter instrumental, por lo que una desnaturalización de su uso implicaría su desconexión con la función en cuya garantía se halla establecida".[1] Inopinadamente, inviolabilidad e inmunidad se constituyen tanto en garantías parlamentarias y, además, en condiciones especiales que los miembros de un órgano requieren para realizar una misión pública reconocida por la ley; en virtud de que aquellas posibilitan la libre formación de la voluntad de los legisladores y, por tanto, del órgano mismo en el ejercicio de las funciones de representación.

[1] Punset Blanco, Ramón, "El control jurisdiccional de la actividad de las asambleas parlamentarias y del estatuto de sus miembros en el derecho español", *Revista de las Cortes Generales,* Madrid, Cortes Generales, núm. 5, 1985, pp. 91 y 92.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


En una visión orgánica funcional, se puede sostener que se concreta la esencialidad del contenido de los derechos de los legisladores mediante esas dos garantías que se enderezan para la tutela del derecho imprescindible y amplio de libertad; una libertad que, desde mi punto de vista, es dual, mira hacia la función y, a su vez, a quienes la ejercen. En relación con estos, se desdobla en la tutela de la libertad de expresión y libertad del ejercicio deliberativo, exento de los amagos perturbadores de eventuales denuncias penales o civiles, impeditivas de la sana formación de la voluntad congresual.

Recapitulando, la inviolabilidad es, en otro sentido, la prerrogativa personal de los senadores y diputados para expresarse en su función deliberativa, control sobre gobierno, la electoral, la presupuestaria, *inter alia* (no en lo privado) con plena libertad; así, sus intervenciones, escritos y votos no se encuentran sujetos a censura o posible persecución penal; por tanto, no son constitutivos de delitos contra el honor de las personas (injuria, calumnia, difamación). La Constitución Política establece que "los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas". Es importante señalar que este privilegio solo aplica para el legislador en su ámbito de acción parlamentaria, pero no así para las actividades que realice en la esfera particular.

La teoría de los *interna corporis acta*, en relación con el equívoco uso y entendimiento de la expresión "fuero constitucional", determina la inmunidad de todas aquellas actuaciones internas de las cámaras que carecen de eficacia jurídica constitutiva a extramuros de la Asamblea Legislativa, con fundamento en la garantía de la autonomía de las cámaras, el principio de división de poderes y las cuestiones políticas no justiciables, esto es: aquellos actos parlamentarios sin valor de ley que no tengan trascendencia externa ni vulneren los derechos fundamentales; lo que nos remonta a las actuaciones de las corporaciones tradicionales —religiosas, castrenses y parlamentarias— de implementar y sustanciar los procedimientos, en principio y con base en la autonomía del parlamento, jurisdiccionales respecto de los actos de sus propios integrantes, de ahí la existencia en el ámbito parlamentario/legislativo de la declaración de procedencia o, en su caso, del juicio político.

Primero, ambos procedimientos evidencian su carácter en cuanto actos internos de la corporación u órgano público, cuyo sustrato es esencialmente político y no jurisdiccional; en cuanto determinaciones internas, se trata de un núcleo duro, de autonomía limitada de la estructura pública, donde repele en uno, varios o todos los aspectos la intervención externa, tanto del ejecutivo como del judicial. Eventualmente puede incluir conductas particulares, como generales e incluso normativas, según sea el caso. Naturalmente, esta condición interna no se circunscribe exclusivamente al poder legislativo, en la medida en que todo órgano político lo presenta; no obstante, entre más grande es la conformación del órgano, su manifestación es mayor. En el caso del cuerpo legislativo, se suma que su vocación es política por sí, lo que lleva aparejado que sus manifestaciones son más obvias y palpables.

Segundo, la autonomía frente a la función jurisdiccional —*audiquia o autocrinia*— implicaba la interdicción de llamar la Cámara o a uno de sus miembros en calidad de demandados (*in ius vocatio*) ante los tribunales y tiene su origen en el concepto


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



de prerrogativa o privilegio que hoy, inopinadamente, ha quedado superada ante la postura contemporánea de la mayor parte de los Estados de tradición continental del control jurisdiccional de la mayoría de los *interna corporis acta*, excepto aquellos que no lo son, como es el caso de los dos procedimientos ya explicitados y que preceden al conocimiento propiamente judicial.

Privilegios, prerrogativas o estatuto parlamentario, son reconocidos por la doctrina constitucional como aquellos derechos que a las asambleas legislativas se le han reconocido para el más libre "y desembarazado cumplimiento de su importante misión, y que constituyen medios de protección y garantía contra injerencias de otros poderes del Estado."

El segundo párrafo del precepto en comento alude a la inviolabilidad del espacio físico del órgano deliberante, al caso bicameral, ahí en donde se reúna para sesionar y desahogar los asuntos de su competencia, respecto de la eventual perturbación del orden o injerencia indebida de cualesquier sujeto, público o privado, cuya finalidad sea, precisamente, la obstrucción o atentado contra la autonomía del órgano legislativo y de sus integrantes en el debido cumplimiento de dichas facultades y competencias.

La expresión recinto parlamentario o legislativo implica, desde mi punto de vista, tanto aquel que de ordinario se identifique como la sede de las cámaras, diputados o senadores, o aquel que se instituyera como tal ante cualesquier eventualidad; el salón de sesiones, como la completitud de lo que se identifique como parte de las instalaciones comprende el recinto; y compete al presidente de cada una de las colegisladoras velar por intangibilidad de dicho espacio.

En 2018, con la nueva conformación de la Cámara de Diputados, se inicia la discusión para suprimir la protección constitucional procesal (Cámara de Diputados, dictamen de 19 de abril de 2018). El evento reverbera en las entidades federativas y, al año 2019, suman 14 las que han eliminado la inmunidad procesal. Entidades como: Jalisco (incluye al gobernador), Nuevo León, Baja California, Guanajuato, Coahuila, Hidalgo, Campeche, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Yucatán, San Luis Potosí y Ciudad de México optaron por eliminar la protección tanto a los legisladores como a todos los demás servidores públicos; Veracruz y Morelos contemplan excepciones.

*II. Reconstrucción histórica*

Las garantías de la función parlamentaria, entendida como inmunidad procesal (fuero), remonta su origen a la tradición parlamentaria inglesa, específicamente al siglo XIV, y en cuanto reacción a los excesos de la corte de Ricardo II de Inglaterra. La libertad de expresión es consecuencia de la necesidad de la libre deliberación entre los parlamentarios sin ningún tipo de interferencia de la Corona y que, finalmente y producto de la Gloriosa Revolución Inglesa de 1668, es positivado en el artículo IX de la *Bill of Rights* de 13 de febrero de 1669 (Carta de Derechos), orientada a proteger de manera expresa las discusiones y actos de los parlamentarios, al establecer que "las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no pueden ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que el Parlamento."



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


El segundo antecedente de derecho extranjero de recibo en el derecho nacional se remonta a la Revolución francesa de 1789, que trajo consigo la necesidad de asegurar la no responsabilidad de los miembros del Parlamento por las opiniones que expresaran en el ejercicio de sus mandatos, que se cristalizó en el decreto del 23 de junio de 1789; es con el decreto de 26 de junio de 1790 que se consagra, finalmente, el privilegio parlamentario de la inmunidad procesal y, consecuentemente, a no ser incriminados sin el consentimiento de la propia Asamblea, prerrogativas que habrán de ser constitucionalizadas en el país galo en 1791.

En el derecho patrio son de citar los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón (punto 12) y la Constitución de Cádiz, ambos de 1812 (art. 128), que contemplaron la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones, así como la inmunidad procesal, que incluía las demandas civiles y la ejecución por deudas.

El constitucionalismo del siglo XIX fue recipiendario de las instituciones parlamentarias al uso que reiteran las previsiones arriba indicadas. Así la Constitución de Apatzingán de 1814, que, por decreto de 1822, afina lo relativo a la inviolabilidad de la libertad de expresión y la inmunidad procesal de los legisladores, llevando este instituto al grado máximo de no hacer procedente "ningún" tipo de acción, demanda o procedimiento, en ningún tiempo y por autoridad alguna, en su contra; las constituciones de 1824 (art. 42) y de 1857 (art. 59) dispusieron protecciones en favor de los legisladores y consagraron la protección a los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, disposición que, casi en los mismos términos, se consagró en la Constitución de 1857. El texto original de la Constitución mexicana de 1917, al igual que la actual, en su artículo 61 establece la protección a los diputados y senadores por las opciones manifestadas en el desempeño de sus cargos, así como —pese a los intentos de reforma que a partir de 2018 se han expresado— la inmunidad procesal o fuero constitucional en favor de los integrantes de las colegisladoras.

*III. Análisis exegético*

Las prescripciones contenidas en el precepto en comento han de ser integradas a las diversas previstas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario Oficial de la Federación —DOF—* de 3 de septiembre de 1999), artículos 11 y 12, que confirman las prerrogativas de los legisladores mexicanos, así como el carácter de inviolable del recinto que, incluso, implica el "solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios". Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (*DOF* de 20 de marzo de 1934), en sus artículos 205 a 214, previó algunos supuestos que, en la eventualidad, debían ser contenidos por los presidentes de las cámaras; a guisa de ejemplo, desorden, armas de fuego, expresiones inconvenientes.

El Reglamento para el Senado (*DOF* de 4 de junio de 2010), en su artículo 310.1, enuncia la obligación del presidente de la Cámara para garantizar el fuero de los senadores; la protección del recinto se prevé en el artículo 46, numerales 1 y 2, que disponen que aquel se constituye con los inmuebles en los que funciona el Senado e


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



incluye al salón de sesiones, que es el lugar destinado al trabajo del Pleno; en el mismo sentido se prevé como el cambio temporal de lugar para sesionar; y los artículos 310 a 312 disponen lo relativo al resguardo del recinto y del orden del Senado, que incluye el uso de todos los recursos legales y de la fuerza pública.

Por su parte, el artículo 25 del Reglamento para la Cámara de Diputados (*DOF* de 24 de diciembre de 2010) es más extenso y comprensivo de lo que ha de entenderse por recinto parlamentario, al enunciar que abarca "[...] el conjunto arquitectónico que alberga a la Cámara, incluyendo Salón de sesiones, edificios de oficinas, patios, jardines, estacionamientos y demás bienes nacionales destinados para el funcionamiento de la Cámara."

Por lo que hace a la declaración de procedencia o retiro del fuero constitucional, vale precisar que, conforme a la Constitución, es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados y será sustanciada conforme a las prescripciones de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

*IV. Derecho extranjero*

La recepción de las prerrogativas en los estados de la región, desde el siglo XIX a la fecha, se evidencia en los textos de sus constituciones, así, en tratándose de la inviolabilidad de la libertad de expresión: Argentina (art. 68), Bolivia (art. 51), Brasil (art. 53), Chile (art. 58), Colombia (art. 185), Costa Rica (art. 110), Ecuador (art. 137), El Salvador (art. 125), Guatemala (art. 161.2), Honduras (art. 200.3), Nicaragua (art. 139), Panamá (art. 148), Paraguay (art. 191), Perú (art. 93), República Dominicana (art. 31), Uruguay (art. 112) y Venezuela (art. 201).

Por lo que refiere a la inmunidad procesal, regulan el conocimiento en sede política por la Cámara respectiva: Argentina (art. 69), Bolivia (arts. 52 y 53), Brasil (art. 53.1), Chile (art. 58), Colombia (art. 186), Costa Rica (art. 110), Cuba (art. 83), Ecuador (art. 137), El Salvador (art. 238), Guatemala (art. 161.1), Honduras (arts. 200.1 y 4), Nicaragua (art. 139), Panamá (art. 149), Paraguay (art. 191), Perú (art. 93), República Dominicana (art. 32), Estados Unidos (art. I.6), Uruguay (arts. 113 y 114) y Venezuela (art. 200).

*V. Derecho internacional*

En el ámbito supranacional gozan de inmunidad procesal los miembros del Parlamento Andino (Tratado constitutivo del Parlamento Andino de 25 de octubre de 1979. En 1996, el Acuerdo de Cartagena le otorgó funciones supranacionales, como la instancia de Control Político del Sistema Andino de Integración. Son parte: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y Chile como país asociado), cuyos miembros, a partir de 2006, gozan de inmunidad procesal; del Parlamento Centroamericano o PARLACEN (Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas suscrito en 1987) que, en su artículo 22, literal d, reforma de 2008, prevé tanto la inviolabilidad por las opiniones como la inmunidad procesal.

El Parlamento Europeo, conforme al Protocolo número 7, Protocolo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 16 de diciembre de 2004.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



## BIBLIOGRAFÍA

Amaya, Jorge Alejandro, "El control jurisdiccional de los interna *corporis* acta", *Estudios de Derecho Público*, Buenos Aires, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2013, pp. 51-73.

Casar, María Amparo *et al.*, "El fuero en México entre inmunidad e impunidad", *Política y Gobierno*, México, CIDE, núm. 2, II semestre de 2018, pp. 339-377.

Hernández, María del Pilar, "Inmunidad constitucional y juicio de procedencia en México", *Estudios en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, México, IIJ-UNAM, 2007, t. II, pp. 241-264.

Punset Blanco, Ramón, "El control jurisdiccional de la actividad de las asambleas parlamentarias y del estatuto de sus miembros en el derecho español", *Revista de las Cortes Generales,* Madrid, Cortes Generales, núm. 5, 1985, pp. 35-94.

Universidad de Georgetown y OEA, Base de datos políticos de las Américas. (1998) Inviolabilidad por opiniones y votos. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*, *http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/Legisladores/inviolabilidad.html*

Universidad de Georgetown y OEA, Base de datos políticos de las Américas. (1998) Inmunidad de los legisladores. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*, *http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/Legisladores/inmunidad.html*

***María del Pilar Hernández Martínez***

## REFORMAS

1. *DOF* 06-12-1977



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 62

Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

## COMENTARIO

*I. Marco teórico conceptual*

Precepto que prevé la prohibición, impedimento, tacha o, como se denomina en el estatuto de los legisladores, incompatibilidad que afecta a quienes realizan la función pública representativa en los órganos deliberantes (parlamento, congreso, asamblea o legislatura) para ejercer, simultáneamente, otros cargos remunerados, trátese de la federación o de las entidades federativas.

La incompatibilidad ha de entenderse como el límite normativo, constitucional y/o legal, cuya finalidad es garantizar la independencia funcional, deliberativa y decisoria de los representantes populares.

Se comprende en el estatuto de los legisladores, en cuanto conjunto de derechos, deberes, prerrogativas incompatibilidades y jurisdicción especial (en México se conoce como "fuero", parte de los *interna acta corporis*) propios de la función electiva representativa, que tienen como finalidad afirmar la dignidad, la capacidad y la independencia del representante del pueblo con relación al desempeño de su cargo y su posición frente a las demás autoridades y órganos, y que se integra con el bloque constitucional que determina las condiciones de elegibilidad; el sistema de inhabilidades, incompatibilidades e incapacidades; las causales de cesación en el cargo; las inviolabilidades e inmunidades parlamentarias, así como la remuneración de sus labores.

Doctrinalmente, este tipo de incompatibilidades, adjetivadas como parlamentarias (regímenes europeos), congresuales (régimen estadounidense), legislativas (México), asumen una triple dimensión, a saber: constitucional, administrativa o, en su caso, electoral.

Cualquiera que sea el ámbito de explicación del derecho público, subyace como *telos* de la incompatibilidad el funcionar en el marco de la división de poderes como institución de salvaguarda de su efectiva distinción y, en su evolución dentro de los regímenes constitucionales, garantía de independencia del Parlamento, tanto del poder ejecutivo, frente al Gobierno, como "[...] frente a los grandes poderes sociales



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


ocultos en las modernas sociedades industriales: los grandes consorcios financieros y las corporaciones industriales privadas".[1]

En la doctrina parlamentaria es recurrente la diferenciación entre la incompatibilidad y figuras afines, tales como la incapacidad, la inhabilidad, la inelegibilidad, que se concretan dependiendo del momento en el cual se presenten, la forma en que operan y los efectos que comportan.

La incompatibilidad conlleva, en sí misma, la posibilidad de ser electo, y supone indefectiblemente la previa existencia de la capacidad. Por lo que hace a su concreción en el tiempo, deviene con la adquisición misma de la condición de legislador; su característica distintiva, en cuanto a su forma de operar y a sus efectos, es que implica siempre la capacidad de optar entre el empleo declarado incompatible y el mandato parlamentario.

La concreción de la incompatibilidad supone: *a)* prohibición expresa, de orden constitucional, del ejercicio simultáneo del mandato parlamentario con la ocupación de cargos públicos o privados (sobrevenir el cargo de secretario o subsecretario o mantener la titularidad de un despacho jurídico), o la aceptación de ciertas gracias (condecoraciones, títulos nobiliarios), y *b)* la obligación de optar entre el cargo electivo y el de designación, acto este que pone de relieve la contradicción entre la libertad de optar y la prohibición constitucional.

La doctrina señala como otras finalidades del régimen de incompatibilidades:

*1)* la defensa y garantía del interés del Parlamento en la actuación de sus miembros;
*2)* la dedicación de los parlamentarios/legisladores al cargo electivo y sus exigencias;
*3)* la buena administración de la moral y ética legislativas;
*4)* el impedir que se ejerza influencia en distintos ámbitos de desempeño y respetar, así, la autonomía entre órganos del Estado (división horizontal) y entre el Parlamento/Congreso general, las entidades federativas y las municipalidades (división vertical o federativa), y
*5)* la independencia e imparcialidad de los parlamentarios/legisladores.

La incompatibilidad se endereza puntualmente al ámbito de lo material y funcional de simultaneidad entre la función pública o privada y el mandato representativo, sin dejar de reconocer que proyecta una manifestación subjetiva respecto de la incompatibilidad de intereses (sobre todo ante la eventual colisión entre intereses públicos o privados con aquellos que se derivan de la función parlamentaria). *Contrario sensu*, la incapacidad, la inhabilidad y la inelegibilidad se enderezan hacia la situación subjetiva de quien se ha de postular a un cargo electivo y precede en el tiempo al mismo.

La comparación jurídica nos muestra que algunas de las ocupaciones que no entran en el régimen de incompatibilidades son las docentes y las prestadas a instituciones de beneficencia.

[1] Martínez Sospedra, 1974, p. 17.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



*II. Diferencia con otros institutos parlamentarios*

*a)* En relación con la incapacidad: esta alude a la condición sustantiva del sujeto a ejercer el cargo de legislador (parlamentario, congresista, asambleísta), que anula la posibilidad misma de acceder al ejercicio de la función legislativa, por ejemplo, existe un impedimento jurídico al ejercicio del mandato. Las causales de incapacidad por cuestiones cognitivas están previstas en la fracción IV del artículo 38 por vagancia o ebriedad consuetudinaria.

No obvio la previsión de las causales en los diversos artículos 55 y 58, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que aluden a "incapacidades", ya que, desde nuestra consideración, no son tales sino, *stricto sensu*, causales de inelegibilidad o, en su caso, de inhabilidad.

El artículo 55, fracción VI, remitía a casos de incapacidades previstos en el artículo 59, que, a su vez, preveía la no reelección consecutiva. Tras la reforma electoral de 10 de febrero de 2014, tales causales no existen.

*b)* En relación con la inhabilidad: esta implica la prohibición para ser electo parlamentario; su finalidad se endereza a preservar la integridad del proceso electoral, el contenido en la contienda política y la igualdad entre los competidores en una elección, actos estos que trascienden no solo lo legítimo, sino lo imperioso. Podríamos asentar que la inhabilidad se determina en razón de la situación subjetiva en la que transitoriamente se encuentra quien aspira al cargo electivo parlamentario, y es importante señalar que la inhabilidad afecta aun cuando se satisfagan los requisitos de elegibilidad; sin embargo, se suelen confundir.

Dentro del régimen constitucional mexicano, son causas de inhabilidad las contenidas en las fracciones IV, V y VI de los artículos 55 y 58 de la propia Constitución federal, que implican que, en tanto se cumpla la exigencia temporal de la separación del cargo, que implica la situación de ventaja electiva, la inhabilidad transmuta a elegibilidad.

Mediante decreto de reformas de 2 de febrero de 2014 se incrementaron los sujetos que se encuentran en situación de inhabilidad, incluyéndose a los titulares de los órganos constitucionales autónomos, organismos descentralizados o desconcentrados de la Administración pública federal —habrán de separarse definitivamente 90 días antes del día de la elección—, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los el Consejo General, los consejos locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva —deberán de separarse definitivamente tres años antes del día de la elección—. Tratándose de secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México (decreto de reformas de 29 de enero de 2016), no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes del día de la elección.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


*c)* En relación con la inelegibilidad: esta figura es propia del derecho electoral, se concreta en la situación subjetiva en la que se encuentra el candidato al ejercicio de la función parlamentaria de no poder acceder a ella, en razón de no satisfacer una serie de requisitos constitucionales y legales que se enderezan, esencialmente, a la exigencia de requisitos propios de la ciudadanía (capacidad electoral), como sustrato propio de los derechos político-electorales, así como la edad y la residencia.

Al decir de Silvano Tosi "El concepto de inelegibilidad concierne [...] a un impedimento jurídico que se aplica a sujetos pasivos de la relación electoral [...]".[2]

En el orden jurídico mexicano, los requisitos de elegibilidad se prevén en el artículo 38, 55 (diputados) y 58 (senadores) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante señalar que cualquier hipótesis de incompatibilidad se concreta en el momento en que el parlamentario/legislador es declarado válidamente electo y se le ha hecho entrega de la constancia (art. 60 de la Constitución). Verificado el supuesto, surten sus efectos las previsiones contenidas en el propio artículo en comento, en relación con los artículos 51 y 57 de la misma Constitución, respecto de la licencia y la consecuente suplencia. No dejamos de anotar aquí la ingente necesidad de revisar tema tan trascendente como lo es el régimen de licencias parlamentarias, que ha sido causa, hasta ahora, de eventuales evasiones legislativas al régimen de incompatibilidades.

Vale señalar que el bloque constitucional de incompatibilidades se complementa con lo dispuesto en el artículo 22, base primera, fracción II, respecto de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por lo que hace al marco constitucional que sirve de base a las entidades federativas, en materia de incompatibilidades, en general, y del régimen aplicable a los legisladores locales, en particular, es omiso en el artículo 116 de la Constitución.

Como se colige de lo antes asentado, en el caso del sistema jurídico mexicano aún no se ha transitado hacia la depuración constitucional de un régimen de incompatibilidades, no solo públicas, sino sobre todo privadas, tarea pendiente en aras de la colisión o conflicto de intereses que es evidente en estos casos.

A partir de 2007 se prevé una causal plena de inelegibilidad, en el artículo 55, fracción V, párrafo tercero, que prescribe que, tratándose de los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México (reforma de compatibilización de 29 de enero de 2016) no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

*III. Reconstrucción histórica*

Los orígenes inmediatos de la incompatibilidad prevista en el artículo 129 de la Constitución gaditana de 1812, primera en el constitucionalismo patrio, proviene de

[2] Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-LVI Legislatura-Cámara de Diputados, 1996, p. 52.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



documentos paradigmáticos: la Constitución estadounidense de 1787 y, de Francia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, culminando de manera más acabada en la Constitución, también francesa, de 1791. Tal precepto prescribe tanto la temporalidad como la prohibición de recibir, de forma coetánea, dos estipendios del erario público por concepto de empleo, de los diputados (el presupuesto de las Cortes) y de "[...] provisión del Rey [...]", evitando así el trastrocamiento del principio de división de poderes.

La tercera de las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, artículo 56, fracción II, así como el diverso 71, fracción III, del Proyecto de Reformas a tales leyes, de 30 de junio de 1840, dispusieron, en el mismo sentido, la incompatibilidad para diputados y senadores.

Es por primera vez que el artículo 90 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 25 de agosto de 1842, dispone que los diputados o senadores no pueden, sin obtener permiso de su Cámara respectiva, gozar de empleo, cargo o comisión, ascenso o pensión del gobierno, si no es que le toque por su escala rigurosa, establecida por la ley; una prescripción por demás importante, dado que concreta lo expuesto en el marco teórico, y la licencia así concedida surte los efectos de cesar al legislador en el ejercicio de sus funciones electivas.

En el mismo tenor, el artículo 41 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 2 de noviembre de 1842 dispuso la competencia del Congreso en tratándose de licencias por desempeño de diputados, senadores, de empleos en comisión por el Gobierno, supuesto que concretado generaba como consecuencia la suspensión en las funciones legislativas. Más aún, la última parte del precepto contenía una incompatibilidad genérica, al asentar: "Tampoco pueden funcionar en ningún otro empleo público." Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en su artículo 75, de 12 de junio de 1843, dispusieron la misma incompatibilidad, casi en iguales términos.

Los artículos 57 y 58 (referentes a los diputados) del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 16 de junio de 1856, disponen que la temporalidad de la incompatibilidad de los legisladores se concretaría "desde el día de su elección hasta el día que concluya su encargo". Por lo que hace a la autorización del Congreso y el no desempeño de destino o comisión en la Unión en donde se goce de sueldo, se mantiene invariable, de igual forma en lo que respecta a los artículos 57 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857. Con variaciones mínimas en la expresión prescriptiva, el artículo 58, vía reforma de 13 de noviembre de 1974, y el artículo 62 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, de 1 de diciembre de 1916, mantuvieron el texto.

*IV. Análisis exegético*

El precepto se encuentra relacionado tanto con la suplencia como con la pérdida del cargo y la determinación de las consecuentes responsabilidades.

El precepto no había sido objeto de modificación formal o interpretación constitucionales, sino hasta el decreto de 26 de enero de 2016, en el marco de la gran re-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


forma constitucional, que dispuso erigir al entonces Distrito Federal en la Ciudad de México, dotándola de la naturaleza jurídica de "entidad federativa" reconociéndose, así, las añejas reivindicaciones de sus habitantes como ciudadanos plenos, y a sus órganos de Gobierno con plena potestad para dictarse, incluso, su propia Constitución.

La reforma de 2016 deja intocado el texto constitucional, salvo en lo atingente a "entidades federativas", inclusiva de este ámbito que denota la incompatibilidad de los cargos electivos con cualesquier cargo o comisión en la Ciudad de México.

Consecuentemente, le es aplicable tanto la norma constitucional en el caso de los legisladores como uno de los principios fundamentales del derecho público, que es, a saber: "lo que no está expresamente prohibido, se entiende permitido". Esto es así por lo que hace al régimen de incompatibilidades, como las incapacidades, las inhabilidades o las inelegibilidades.

Hasta ahora, toda vez que los legisladores propietarios gozan del derecho de licencias y la consecuente entrada en funciones de sus suplentes —reguladas en los artículos 51, 57, 63 y 78, fracción VIII—, el análisis ha sido por demás limitativo, dejando de lado nuevas actividades, públicas y privadas, que desarrollan aquellos, tornándose cada vez más ingente la necesidad no solo de actualizar el artículo 62, sino, más aún, de expedir las leyes respectivas, como sucede en el caso de España (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que contiene incompatibilidades para los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas).

*V. Derecho extranjero*

Algunos estados nacionales aún mantienen prescripciones sintéticas de incompatibilidad, sin obviar la autorización de la Cámara respectiva, la activación de funciones de la suplencia y la pérdida del cargo en caso de no acatamiento a la previsión, mientras otros se han decantado por realizar enunciación amplia de los casos en que se concretan las incompatibilidades o, en su caso, de forma categórica prohíben cualquier otro empleo, cargo o comisión, pública o privada, en el ámbito parlamentario, legislativo o congresual.

Se inscriben en el primer caso documentos constitucionales como: Argentina, 1994, artículo 72; Bolivia, 2009, artículos 49 y 56; Costa Rica, 1949, artículos 111 y 112; El Salvador, 1983, artículos 128 y 129; Estados Unidos, 1787, artículo I, sección 6; Panamá, 2004, artículos 150 y 152; Paraguay, 1992, artículos 196 y 199; República Dominicana, 2015, artículos 18 y 108, y Venezuela, 1999, artículo 191.

Las constituciones que desarrollan de forma pormenorizada el catálogo de incompatibilidades son: Brasil, 1988, artículo 54; Chile 1980, artículos 55 y 56; Colombia 1991, artículos 180 a 182; Guatemala, 1985, artículo 164 (que prevé de manera conjunta la tasación de las prohibiciones o inhabilidades y las incompatibilidades, interesando al caso lo previsto en el párrafo segundo, que puntualmente contiene lo relativo a las incompatibilidades); Perú, 1993, artículo 92; Uruguay, 1997, artículos 101, 122, 125 y 126 (es de particular interés por dos razones: primero, extender


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



la incompatibilidad más allá del término del encargo legislativo y, segundo, prever la sanción de una denominada ley el régimen de incompatibilidades).

La tercera modalidad de previsión, como ya se apuntó, se concreta en la prohibición total de desempeñar diversas ocupaciones, salvo las docentes y honoríficas, tal como sucede en los casos de República Dominicana —cuya reciente Constitución data de 2002, y que así lo determina en sus artículos 18 y 108— y Venezuela, 1999, en su artículo 191.

*VI. Derecho internacional*

En el ámbito regional, algunos documentos internacionales prevén supuestos de incompatibilidad para aquellos que realizan funciones parlamentarias. Así, son de mencionar: el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes (Sucre, 23 de abril de 1997), que dispone, en su artículo 8,

> La función de Representante al Parlamento Andino, además de las incompatibilidades consagradas en el derecho interno de cada País Miembro, tendrá los siguientes impedimentos:
>
> a) Ejercer funciones públicas al servicio de algún País Miembro, salvo la legislativa.
>
> Ser Representante, funcionario o empleado de algún otro Órgano del Sistema Andino de Integración.
>
> Ser funcionario o empleado de alguna de las Instituciones Comunitarias Andinas o de los Organismos Especializados vinculados a ellas.
>
> b) Adicionalmente, hasta que entre en vigor el Régimen Electoral Uniforme, cada País Miembro podrá dictar normas nacionales sobre otras incompatibilidades.
>
> Los Representantes que después de haber asumido su mandato, resulten comprendidos en cualesquiera de las incompatibilidades previstas en este artículo, cesarán en sus funciones y serán reemplazados por su respectivo suplente, mientras persistan las incompatibilidades.

En el caso de los diputados del Parlamento Centroamericano (Parlacen), su Tratado Constitutivo, adoptado en Guatemala el 10 de febrero de 1987, dispone en sus artículos 3 y 4 lo relativo a las incompatibilidades. Es pertinente mencionar que utiliza, en el último precepto citado, las expresiones "prohibiciones" e "incompatibilidades". El tema ha sido materia de consulta ante la Corte Centroamericana de Justicia, en el expediente 4-595, resuelta el 22 de junio de 1995.[3]

En el ámbito del derecho europeo, específicamente en relación con el Parlamento Europeo, el acta relativa a la elección de los representantes en tal órgano por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976,[4] dispone:

---

[3] Publicada en la *Gaceta Oficial CCJ,* núm. 2, visible en pp. 2-7, *www.ccj.org.ni/resolnes/resols1995.htm*

[4] *DL 278 de 8 de octubre de 1976, www.europarl.es/elecciones/legislacion/acta2076.html*



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Artículo 6.

1. La calidad de representante en el Parlamento Europeo será incompatible con la de:

   – Miembro del Gobierno de un Estado miembro,
   – Miembro de la Comisión de las Comunidades Europeas,
   – Juez, abogado general o secretario del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas,
   – Miembro del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas,
   – Miembro del Comité Consultivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero o miembro del Comité Económico y Social de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,
   – Miembro de comités u organismos creados en virtud o en aplicación de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica para la administración de fondos comunitarios o para el desempeño de modo permanente y directo de una función de gestión administrativa,
   – Miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o empleado del Banco Europeo de Inversiones,
   – Funcionario o agente en servicio activo de las instituciones de las Comunidades Europeas o de los organismos especializados que de ellas dependen.

2. Además, cada Estado miembro podrá fijar las incompatibilidades aplicables en el plano nacional, en las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 7.
3. Los representantes en el Parlamento Europeo a los que sean aplicables, durante el periodo quinquenal contemplado en el artículo 3, las disposiciones de los apartados 1 y 2, serán sustituidos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12.

## BIBLIOGRAFÍA

Fernández Miranda Campoamor, Alfonso, "Incompatibilidades", *Temas básicos de derecho parlamentario*, Madrid, Civitas, 2001, t. II.

Fernández Sarasola, Ignacio, "Voluntad general y representación en el constitucionalismo iusracionalista", *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas,* Universidad Pontificia Bolivariana Medellín, núm. 105, julio-diciembre de 2006, pp. 255-282.

Hernández, María del Pilar, *Diccionario electoral del Distrito Federal*, México, IIJ-UNAM-Porrúa, 2001.

Hulst, Marc van der, *El mandato parlamentario: estudio comparativo mundial*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2000.

Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-LVI Legislatura-Cámara de Diputados, 1996.

***María del Pilar Hernández Martínez***

## REFORMAS

1. *DOF* 29-01-2016



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 63

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habérsele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habérsele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



## COMENTARIO

Un problema que por su misma naturaleza tiene todo órgano colegiado es el de lograr la concurrencia de múltiples voluntades para poder funcionar. Las asambleas legislativas o parlamentos también enfrentan este tipo de problema, pero con un elemento adicional que, dada su trascendencia, los distingue de otras formaciones colegiadas: los parlamentos son órganos de formación de la voluntad del Estado, en el seno de los cuales se forman consensos básicos en torno a las decisiones políticas que atañen a la colectividad. Por esta razón, es de suma importancia que los integrantes de las asambleas legislativas se encuentren efectivamente presentes en las reuniones en donde se toman el tipo de decisiones mencionadas, para que, a su vez, aquellas puedan cumplir con sus funciones de servir como correas de transmisión de demandas y consensos entre gobernantes y gobernados.

La importancia que reviste, pues, la presencia de los legisladores en las sesiones camerales ha hecho que el derecho constitucional y el parlamentario generen fórmulas para garantizar la asistencia de aquellos o, en su caso, su sustitución. A estos mecanismos se refiere, precisamente, el artículo 63 constitucional.

El primer párrafo de tal artículo hace referencia al llamado "*quorum*" de asistencia de las cámaras, es decir, al número de legisladores que se requieren para que la asamblea pueda sesionar válida y legalmente. Dicho precepto reconoce que no es posible que la totalidad de los legisladores que integran las cámaras esté presente en todas y cada una de las sesiones que aquellas celebran, pero, al mismo tiempo, establece un tope por debajo del cual la Asamblea no podrá sesionar válidamente, procurando con ello asegurar un mínimo de representatividad en las decisiones que toma la Cámara.

El mínimo requerido por el artículo en comento se entiende en relación con las funciones de representación que el Congreso está llamado a realizar. Es decir, en el Congreso se encuentran representadas una diversidad de fuerzas políticas y corrientes de opinión cuya presencia y participación en las discusiones hace posible la generación de compromisos y corresponsabilidades sin los cuales no es posible gobernar. Entonces, el que se requiera que en cada una de las cámaras se encuentre presente más de la mitad de sus miembros busca garantizar ese mínimo de representatividad del que hemos hablado.

La versión original del artículo 63 de la Constitución de 1917 diferenciaba el *quorum* de asistencia requerido para cada Cámara. Para la de diputados se exigía más de la mitad (como ahora), pero para la de senadores se demandaba un *quorum* de las dos terceras partes del total de sus miembros.

Esta disposición se explicaba debido a que, en aquel entonces y hasta la reforma constitucional de 3 de septiembre de 1993, el número de senadores era bastante menor en comparación con el de los diputados, razón por la cual se suponía que era menos difícil alcanzarlo (había 64 senadores, dos por cada entidad federativa, o sea que el *quorum* de asistencia se integraba con 43 senadores).

Sin embargo, con la mencionada reforma constitucional de 1993 se igualó el *quorum* de asistencia exigido para ambas cámaras. La razón fue que en ese año se



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



introdujo la reforma a la integración del Senado, por la cual el número total de sus miembros pasó de 64 a 128. Con la elección de cuatro senadores por entidad federativa (tres de mayoría y uno de la primera minoría), el Senado dejó de ser una asamblea relativamente pequeña, lo cual condujo a considerar que un *quorum* de las dos terceras partes de sus miembros (o sea, 86) sería difícil de alcanzar en cada sesión, y por ello se redujo a la mitad más uno, como era ya el caso de la Cámara de Diputados. Cabe recordar que en 1996 se volvió a reformar la integración del Senado (art. 56 constitucional), eligiéndose dos senadores por mayoría y uno de la primera minoría por cada entidad federativa, más 32 senadores adicionales por el principio de representación proporcional.

Así pues, y recapitulando, hoy día el *quorum* de asistencia de la Cámara de Diputados es de 251 diputados, por estar constituida por 500 miembros, según lo dispone el artículo 52 de la Constitución. Por su parte, el *quorum* de asistencia de la Cámara de Senadores es de 65 senadores, al estar constituida por un total de 128 miembros.

El propio artículo 63 constitucional menciona, en su primer párrafo, el único supuesto en el cual las cámaras podrán actuar válidamente aun sin que haya *quorum*. Esta circunstancia se da precisamente cuando no se integra el *quorum* mencionado, caso en el cual los diputados y senadores que sí hayan asistido a la reunión en el día señalado por la ley deberán compeler a los ausentes a que concurran dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que, si no lo hiciesen, se entenderá que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes para que se presenten en plazo igual; y si tampoco estos se presentasen, se declarará vacante el puesto y se convocará a elecciones extraordinarias para suplir a los legisladores de mayoría relativa, o bien, serán llamados a ocupar el cargo la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional (diputados de representación proporcional) o de la lista nacional (senadores de representación proporcional), o a la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente (senadores de primera minoría).

El primer párrafo del artículo 63 constitucional es complementado por el tercer párrafo del mismo artículo, el cual aclara que la convocatoria de los suplentes deberá hacerse de inmediato, al darse el caso de legisladores que, al instalarse las cámaras o durante las sesiones de estas, no se presenten dentro del plazo de 30 días del que habla el párrafo primero.

Dicho lo anterior, debemos mencionar también la única excepción que existe al *quorum* de asistencia analizado, y que es la contenida en el artículo 84 constitucional, para el caso de que el Congreso de la Unión se constituya en Colegio Electoral con el objeto de nombrar presidente interino. En este supuesto, tendrán que concurrir cuando menos las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Cabe aclarar que antes de la reforma constitucional de 3 de septiembre de 1993, la excepción operaba en realidad únicamente respecto de la Cámara de Diputados, puesto que el *quorum* de las dos terceras partes exigido por el artículo 84 constitucional era ya el *quorum* de asistencia normalmente requerido para el Senado, según lo establecía el artículo 63 constitucional hasta antes de la mencionada reforma.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



El segundo párrafo del artículo que venimos comentando hace referencia a la sanción que se impondrá al legislador que, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, falte 10 días consecutivos. La sanción consiste en que, en dicho caso, se entenderá que el diputado o senador faltista renuncia a participar en el periodo de sesiones durante el que faltó, no pudiendo reintegrarse a sus labores camerales sino hasta el periodo de sesiones ordinarias inmediato. Asimismo, y al operar la presunción de renuncia a participar en las sesiones, dispone el artículo 63, en su segundo párrafo, que se llamará de inmediato al diputado o al senador suplente para que sustituya al propietario.

La severidad de la sanción por faltar a las sesiones, en los términos del segundo párrafo del artículo 63 constitucional, tiene razones históricas, según se desprende del dictamen que recayó al artículo 63 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. En efecto, dicho dictamen explicó que lo que se pretendía erradicar con una sanción de este tipo era el "abuso que sentó sus reales en las Cámaras mexicanas en la época del gobierno del general Díaz, consistente en no concurrir a las sesiones aquellos funcionarios que residían fuera del Distrito Federal, y así cobraban sus dietas sin la menor justificación". Además, el dictamen hizo notar que, más que una pena en el estricto sentido jurídico, la pérdida del derecho de concurrir a las sesiones y la no aceptación del cargo (esta última localizada en el primer párrafo del artículo en comento, y que ya mencionamos), eran más bien presunciones *juris et de jure*, que no admiten prueba en contrario.

El cuarto y último párrafo del artículo 63 de la Constitución alude a la responsabilidad en que incurrirán los legisladores por no presentarse a desempeñar sus cargos dentro del plazo que señala el primer párrafo del mismo artículo; y también alude a la responsabilidad en que incurrirán los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos a ocupar escaños en el Congreso, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones. En ambos casos, la Constitución indica que los responsables se harán acreedores a las sanciones que la ley señale.

La explicación de este párrafo, no contemplado en la versión original de la Constitución de 1917, y que fue adicionado en 1963 como parte de la reforma política promovida por el Gobierno del presidente López Mateos, parece encontrarse en el esfuerzo de este último por dar forma a un sistema de partidos con "oposición leal". En efecto, a finales de la década de los cincuenta, el Partido Acción Nacional, cuya participación se había convertido en prueba de legitimidad del sistema electoral en su conjunto, comenzó a utilizar estrategias de oposición antisistema, como respuesta a lo que ellos consideraban un sistema electoral que propiciaba la subrepresentación de los partidos minoritarios, así como la sobrerrepresentación del mayoritario. Un ejemplo de esas estrategias fue la orden que el citado partido dio a sus candidatos victoriosos en la elección de 1958, en el sentido de que no se presentaran a ocupar sus escaños en la Cámara Baja. Este tipo de actitudes afectaban al partido en el gobierno, puesto que, por un lado, deslegitimaba al sistema electoral en su conjunto y, por el otro, lo hacían perder su principal punto de referencia en la "derecha" del espectro político, con lo cual se desdibujaba su estratégica posición de centro.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



## BIBLIOGRAFÍA

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho constitucional", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. III.

Fernández Ruiz, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2004.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2007.

Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001.

Serna de la Garza, José Ma., *Derecho constitucional mexicano, en su contexto*, México, Porrúa-UNAM, 2018.

Valadés, Diego y Serna de la Garza, José Ma., "El cálculo del quorum en la Cámara de Diputados: una interpretación del artículo 63 constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre de 2003.

***José Ma. Serna de la Garza***

## REFORMAS

1. *DOF* 22-06-1963

2. *DOF* 03-09-1993

3. *DOF* 29-10-2003



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 64

Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

## COMENTARIO

Las asambleas legislativas, al igual que todo órgano colegiado, enfrentan el problema de asegurar la asistencia de sus miembros para poder tomar válida y legalmente sus decisiones. Así, el derecho constitucional y el parlamentario han ideado una variedad de mecanismos que sirven precisamente para lograr este objetivo. El artículo 63 de nuestra Constitución se refiere a algunos de esos mecanismos, como lo son la facultad de compeler a los legisladores ausentes para que se presenten en un plazo determinado; la institución de la suplencia; o las sanciones consistentes en presunciones de renuncia definitiva a ejercer el cargo o a ejercerlo hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este tenor, el artículo 64 constitucional se refiere a otra sanción por inasistencia injustificada o sin permiso por parte de los legisladores: la que consiste en la pérdida del derecho de recibir la dieta correspondiente al día en que ocurrió la ausencia.

Diversos comentaristas han hecho notar la circunstancia de que a una disposición de esta naturaleza no le corresponde, en estricto sentido, estar localizada en el texto constitucional, sino que más bien le tocaría encontrarse en el reglamento de las cámaras del Congreso de la Unión. Y en efecto, en el derecho comparado puede comprobarse que en la mayoría de los países así sucede. La peculiaridad de nuestro Congreso de la Unión, en este sentido, solamente puede explicarse a través de la revisión de los debates que en el seno del Congreso Constituyente de 1917 se dieron en torno de esta disposición.

En primer lugar, debe mencionarse que este precepto no tiene antecedente alguno en las constituciones mexicanas del siglo XIX. Fue en el proyecto de Constitución de Carranza cuando se introdujo por primera vez, produciendo un acalorado debate entre los constituyentes de 1917.

En efecto, el dictamen que recayó al artículo 64 del proyecto de Constitución mencionado consideró que una disposición de esa naturaleza era más propia de ser colocada en el reglamento del Congreso y, por lo mismo, propuso a la Asamblea Constituyente que los legisladores que faltaran a una sesión sin causa justificada o sin permiso del presidente de la Cámara respectiva quedarán sujetos a las disposiciones del reglamento del Congreso.

Al discutir esta modificación al artículo 64 del proyecto de Constitución de Carranza, el diputado constituyente Francisco J. Múgica expuso una serie de razona-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


mientos que lo llevaban a oponerse a ella, y a preferir la redacción del artículo 64 originalmente presentada a la consideración del Congreso Constituyente. En esencia, Múgica argumentaba que solamente elevando a rango constitucional una disposición de este tipo se evitaría lo que ya en el mismo Congreso Constituyente estaba sucediendo, es decir, la inasistencia de muchos de los diputados a las sesiones para cumplir con las tareas que el pueblo les había encomendado. No se podría permitir —decía Múgica— que en tiempos de por sí difíciles para todos los mexicanos, los escasos recursos del erario nacional se empleasen en sufragar los gastos de diputados que finalmente no realizaban sus funciones, siendo que podrían invertirse dichos recursos en cosas más útiles.

El criterio de Múgica fue el que finalmente prevaleció, al ser aprobado por el Congreso Constituyente por 132 votos a favor, y recibiendo únicamente 23 en contra.

Resulta pertinente mencionar algunas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de los reglamentos de las cámaras del Congreso de la Unión, relacionadas con la operatividad del artículo 64 constitucional. De esta manera, el artículo 23.1, inciso n), de dicha ley dispone que es atribución del presidente de la Mesa Directiva de una y otra Cámara requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan, con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales. Por su parte, el artículo 67.1, inciso j), de esa misma ley otorga la facultad del presidente de la Mesa Directiva del Senado para requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones procedentes, conforme a lo dispuesto por los artículos 63 y 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 57.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que la Secretaría de la Mesa Directiva formulará, dentro de los 20 días siguientes al cierre del periodo de que se trate, un informe final de las inasistencias sin justificar, que deberá remitir al presidente y a los coordinadores de los grupos, a efecto de que se publique en los medios de información de la Cámara, a través de la página de Internet oficial y de las cuentas en redes sociales activadas por la Cámara; y se determine la sanción correspondiente en términos del artículo 64 de la Constitución. A su vez, el artículo 58.1 de ese mismo reglamento dispone que el registro de control de la asistencia, las votaciones y las justificaciones estarán a cargo de la Secretaría designada por la Mesa Directiva, quien será auxiliada por los órganos de apoyo técnicos competentes.

Por último, los artículos 67 y 68 del Reglamento del Senado establecen, el primero, que dentro de los 20 días hábiles siguientes a la clausura de cada periodo de sesiones, la Secretaría de la Mesa Directiva formulará un informe final de las inasistencias sin justificar, el cual se publicará en la *Gaceta* y en la página de Internet del Senado; y el segundo, que conforme a lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución, el presidente de la Mesa Directiva ordenará el descuento en la dieta correspondiente de quien no haya justificado su inasistencia, lo que no es materia de deliberación ni votación en el Pleno.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



## BIBLIOGRAFÍA

Fernández Ruíz, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2004.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2007.

Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001.

Hernández Martínez, Ma. del Pilar, "Comentario al artículo 64 constitucional", AA. VV., *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, 2006, t. XVIII.

Madrazo, Jorge, "Comentario al artículo 64 constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985.

Serna de la Garza, José Ma., *Derecho constitucional mexicano en su contexto*, México, Porrúa-UNAM, 2018.

***José Ma. Serna de la Garza***

## REFORMAS

Sin reformas



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 65

El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Periodo de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

## COMENTARIO

El presente artículo establece las fechas precisas en las que el Congreso mexicano debe desarrollar sus periodos de sesiones ordinarias, es decir, los momentos en los que, preferentemente, el Congreso sesionará en Pleno; una vez que las comisiones ordinarias han trabajado durante los recesos y han desarrollado las actividades necesarias para poner todo tipo de asuntos (dictámenes, minutas, informes, etc.) en estado de resolución para someterlos a la consideración y, en su caso, aprobación del Pleno. Durante dichos periodos de sesiones ordinarias —que actualmente van del 1 de septiembre al 15 de diciembre y del 1 de febrero al 30 de abril—, los diversos asuntos deberán ser discutidos, aprobados y votados, en un caso, por los 500 integrantes de la Cámara de Diputados, o bien, por los 128 miembros del Senado de la República.

La regulación constitucional de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión ha sido una constante en las constituciones mexicanas promulgadas en nuestro país después de consumada la independencia: no solo las normas fundamentales liberales, sino también las centralistas o conservadoras los previeron. Así lo hicieron las constituciones desde 1824, que señalaban que, para el desarrollo de las funciones del Congreso, se reunirían todos los años, esto es, contarían con un periodo de sesiones que iniciaría el 1 de enero en el lugar que se designara por ley. A la sesión de apertura tenía que asistir el presidente de la federación, quien debía pronunciar un discurso "análogo a este acto tan importante", y correspondía al presidente del Congreso "contestar en términos generales". Las sesiones concluirían el 15 de abril con las mismas formalidades que en la apertura. Existía la posibilidad de prorrogarlas hasta por 30 días útiles a juicio del propio Congreso, o bien, cuando el presidente de la federación así lo solicitare.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Las sesiones ordinarias del Congreso serían diarias, sin otra interrupción que las de los días festivos solemnes, y para suspenderse por más de dos días era necesario el consentimiento de ambas cámaras. Estas no podían sesionar sin la concurrencia de la mitad del número total de sus miembros, pero los presentes de una y otra deberían reunirse el día señalado por el reglamento de gobierno interior de ambas, y "compeler respectivamente a los ausentes bajo las penas que designare la ley".

Durante la etapa del México conservador, Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 fueron la norma suprema, señalaron que el Congreso General tendría dos periodos de sesiones, el primero de los cuales iniciaría el 1 de enero y duraría hasta el 31 de marzo. El segundo sería a partir del 1 de julio y hasta que se concluyeran los asuntos para los cuales fue convocado. El objeto de dicho segundo periodo ordinario de sesiones era el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectiva al año penúltimo. Las sesiones serían diarias, exceptuándose solo los días de solemnidad eclesiástica y civil.

Si el Congreso resolviere no concluir su primer periodo de sesiones ordinarias el 31 de marzo o el presidente de la República, con acuerdo del Consejo, pidiere esta prórroga, se expediría previamente y publicaría el Decreto de continuación, en el que se especificarían los asuntos de los que únicamente se ocuparía el Congreso en dicha prórroga, pero no el tiempo de la duración de esta, que sería el necesario, entre los meses de abril, mayo y junio, para la conclusión de dichos asuntos.

Para la clausura de las sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias, se expediría formal decreto, pasado en ambas cámaras, sancionado y publicado por el ejecutivo. El presidente de la República, con acuerdo del Consejo, y cuando el Congreso estuviera en receso, podía citar a sesiones extraordinarias a través de la Diputación Permanente, señalándole los asuntos a tratar sin que pudieran abordarse otros. Igual facultad tendría la Diputación Permanente, con tal de que conviniera en la citación el Ejecutivo, quien no podría negarse a ella, sino con acuerdo del Supremo Poder Conservador. Asimismo, aunque el Congreso General hubiera cerrado sus sesiones, la Cámara de Senadores continuaría las suyas particulares, mientras hubiera leyes pendientes de su revisión.

Por su parte, las Bases Orgánicas de 1843 dispusieron que el Congreso desempeñaría sus funciones en dos periodos de sesiones que tendría al año, cada uno de los cuales duraría tres meses. El primero comenzaría el 1 de enero y el segundo el 1 de julio, y este último se destinaría exclusivamente al examen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y al examen de la cuenta del año anterior que presentaba el Ministerio de Hacienda. El Congreso podía prorrogar sus sesiones ordinarias del segundo periodo por el tiempo necesario. Solo se convocaría al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo exigiera algún negocio urgente. No obstante que el Congreso General hubiese cerrado sus sesiones, continuaría las suyas el Senado hasta por 30 días, si tenía leyes pendientes en revisión.

Con el retorno al liberalismo, la Constitución de 1857 consagró que el Congreso tendría cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, y el segundo, improrrogable, comenzaba



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



el 1 de abril y terminaría el último día de mayo; también podía prorrogar por 30 días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias. El presidente de la República también podía convocar las sesiones extraordinarias, siempre que así lo acordara la Diputación Permanente.

El penúltimo día del periodo de sesiones, el ejecutivo presentaba al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasaban a una Comisión, compuesta por cinco representantes nombrados el mismo día, la cual tendría la obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo. El segundo periodo de sesiones se destinaría al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presentara el ejecutivo.

Una reforma más cerrará el siglo XIX, y es la que experimentó el Congreso mexicano en 1874, que no solo restauró el Senado de la República, sino que, en materia de periodos de sesiones ordinarias, afirmó que el primer periodo de sesiones podía ampliarse hasta 30 días y el segundo hasta por 15.

Durante el siglo XX, el artículo en cometario experimentó tres reformas, a saber: *1)* en diciembre de 1977, como parte de la Reforma Política de ese año; *2)* en abril de 1986, y *3)* en septiembre de 1993. La primera de dichas reformas señalaba un solo periodo de sesiones ordinarias que obligaría al Congreso a reunirse a partir del 1 de septiembre y hasta el 31 de diciembre. La segunda modificación constitucional regresó al establecimiento de dos periodos de sesiones ordinarias: el primer periodo sería del 1 de noviembre y el segundo el 15 de abril de cada año, para ocuparse "del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que le presenten y de las resoluciones de los demás asuntos que le correspondan"; el primer periodo concluiría el 31 de diciembre y el segundo hasta el 15 de junio. Finalmente, la tercera de estas reformas que concluyen el siglo XX indicará como fechas de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso mexicano el 1 de septiembre y hasta el 15 de diciembre el primero de estos, y el segundo del 15 de marzo y hasta el 30 de abril del mismo año.

Durante el siglo XXI, dicho precepto experimentaría otras dos reformas: la primera, bajo la presidencia de Vicente Fox, en agosto de 2004, en donde la fecha del primer periodo de sesiones se mantiene en el 1 de septiembre, mientras que el inicio del segundo periodo de sesiones se fija para el 1 de febrero de cada año. La segunda, de febrero de 2014, inmersa también en una amplia reforma conocida como político-electoral, siendo presidente Enrique Peña Nieto, y vigente hasta nuestros días, estableció que el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año y hasta el 15 de diciembre para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de la Constitución —esto es, el 1 de octubre—, en cuyo caso se reunirá a partir del 1 de agosto; y a partir del 1 de febrero y hasta el 30 de abril del mismo año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

Como advierte el párrafo último del precepto que venimos comentando, en cada periodo de sesiones ordinarias se abordarán de manera preferente los asuntos que señale su Ley Orgánica.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



## BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, CEPC, 1998.

Aragón Reyes, Manuel, *Estudios sobre el Parlamento*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2017.

Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999.

Mora-Donatto, Cecilia, *Análisis retrospectivo de las constituciones de México*, México, Gobierno de Guerrero, 2018.

Mora-Donatto, Cecilia, *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones,* México, UNAM, 2019.

Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-LVI Legislatura, 1996.

***Cecilia Mora-Donatto***

## REFORMAS

1. *DOF* 06-12-1977
2. *DOF* 07-04-1986
3. *DOF* 03-09-1993
4. *DOF* 02-08-2004
5. *DOF* 10-02-2014



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 66

Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

## COMENTARIO

El artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reformado en dos ocasiones: *Diario Oficial de la Federación —DOF—* de 7 de abril de 1986 y *DOF* de 3 de septiembre de 1993, y con una fe de erratas publicada en el *DOF* el 6 de septiembre de 1993) señala, en primer término, que cada periodo de sesiones ordinarias de las cámaras durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, esto es, el artículo 65 constitucional. Este último dispone que, en principio, el Congreso General, como una de las instituciones en donde se toman muchas de las decisiones trascendentales, se reúne a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1 de agosto, y para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, este será a partir del 1 de febrero (reformas publicadas en el *DOF* de 3 de septiembre de 1993, 2 de agosto de 2004 y 10 de febrero de 2014) y que, de acuerdo con el artículo 66 constitucional, dicho periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Así, en ambos periodos de sesiones ordinarias, las cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se ocuparán del estudio, la discusión y la votación de las iniciativas de ley que les presenten, así como de la resolución de los demás asuntos que les correspondan conforme a la Constitución y también atenderán, de manera preferente, los asuntos que les señale la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, el artículo 66 constitucional dispone que, si las cámaras no estuvieren de acuerdo, para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá entonces el presidente de la República, es decir que constitucionalmente se determina la solución para este supuesto.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


De esta forma, son ordinarias las sesiones que se realizan dentro de los periodos que establecen los artículos 65 y 66 de la Constitución, las cuales se efectúan preferentemente los martes y jueves de cada semana. En cuanto al Senado de la República, las sesiones ordinarias pueden convocarse también en días diferentes cuando así lo considere pertinente el presidente de dicha Cámara, mientras que en la Cámara de Diputados se realizará lo anterior cuando así lo acuerde la conferencia. Las sesiones ordinarias inician, por regla general, a las 11:00 horas y duran hasta cuatro horas, en el caso del Senado, mientras que en la Cámara de Diputados su duración será de hasta cinco horas. Asimismo, en el Senado pueden ser prorrogadas por disposición de su presidente o por acuerdo del Pleno a solicitud de una senadora o senador, y en la Cámara de Diputados es a solicitud del Pleno.

Como antecedentes del artículo 66 constitucional tenemos que, en general, las constituciones mexicanas del siglo XIX se inclinaron por establecer dos periodos ordinarios de sesiones de la Asamblea o Congreso; sin embargo, otras normas fundamentales señalaron un solo periodo. Por ejemplo, la Constitución de Cádiz de 1812, que estuvo vigente en el territorio, aunque nuestro país todavía no era independiente, estableció que las sesiones de las Cortes durarían tres meses consecutivos cada año a partir del 1 de marzo, y solo en dos casos, el primero a petición del rey y el segundo por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados, su actividad podría prorrogarse hasta el 1 de junio o, incluso, al 1 de julio.

La Constitución de 1814, a pesar de que México todavía no era independiente, nada mencionó sobre los periodos de sesiones ordinarias del Supremo Congreso (integrado por una sola Cámara); sin embargo, se entiende que, por el número de facultades que este tenía y porque las diputaciones duraban dos años, sus sesiones ordinarias se realizarían durante dos años.

De igual manera, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció que el Congreso sesionaría del 1 de enero al 15 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por 30 días útiles, es decir que este sesionaría durante tres meses y medio, y con la prórroga, lo haría durante cuatro meses y medio (hasta el 15 de mayo).

El texto original de la Constitución de 1917 contempló un solo periodo ordinario de sesiones, esto es, iniciando el 1 de septiembre sin prolongarse más allá del 31 de diciembre, es decir que el Congreso General sesionaría durante cuatro meses.

A ese respecto, las constituciones que establecieron dos periodos ordinarios de sesiones fueron la Constitución de 1836, la cual señaló que el primer periodo ordinario de sesiones sería del 1 de enero al 31 de marzo y, el segundo, del 1 de julio hasta que se hubiesen agotado los asuntos, así como los relativos al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública, es decir que no se estableció fecha de conclusión. En este caso, solo existía la prórroga del primer periodo, especificando los asuntos en los que habría de ocuparse; sin embargo, ese tiempo sería dentro de los meses de abril, mayo y junio, esto es, las sesiones del primer periodo, específicamente sin prórroga, duraban tres meses y con prórroga seis meses en total.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



La Constitución de 1857 estableció que el primer periodo comprendería del 16 de septiembre al 15 de diciembre y, el segundo, del 1 de abril al 31 de mayo, así que, en total, el Congreso sesionaría durante cinco meses.

El texto original de Constitución de 1917 contempló que el Congreso se integraría por dos cámaras y que existiría un solo periodo de sesiones ordinarias, que iniciaba el 1 de septiembre, e inmediatamente se establece un amplio listado de las funciones de dicho Congreso, el cual tenía como plazo máximo para realizar sus sesiones hasta el 31 de diciembre, lo que significa cuatro meses en total de sesiones ordinarias.

Más adelante, con la reforma de 1986 al artículo 66 de la Constitución, se contempló un doble periodo de sesiones: el primero, del 1 de noviembre al 31 de diciembre y, el segundo, del 15 de abril al 15 de julio. Así, sesionaría durante cinco meses.

En 1993 se reformaron de nueva cuenta los artículos 65 y 66 constitucionales y, de acuerdo con el segundo transitorio del Decreto por el que se reforman los mismos, a partir de 1995 el Congreso sesionaría ordinariamente, en su primer periodo, iniciando el 1 de septiembre sin prolongarse más allá del 15 de diciembre, excepto cuando el presidente de la República iniciara su encargo, ya que este periodo podía extenderse hasta el 31 de diciembre, y su segundo periodo comprendería del 15 de marzo no más allá del 30 de abril, es decir, en total sesionaría durante cinco meses, y con la prórroga cinco meses y medio.

El 2 de agosto de 2004, con el propósito de ampliar el tiempo de los periodos de sesiones ordinarias, se reformó solo el artículo 65 de la Constitución, para establecer que el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso sería a partir del 1 de febrero de cada año, y quedó igual la parte relativa al primer periodo: a partir del 1 de septiembre de cada año. Por su parte, el artículo 66 constitucional que comentamos no sufrió reforma alguna y siguió estableciendo que el primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año y, el segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Por ello, el Congreso sesionaría durante seis meses y medio y, en caso de prórroga, hasta siete meses.

Finalmente, con relación al artículo 65 constitucional (reforma publicada en el *DOF* de 10 de febrero de 2014), el Congreso General se reúne a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias (tres meses y medio), excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de la Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1 de agosto (cinco meses), y a partir del 1 de febrero, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, tendrá como límite hasta el 30 de abril (tres meses). En este último supuesto, el Congreso sesiona en total ocho meses, y en los demás años seis meses y medio.

Lo anterior significa que, pasados ya varios años o décadas, tal y como lo sugirieron algunos autores especialistas en el tema del poder legislativo, el tiempo de los



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


periodos de sesiones ordinarias aumentó significativamente para realizar un número mayor de asuntos.

En materia de derecho constitucional comparado, nos encontramos con que en la mayoría de los países es en un mismo artículo constitucional donde se determinan tanto las fechas de inicio como las de conclusión del o de los periodos ordinarios de sesiones de la institución representativa, de ahí que, en el caso de la Constitución mexicana, nos enfrentemos con cierta dificultad a su comprensión, que debe ser sencilla, lo que no es así. Asimismo, cuando se trata de parlamentos o congresos que sesionan durante todo el año, generalmente los preceptos constitucionales no indican día y mes de inicio y conclusión, por lo que se desprende que lo hacen todo el año, salvo los días festivos o de vacaciones obligatorios.

Para concluir el presente comentario, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que se publicó en el *DOF* de 3 de septiembre de 1999 y que ha sido reformada en 42 ocasiones, señala, entre otros temas, que los asuntos a tratar cuando el Congreso se reúna en sesión conjunta de las cámaras serán los relativos a los que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.

Mientras que el Reglamento del Senado de la República (*DOF* de 4 de junio de 2010, con un total de 20 reformas) y el Reglamento de la Cámara de Diputados (*DOF* de 24 de diciembre de 2010, reformado en 31 ocasiones) señalan su organización y funcionamiento interno, así como todos los procedimientos de las funciones que tienen a su cargo cada una de las cámaras.

## BIBLIOGRAFÍA

Barquín Álvarez, Manuel, "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios,* vol. 1, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.

Barquín Álvarez, Manuel, "La supervisión del Legislativo y la responsabilidad del Ejecutivo", AA. VV., *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario,* México, FCE, 1993.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano,* México, Siglo XXI, 1979.

Carpizo, Jorge, "Notas sobre el presidencialismo mexicano", *Revista de Estudios Políticos,* Madrid, CEPC, núm. 3, 1978.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho constitucional", *El derecho en México. Una visión de conjunto,* México, UNAM, 1991, t. III.

Carrillo Prieto, Ignacio, *Renovación constitucional y sistema político. Reformas 1982-1988,* México, Porrúa, 1987.

Ezeta, Héctor Manuel, "La instalación de las cámaras", AA. VV., *Derecho legislativo mexicano,* México, Cámara de Diputados, 1973.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Fernández Ruíz, Jorge, *El poder legislativo,* México, Porrúa-UNAM, 2010.

Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", AA. VV., *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* México, UNAM, 1987.

Fix-Zamudio, Héctor, "Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano", AA. VV., *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* México, UNAM, 1992.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* México, Porrúa-UNAM, 1999.

González Oropeza, Manuel, "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", AA. VV., *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* México, UNAM, 1987.

López Portillo y Rojas, José, "El Congreso en el porfiriato", *Estudios parlamentarios. Revista de Política y Derecho Parlamentario,* México, Centro de Estudios Parlamentarios, 1992.

Madrazo, Jorge y Márquez Romero, Raúl, "Comentario al artículo 66 constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* México, PGR-IIJ-UNAM, 1994.

Mora-Donatto, Cecilia, *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*, México, IIJ-UNAM, 2019.

Orozco Henríquez, J. Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones),* México, UNAM, 1988.

Orozco Henríquez, J. Jesús, "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios,* vol. 1, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.

Orozco Henríquez, J. Jesús, "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa, 1985.

Orozco Henríquez, J. Jesús, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", AA. VV., *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* México, UNAM, 1987.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.

Rabasa, Emilio O., "Historia de las constituciones mexicanas", AA. VV., *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. I.

Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español,* Madrid, Espasa Calpe, 1990.

Serna Elizondo, Enrique, "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", AA. VV., *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* México, UNAM, 1987.

Soberanes Fernández, José Luis, "El primer constitucionalismo mexicano", *El primer constitucionalismo iberoamericano,* Madrid, Marcial Pons, 1992.

Soberanes Fernández, José Luis, "Historia del sistema jurídico mexicano", AA. VV., *El derecho en México. Una visión de conjunto,* México, UNAM, 1991, t. I.

Soberanes Fernández, José Luis, *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano,* México, FCE, 1992.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.

Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.

Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987.

Valadés, Diego, "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, vol. 1, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.

Valencia Carmona, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, México, Universidad Veracruzana, 1991.

## SITIOS WEB

*http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/index.asp*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.camara.cl/legis/const/c05.htm*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.camara.cl/legis/loconst.htm*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.cddhcu.gob.mx/sia/polint/dpi41/dercom5.htm*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.congreso.es/*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html#III.B*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://deceyec.ife.org.mx/alemania.htm#parlamento*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.html*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.e-lecciones.net/atlas/usa/*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.embitalia.org.mx/Embitaly/html/CAMERE*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.parlatino.org/capa.php?lg=es*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.parliament.uk/index.cfm*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.parliament.uk/works/index.cfm*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.senado.cl/prontus4_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.racsa.co.cr/asamblea/proyecto/constitu/const9.htm*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.racsa.co.cr/asamblea/reglamnt/regla000.htm*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/disposiciones.php*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/periodo/cuerpo1.php*, consultado el 7 de enero de 2020.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



*http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/congresses2.pdf*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www2.camara.gov.br/espanol*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html*, consultado el 7 de enero de 2020.

*http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/*, consultado el 7 de enero de 2020.

***Susana Thalía Pedroza de la Llave***

## REFORMAS

1. *DOF* 07-04-1986
2. *DOF* 03-09-1993



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 67

El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos solo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

## COMENTARIO

El artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a que el Congreso o una de sus cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo y no se esté en alguna fecha dentro de los periodos de sesiones ordinarias, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que convoque, para ese objeto, la Comisión Permanente, órgano que actúa durante los recesos de las cámaras, integrada por 19 diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas cámaras antes de la clausura del periodo de sesiones ordinarias que corresponda, trátese del primero o del segundo.

En este tipo de sesiones (extraordinarias), las y los diputados, y las y los senadores solo se ocuparán del asunto o de los asuntos que dicha Comisión Permanente sometiese a su conocimiento, los cuales deberán señalarse en la convocatoria respectiva.

De tal forma, el artículo 67 constitucional se refiere, a diferencia del 66 constitucional, a las sesiones extraordinarias, que son una de las dos modalidades de sesiones tanto del Congreso como de las o de una sola de las cámaras que lo integran. Asimismo, se determina en esta normativa constitucional quién está facultado para convocar a este tipo de sesiones, así como el objeto y los requisitos de la convocatoria correspondiente.

Referente a ello, la Comisión Permanente tiene la facultad para convocar; sin embargo, el artículo 78 constitucional, relativo a dicha Comisión Permanente, dispone que esta acordará por sí o a propuesta del ejecutivo la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario, en ambos casos, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría (reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación —DOF—* el 9 de agosto de 2012), es decir que también el presidente de la República puede convocar al Congreso a una sesión o a varias sesiones extraordinarias mediante el acuerdo de la Comisión Permanente, todo ello con relación al artículo 89 constitucional, fracción XI (reforma publicada



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


en el *DOF* el 24 de noviembre de 1923) que establece, dentro de las facultades y obligaciones del presidente (reformas publicadas en el *DOF* el 10 de agosto de 1987; el 25 de agosto de 1993 y el 12 de febrero de 2007), convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente (reforma publicada en el *DOF* el 24 de noviembre de 1923).

El antecedente histórico del actual artículo 67 constitucional se encuentra en el artículo 60 de la Constitución de Cádiz de 1812, ya que este estableció la facultad de la llamada diputación permanente de las Cortes para convocar a sesión o sesiones extraordinarias en los casos previstos por dicha Constitución de Cádiz.

La Constitución de 1814, a pesar de que México todavía no era independiente, nada mencionó sobre una o varias sesiones extraordinarias del Supremo Congreso; sin embargo, se entiende que, por el número de facultades que este tenía y porque las diputaciones duraban dos años, sus sesiones siempre serían ordinarias y se realizarían durante dos años.

Posteriormente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció la facultad del presidente de la República para convocar al Congreso a celebrar sesiones extraordinarias, siempre y cuando así lo acordase el Consejo de Gobierno, mismo que funcionaba durante el receso del Congreso General y estaba compuesto por la mitad de los miembros del Senado.

La Constitución de 1836 o Leyes Constitucionales contempló un Congreso dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, así como un rubro específico sobre las sesiones. Así, el 1 de enero se abriría un primer periodo que concluiría el 31 de marzo, y este podría prorrogarse, mientras que el segundo periodo iniciaría el 1 de julio hasta concluir los asuntos a los que exclusivamente se dedican las cámaras; por ejemplo, el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda, haciendo mención también a las sesiones extraordinarias. Durante los recesos del Congreso existía una Diputación Permanente. Resalta que el poder ejecutivo, con la intervención del Consejo y con la mayoría del Congreso en casos particulares, podía citar a sesiones extraordinarias. También lo podía hacer la Diputación Permanente cuando el poder ejecutivo no se opusiera, salvo que el Poder Conservador le diera la razón al ejecutivo para no convocarlas.

De igual forma, se reguló esta facultad del presidente de la República en la Constitución Política de 5 de febrero de 1857, pero siempre y cuando así lo acordara la Diputación Permanente. Con la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, época en la que se restablece el Senado, se determinó que la Comisión Permanente tendría la facultad de acordar, por sí o a propuesta del ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Dicha convocatoria señalaría el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

El texto original de la Constitución de 1917 estableció que sería exclusivamente el presidente de la República quien tendría la facultad de convocar al Congreso o a una sola de las cámaras para celebrar sesiones extraordinarias. Más adelante, el entonces presidente Álvaro Obregón, en 1920, presentó una iniciativa de reforma al


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



entonces artículo 79 constitucional (hoy art. 78), la cual, la diputación del Distrito Federal hizo suya; sin embargo, el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales decidió modificar, con dicho propósito, no solo el artículo 79 de la Constitución, sino además los artículos 67, 69, 72, 84 y 89; por lo que entonces, en 1923, se estableció la facultad de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias.

Actualmente se considera que las sesiones extraordinarias son aquellas que se realizan fuera de los periodos constitucionales, es decir, entre el 16 de diciembre y el 31 de enero, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo, ya que entonces serían entre el 1 y el 31 de enero, y las que se realicen entre el 1 de mayo y el 30 de julio.

En el ámbito del derecho constitucional comparado encontramos como datos generales que tanto el poder legislativo como el ejecutivo pueden convocar a una sesión o varias sesiones extraordinarias bajo un orden del día ya determinado y para el cual se convocó; sin embargo, también encontramos que en algunos países no se contempla la figura de sesiones extraordinarias. Algo que sobresale, a diferencia del caso mexicano, es que cuando una Cámara se reúna en sesión extraordinaria también quedará convocada automáticamente la otra.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que se publicó en el *DOF* el 3 de septiembre de 1999 y que en 42 ocasiones ha sido reformado, establece que el Congreso o una de sus cámaras podrán ser convocados a periodos extraordinarios de sesiones en los términos que establece el artículo 67 de la Constitución. La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo. Si el Congreso se halla reunido en un periodo extraordinario de sesiones y ocurre la falta absoluta o temporal del presidente de la República, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar al presidente interino o sustituto, según proceda. De tal forma, es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la que aborda lo relativo a la Comisión Permanente y con más detalle. Por su parte, el Reglamento del Senado de la República (publicado en el *DOF* el 4 de junio de 2010, con un total de 20 reformas) y el Reglamento de la Cámara de Diputados (publicado en el *DOF* el 24 de diciembre de 2010, reformado en 31 ocasiones) señalan la organización y el funcionamiento interno, así como todos los procedimientos de las funciones que tienen a su cargo cada una de las cámaras.

## BIBLIOGRAFÍA

Barquín Álvarez, Manuel, "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", AA. VV., *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario,* México, FCE, 1993.

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano,* México, Porrúa, 1991.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917,* México, UNAM, 1980.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho Constitucional", AA. VV., *El derecho en México. Una visión de conjunto,* México, UNAM, 1991, t. III.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 8a. ed., México, CNDH, 2004.

Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", AA. VV., *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* México, UNAM, 1987.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* México, Porrúa-UNAM, 1999.

González Rebolledo, Ignacio, "Las sesiones", *Derecho legislativo mexicano,* México, Cámara de Diputados, 1973.

Madrazo, Jorge, "Comentario al artículo 67 constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* México, PGR-IIJ-UNAM, 1994.

Mora-Donatto, Cecilia, *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*, México, IIJ-UNAM, 2019.

Orozco Henríquez, J. Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", AA. VV., *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones),* México, UNAM, 1988.

Orozco Henríquez, J. Jesús, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", AA. VV., *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* México, UNAM, 1987.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.

Rabasa, Emilio O., "Historia de las constituciones mexicanas", AA. VV., *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. I.

Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español,* Madrid, Espasa Calpe, 1990.

Soberanes Fernández, José Luis, "El primer constitucionalismo mexicano", *El primer constitucionalismo iberoamericano,* Madrid, Marcial Pons, 1992.

Soberanes Fernández, José Luis, "Historia del sistema jurídico mexicano", AA. VV., *El derecho en México. Una visión de conjunto,* México, UNAM, 1991, t. I.

Soberanes Fernández, José Luis, *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano,* México, FCE, 1992.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.

Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.

Valadés, Diego, *La Constitución reformada,* México, UNAM, 1987.

Valadés, Diego, "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, vol. 1, núm. 1, 1991.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



## SITIO WEB

*http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.html,* consultado el 9 de enero de 2020.

***Susana Thalía Pedroza de la Llave***

## REFORMAS

1. *DOF* 24-11-1923



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 68

Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

## COMENTARIO

El artículo 68 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en principio, no ha sido reformado desde su texto original y, en segundo término, señala que las dos cámaras (de Diputados y de Senadores), residirán en un mismo lugar; sin embargo, dicha disposición constitucional deja abierta la posibilidad relativa de que ambas cámaras sí puedan trasladarse, siempre y cuando así lo convengan tanto en tiempo como en modo, y designando para ello un mismo punto para la reunión de estas. Asimismo, este artículo 68 constitucional determina que, en el caso de que las cámaras convengan en su traslación, pero difieran en cuanto al tiempo, modo y lugar, el poder ejecutivo terminará la diferencia eligiendo todos estos temas en donde no coinciden las y los senadores y las y los diputados. De esta forma, la disposición constitucional en comento trata de una de las funciones administrativas del Congreso o poder legislativo, propiamente en materia territorial, como lo es la residencia de la Cámara de Diputados y la de Senadores, así como la posibilidad de su traslación temporal, ocasional o transitoria, determinándose que para ello existen requisitos. Un punto que sobresale de este artículo 68 es la prohibición, para cualquiera de las cámaras, de suspender sus sesiones por más de tres días sin el previo consentimiento de la otra.

El término "residencia", de acuerdo con la Real Academia Española y aplicado al Congreso, significa el edificio o el lugar en donde la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores tienen su domicilio, para ejercer sus funciones. Actualmente, la residencia del Congreso General se encuentra en la Ciudad de México, la cual es determinada constitucionalmente en el artículo 44 como la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; que se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México (*Diario Oficial de la Federación —DOF—* de 29 de enero de 2016).

Este artículo también contempla la posibilidad relativa a que, en casos de emergencia, puede ser indispensable cambiar temporalmente el lugar en donde el Con-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


greso tenga su residencia y ejerza sus funciones. Para realizar lo anterior, es necesaria la existencia de un acuerdo entre las dos cámaras sobre el tiempo, el modo y el lugar de la traslación. Si estas no se ponen de acuerdo, el presidente de la República fungirá solo como árbitro, eligiendo una de las dos propuestas presentadas por las cámaras. Es así como el artículo 68 de la Constitución únicamente contempla el cambio temporal de residencia del Congreso, sin que esto signifique el cambio de residencia permanente del mismo.

Por otra parte, este mismo artículo dispone que ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra, es decir, comprende una prohibición, para cualquiera de las cámaras, de suspender sus sesiones, ya sean ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes; sin embargo, a ese respecto sí cabe la posibilidad de suspender las sesiones de cualquiera de las cámaras sin consentimiento de la otra, pero solo hasta por tres días.

En el ámbito histórico, y en cuanto a la primera parte del artículo 68 constitucional, la Constitución de Cádiz de 1812, que se juró y aplicó en lo que hoy es el territorio mexicano, estableció, por cuanto ve a la residencia de las Cortes, la posibilidad de cambiar la misma, siempre que la distancia de la capital (residencia original) al lugar donde se mude no excediese de 12 leguas, y que en ello convinieran las dos terceras partes de los diputados presentes. También se determinó que las Cortes residirían en un edificio en la capital del reino.

La Constitución de 1814, aunque México todavía no era independiente, señalaba respecto de la residencia de los tres poderes que esta sería en un mismo lugar y que quien la determinaba era el Congreso; sin embargo, para el caso de que las circunstancias no permitieran que residieran en el mismo lugar, podrían separarse por el tiempo y la distancia que aprobase el Congreso.

La Constitución de 1824 mencionó que el Congreso elegiría el lugar de residencia del poder legislativo, así como la de los demás poderes de la federación y, en su caso, podría modificarla cuando lo considerase conveniente.

En la Constitución de 1836 o Leyes Constitucionales no se hacía mención propiamente a la residencia del poder legislativo. Para otro caso sí se podía, respecto al local de las sesiones de cada una de las cámaras (de Diputados y de Senadores), realizar las facultades de cada una sin la intervención de la otra. En cuanto a la suspensión de las sesiones por una de las cámaras sin acuerdo de la otra, se señaló que, aunque el Congreso General cerrara sus sesiones, la Cámara de Senadores continuaría las suyas mientras hubiera leyes pendientes de revisión.

En la Constitución de 1857 no se hacía referencia a la suspensión de las sesiones, pero sí contemplaba lo relativo al cambio de residencia del Congreso (integrado por una sola Cámara). Asimismo, se establecía la facultad del poder legislativo para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación. Posteriormente, la segunda parte de lo que menciona actualmente el artículo 68 de la Constitución fue adicionada en 1874 y, más adelante, la Constitución de 1917 lo contempló íntegramente y sigue su texto sin modificaciones a la fecha.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Con relación a lo anterior sobresale que el domicilio, mas no la residencia, en donde se promulgó la Constitución de 1824, fue el antiguo Convento de San Pedro y San Pablo, que ahora es parte de la Universidad Nacional Autónoma de México, ubicado en el centro histórico de la Ciudad de México, el cual se transformó recientemente en el Museo de las Constituciones. Asimismo, el Constituyente de 1857 se instaló en el Palacio Nacional, y el de 1917 en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro; sin embargo, en años anteriores y posteriores ambas cámaras, de forma separada, han ocupado distintos edificios.

En el ámbito del derecho constitucional comparado, en todos los países se determina, ya sea reglamentaria o constitucionalmente, cuál será la residencia de los poderes, entre estos el legislativo, y, por lo general, es en la capital del país de que se trate. Asimismo, encontramos que en esta materia predomina una regulación constitucional en Latinoamérica, mientras que en Europa se encuentra en normas reglamentarias.

Finalmente, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos de la Cámara de Diputados y la de Senadores, a grandes rasgos, disponen en la primera, y particularmente en los transitorios, el término residencia, mientras que el Reglamento de la Cámara de Diputados no menciona nada en ese aspecto. Por su parte, el Reglamento del Senado menciona que la sede del mismo está en la Ciudad de México, la que puede trasladarse a otro lugar conforme a lo dispuesto por los artículos 44 y 68 de la Constitución (reforma publicada en el *DOF* el 14 de marzo de 2017). El recinto se constituye con los inmuebles en los que funciona el Senado e incluye al salón de sesiones, que es el lugar destinado al trabajo del Pleno. El Senado puede cambiar temporalmente el lugar en donde sesiona el Pleno, cuando así se requiera por causa de fuerza mayor o caso fortuito. El presidente de la Mesa convoca al Pleno a sesión, en la que se decide dicho cambio con el voto de la mayoría de los senadores presentes. La Mesa, previa consulta a la Junta de Coordinación Política, podrá acordar que una sesión del Pleno se realice en sitio diverso al del salón de sesiones, pero dentro del recinto del Senado, cuando así resulte necesario.

## BIBLIOGRAFÍA

Andrade, Eduardo y Ríos Estavillo, Juan José, "Comentario al artículo 44 Constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* México, PGR-IIJ-UNAM, 1994.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario,* México, FCE, 1993.

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano,* México, Porrúa, 1991.

Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917,* México, UNAM, 1980.

Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales,* México, UNAM, 1983.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho constitucional", AA. VV., *El derecho en México. Una visión de conjunto,* México, UNAM, 1991, t. III.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 8a. ed., México, CNDH, 2004.

Fernández Ruíz, Jorge, *El poder legislativo,* México, Porrúa-UNAM, 2010.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* México, Porrúa-UNAM, 1999.

González Rebolledo, Ignacio, "Las sesiones", *Derecho legislativo mexicano,* México, Cámara de Diputados, 1973.

Madrazo, Jorge, "Comentario al artículo 67 constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* México, PGR-IIJ-UNAM, 1994.

Madrazo, Jorge, "Comentario al artículo 66 constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* México, PGR-IIJ-UNAM, 1994.

Madrazo, Jorge, "Comentario al artículo 68 constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* México, PGR-IIJ-UNAM, 1994.

Madrazo, Jorge y Márquez Romero, Raúl, "Comentario al artículo 65 constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* México, PGR-IIJ-UNAM, 1994.

Mora-Donatto, Cecilia, *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*, México, IIJ-UNAM, 2019.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.

Ramírez, Alonso Francisco, "Las facultades del Congreso", *Derecho legislativo mexicano,* México, Cámara de Diputados, 1973.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española,* Madrid, Espasa Calpe, 1992.

Román Celis, Carlos, *Los recintos legislativos de los diputados 1811-1981*, México, Fotolitográfica Leo, 1982.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.

Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.

Valadés, Diego, *La Constitución reformada,* México, UNAM, 1987.

Zavala Abascal, Antonio, *La Cámara de Diputados. Sus recintos desde la insurgencia hasta nuestros días*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1968.

## SITIO WEB

*http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.html*, consultado el 11 y 12 de enero de 2020.

***Susana Thalía Pedroza de la Llave***

## REFORMAS

Sin reformas



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 69

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

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

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

## COMENTARIO

Antes de la reforma de 15 de agosto de 2008, el artículo 69 de la Constitución establecía que el presidente debía asistir a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso y presentar un informe por escrito sobre el estado general que guardase la Administración pública del país. Conforme al texto original, el presidente no tenía el deber de leer el informe ante el Congreso, pero esa fue la práctica por décadas, en una tradición que se remontaba a los orígenes mismos de la historia constitucional de México.

La reforma de 2008 suprimió el deber del presidente de acudir personalmente al Congreso. La razón que se dio consistió en afirmar que el formato del informe presidencial no correspondía ya a la era democrática y multipartidista que vivía el país. En efecto —se dijo—, la disposición original había sido criticada durante muchos años, principalmente porque, bajo el sistema de partido hegemónico, la presentación del informe presidencial ante el Congreso se había transformado en una ceremonia destinada a mostrar devoción y lealtad al jefe del ejecutivo federal. A su vez, este tipo de crítica eventualmente había llevado a una serie de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que habían buscado hacer de este acto una ceremonia republicana en la que el presidente de la República y el Congreso pudieran encontrarse cara a cara de manera pública, a efecto de entrar en una lógica de intercambio de puntos de vista sobre la evaluación del estado de la



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Unión y el desempeño de la administración del presidente en el año respectivo. Por ejemplo, una de dichas reformas legales estableció un procedimiento por el cual, con anterioridad al arribo del presidente de la República al Congreso, un legislador de cada grupo parlamentario con representación en la Legislatura federal podía tomar la palabra ante el Congreso con el objeto de hacer explícita la posición de su partido político en relación con el desempeño del Gobierno federal.

No obstante, la reforma constitucional de 2008 al artículo en comento rompió con esta lógica al suprimir el deber del presidente de acudir al Congreso. Sin lugar a dudas, esta reforma estuvo influida por la experiencia relativa a los informes presidenciales bajo el esquema anterior, en los cuales, más que un intercambio de diferentes puntos de vista, lo que prevaleció fue una lógica de no diálogo y hasta de insultos entre los diferentes partidos políticos y entre el titular del ejecutivo y varios legisladores, en un contexto caracterizado por la creciente polarización de la política en México.

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

Este párrafo se puede fraccionar en varias disposiciones, para efectos de su análisis. En primer lugar, estamos ante el deber que tiene cada Cámara de hacer el análisis del informe presidencial, lo cual no constituye precisamente una novedad, pues la llamada "glosa" del informe es práctica cotidiana desde hace décadas. En segundo lugar, y esto sí constituye una novedad, se introduce la posibilidad de plantear preguntas por escrito al presidente de la República, para ampliar información en temas relacionados con el informe (disposición que debe distinguirse de la contenida en el párrafo cuarto del art. 93 constitucional, también producto de la reforma de 15 de agosto de 2008, misma que se refiere a la posibilidad de que las cámaras del Congreso de la Unión formulen preguntas por escrito a titulares de las dependencias y entidades del Gobierno federal, en apoyo de la función legislativa del Congreso o de sus otras funciones).[1]

El Reglamento del Senado, en sus artículos 266 a 270, establece normas específicas relativas al ejercicio de las facultades que el segundo párrafo del artículo 69 constitucional, tanto en lo que tiene que ver con las comparecencias, como lo relativo a la solicitud de ampliar información mediante preguntas por escrito. En el caso de las preguntas dirigidas al presidente de la República para solicitar ampliación de información en el marco del análisis de su informe anual, el artículo 268.2 del Reglamento

[1] El cuarto párrafo del art. 93 constitucional dispone que la pregunta formulada deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días, contados a partir de su recepción. Cabe señalar que en el segundo párrafo del art. 69 no se establece un plazo determinado para que el presidente de la República responda a las preguntas que le formulen los legisladores federales.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



del Senado deja en claro que es a la Cámara, y no a los senadores en lo individual, a quien corresponde dicha facultad. Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados es más escueto, puesto que en sus artículos 198 a 200 se enfoca más bien en regular el tema de las comparecencias de los servidores públicos a que hacen alusión los artículos 69 y 93 de la Constitución general.

Ahora bien, en lo relativo a la disposición aquí examinada, se establece en el segundo párrafo del artículo 69 la facultad de las cámaras del Congreso de la Unión para citar a diversos servidores públicos federales, a efecto de que comparezcan y rindan informes bajo protesta de decir verdad (se presume, en relación con el informe presidencial). En estricto sentido, la facultad para citar a dichos servidores públicos no resulta una novedad, puesto que, bajo la disposición contenida en el artículo 93 constitucional, en su segundo párrafo, aquella facultad ya existía, e incluso la "comparecencia" ante el Congreso de los altos funcionarios del Gobierno federal ya era una práctica cotidiana, año tras año, con motivo de la llamada "glosa" del informe presidencial. No obstante, si alguna novedad hemos de encontrar en la disposición comentada, esta se encuentra en la obligación de rendir informes "bajo protesta de decir verdad". En este aspecto, queda por ser definido mediante la ley del Congreso y sus reglamentos la naturaleza y el alcance de estos "informes"; mientras que la "protesta de decir verdad" implica el surgimiento de una responsabilidad de carácter penal, en términos de lo dispuesto por el artículo 247, fracción I, del Código Penal Federal, según el cual se impondrán de dos a seis años de prisión y de 100 a 300 días multa al que, interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad (aunque hay que recordar que los secretarios de Estado —no así los directores y administradores de las entidades paraestatales— están protegidos por el llamado "fuero", en virtud de lo dispuesto por el art. 111 constitucional, por lo que habría que agotar previamente el procedimiento de declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados para estar en condiciones de procesarles penalmente, llegado el caso).[2]

Por último, la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 previó la ratificación, por parte del Senado de la República, de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. En el dictamen correspondiente se razonó que, dada la relevancia del tema de seguridad pública para la sociedad mexicana, si bien sería responsabilidad del ejecutivo federal elaborar y definir contenidos de dicha Estrategia, la ratificación por parte del Senado de la República resultaba un elemento sustancial, al ser la Cámara del Congreso de la Unión donde se encuentran representados los estados que son parte integrante de la federación, y en un tema tan sensible y problemático para el país en los últimos años, como lo es el de la seguridad pública.

Para terminar, cabe mencionar que, si bien las preguntas parlamentarias tienen su origen en la forma parlamentaria de gobierno, no son incompatibles con la forma de gobierno presidencial. La intención es dar a las cámaras del Congreso de la Unión

[2] Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Serna de la Garza, José Ma., "Comentario al artículo 69 constitucional", AA. VV., *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012, t. IV, pp. 9 y ss.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



el poder que nunca han tenido en la práctica: el de pedir información o explicaciones directamente a los servidores públicos que encabezan los órganos de la Administración pública federal.

## BIBLIOGRAFÍA

Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1991.

Chávez Hernández, Efrén, "Algunas propuestas de modificación al formato del informe presidencial en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002.

Mora-Donatto, Cecilia, "La reforma al formato del informe presidencial, ¿parálisis o autismo legislativo?", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de la Rea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Homenaje mexicano a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, Porrúa-UNAM, 2009, t. IV.

Muro Ruiz, Eliseo, "El nuevo formato del informe presidencial, un instrumento de Control Parlamentario en México", en Carpizo, Jorge (coord.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, 2010.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Serna de la Garza, José Ma., "Comentario al artículo 69", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 12a. ed., México, Porrúa-IIJ-UNAM, 1998, t. I.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Serna de la Garza, José Ma., "Comentario al artículo 69 constitucional", AA. VV., *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012, t. IV.

Serna de la Garza, José Ma., *Derecho constitucional mexicano, en su contexto,* México, Porrúa-UNAM, 2018.

***José Ma. Serna de la Garza***

## REFORMAS

1. *DOF* 24-11-1923
2. *DOF* 07-04-1986
3. *DOF* 15-08-2008
4. *DOF* 10-02-2014



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 70

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

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

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

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

## COMENTARIO

El artículo 70 se refiere, en primer término, a la función legislativa del Congreso, señalando que las resoluciones del mismo pueden tener el carácter de ley y decreto y se determinan los elementos de forma para cumplirlos, por ejemplo, comunicarlos al poder ejecutivo, entre otros, en donde resalta la forma en que deben escribirse para su publicación.

La palabra ley proviene del latín *lex, legis,* que hace referencia a las materias de interés general o común; son generales, abstractas, imperativas u obligatorias y formales; mientras que la palabra decreto proviene del latín *decretum,* que hace referencia a las disposiciones de carácter particular, por ejemplo conceder licencias; admitir la renuncia del poder ejecutivo, entre otros actos que son de una jerarquía inferior a las leyes.

Asimismo, este artículo 70 constitucional faculta al Congreso para elaborar y publicar una ley que regule la estructura, organización y funcionamiento internos del propio poder legislativo, la cual no podrá ser vetada ni promulgada por el poder legislativo y debe comprender la regulación de los grupos parlamentarios integrados por las y los diputados de las distintas afiliaciones partidistas de la Cámara de Diputados; sin embargo, este mismo artículo no establece lo mismo para la Cámara de Senadores, por lo que hace falta en esta materia para incorporar el tema de los grupos parlamentarios que ya existen en dicha Cámara de Senadores. Este tipo de grupos tienen la finalidad de fomentar la libre expresión de las distintas corrientes ideológicas.

En cuanto a otros temas de este artículo 70 constitucional, es hasta el siglo XVIII cuando la función legislativa adquiere mayor importancia. El hecho es que las resoluciones del Congreso pueden ser leyes o decretos: las primeras son para regular situaciones generales, mientras que los segundos son para situaciones particulares.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Otro tema que contempla este artículo son los requisitos que deben cumplirse para que una ley o un decreto sean válidos: una vez que son aprobados serán comunicados al ejecutivo, y son previamente firmados por el presidente de cada una de las cámaras y por un secretario de cada una de estas. Más adelante el ejecutivo los promulgará bajo la siguiente fórmula: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

Por otra parte, tenemos como antecedentes constitucionales que la Constitución de Cádiz de 1812 estableció, respecto a los proyectos legislativos, que si hubieren sido adoptados, se extenderían por duplicado en forma de ley, y se leerían en las Cortes; hecho lo cual, y firmados ambos originales por el presidente y dos secretarios, serían presentados inmediatamente al rey por una diputación, quien tenía la facultad de sancionar las leyes mediante la siguiente fórmula, firmada de su propia mano: "Publíquese como ley". Por otra parte, se establecía que el rey, para promulgar las leyes, usaría de la fórmula siguiente:

> N. [el nombre del rey] por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y sancionamos lo siguiente [aquí el texto literal de la ley]. Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes.

La Constitución de 1814 establecía que la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía. También señaló que, si resultare aprobado el proyecto de ley correspondiente, se extendería por triplicado en forma de ley, firmando el presidente y el secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Gobierno y otro al Supremo Tribunal de Justicia, y quedando el tercero en la Secretaría del Congreso. Por su parte, la fórmula de promulgación era siguiente:

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

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 establecía que ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter más que el de ley o decreto, lo cual es la base del actual artículo 70 constitucional. Esta disposición se repite textualmente en la Constitución de 1836 o Leyes Constitucionales: "Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto".

La Constitución federal de 1857 contempla, por una parte, las formas legislativas del ejecutivo: "[...] Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde, sin este requisito no serán obedecidos [...]". Por otra parte, se mencio-


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



na que toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por solo dos secretarios.

Cabe destacar que, mediante reforma de 1874, se recupera la fórmula tradicional que trata de leyes y decretos.

Por último, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917, reproduce el texto reformado de la Constitución de 1857 y señala: "En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la ley materia del presente decreto., las disposiciones del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934".

En cuanto al derecho constitucional comparado, existe una variada regulación sobre los temas a los que se refiere el artículo 70 constitucional; por ejemplo, en los textos europeos, la promulgación formal de las leyes es competencia del jefe de Estado; en otros países no se explicita cómo es, y en otros más se regula de manera expresa en un Reglamento. En Latinoamérica encontramos que la promulgación compete, de manera general, al presidente de la República y, en menor grado, se le atribuye como potestad autónoma de la Asamblea.

Para concluir el presente comentario, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 3 de septiembre de 1999 y que en 42 ocasiones se ha reformado, señala, entre otros puntos, que conforme a lo dispuesto por el artículo en comento, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. Asimismo, dicha Ley Orgánica aborda de manera muy amplia el tema de los grupos parlamentarios. Particularmente, las comisiones ordinarias del Senado de la República analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia. Asimismo, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se encarga de preparar proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades de las cámaras, de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los organismos constituidos en virtud de la Ley Orgánica, y aquellas que se refieran al protocolo.

A su vez, el Reglamento del Senado de la República (publicado en el *DOF* el 4 de junio de 2010, con un total de 20 reformas) y el Reglamento de la Cámara de Diputados (publicado en el *DOF* el 24 de diciembre de 2010, reformado en 31 ocasiones) señalan toda su organización y funcionamiento interno, así como todos los procedimientos de las funciones que tiene a su cargo cada una de las cámaras.

## BIBLIOGRAFÍA

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario,* México, FCE, 1993.

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano,* México, Porrúa, 1991.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917,* México, UNAM, 1980.

Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales,* México, UNAM, 1983.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho constitucional", *El derecho en México. Una visión de conjunto,* México, UNAM, 1991, t. III.

Fernández Ruiz, Jorge, *El poder legislativo,* México, Porrúa-UNAM, 2010.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* México, Porrúa-UNAM, 1999.

González Rebolledo, Ignacio, "Las sesiones", AA. VV., *Derecho legislativo mexicano,* México, Cámara de Diputados, 1973.

Madrazo, Jorge, "Comentario al artículo 67 constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* México, PGR-IIJ-UNAM, 1994.

Mora-Donatto, Cecilia, *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*, México, IIJ-UNAM, 2019.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Comentario al artículo 70 de la Constitución", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 5a. ed., México, LVII Legislatura, 1988, t. XII.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo, "Comentario al artículo 70 constitucional", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* México, Porrúa-UNAM, 2000.

Ramírez, Alonso Francisco, "Las facultades del Congreso", AA. VV., *Derecho legislativo mexicano,* México, Cámara de Diputados, 1973.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española,* Madrid, Espasa Calpe, 1992.

Román Celis, Carlos, *Los recintos legislativos de los diputados 1811-1981*, México, Fotolitográfica Leo, 1982.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.

Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.

Valadés, Diego, *La Constitución reformada,* México, UNAM, 1987.

## SITIO WEB

*http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.html,* consultado el 11, 12 y de enero de 2020.

***Susana Thalía Pedroza de la Llave***

## REFORMAS

1. *DOF* 06-12-1977



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

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

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 71

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

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

III.- A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

IV.- A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

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

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

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

## COMENTARIO

México surgió a la vida independiente con las instituciones propias de una república, en donde el Congreso tiene para sí la función legislativa. Nuestras constituciones del siglo XIX reconocieron, como no podía ser de otra forma, dicha función al Congreso General, y así lo hicieron la Constitución de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, hasta llegar a la Constitución liberal de 1857 que, a diferencia de las anteriores, establecería un Congreso unicameral. El amplio proceso de reformas que experimentaría esta Constitución daría como resultado una nueva ley fundamental, la de Querétaro de 1917, vigente con múltiples reformas hasta nuestros días, que establece un Congreso General integrado por dos cámaras y que, en sus artículos 71 y 72, regula el procedimiento de creación de leyes y decretos o, como lo advierte el texto constitucional, "De la iniciativa y formación de las leyes".

De esta manera, el constituyente queretano reconoce al Congreso General como el órgano responsable, a través del procedimiento legislativo, de elaborar y



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


aprobar las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la Constitución.

En la doctrina clásica del derecho mexicano, y siguiendo en particular al tratadista Eduardo García Máynez, es frecuente distinguir seis etapas típicas de elaboración de una ley o decreto, a saber: *a)* iniciativa; *b)* discusión; *c)* aprobación; *d)* sanción; *e)* publicación, y *f)* iniciación de la vigencia. Otros autores suelen reducirlas a cinco etapas, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregando la de promulgación. Nosotros nos hemos propuesto analizar el procedimiento legislativo desde tres fases perfectamente delimitadas, que son: *1)* de iniciativa; *2)* de discusión y aprobación por las cámaras, y *3)* integradora de la eficacia.

Según reza el preámbulo del artículo 71 constitucional, el derecho de iniciar leyes y decretos compete: al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, así como a los ciudadanos en un número equivalente a, por lo menos, el 0.13% de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

El primer facultado para iniciar leyes o decretos es el presidente de la República, no solo porque es citado en la primera fracción de este precepto, sino porque es él, en su gran mayoría, quien ha ejercido dicha potestad. Diversos autores han señalado que el titular del ejecutivo llegó a ejercer tal facultad casi en monopolio. Se calcula que, hasta los años ochenta, el 98% de las iniciativas aprobadas por el Congreso de la Unión provenían del ejecutivo. Por tanto, se trataba de una facultad a la que los presidentes recurrían con demasiada frecuencia para lograr la aprobación de leyes que permitieran dar continuidad a sus programas de gobierno.

Esta inercia se vio interrumpida en la LVII Legislatura (1997-2000), que sentó un nuevo precedente en la historia del procedimiento legislativo de nuestro país. Por primera vez, las iniciativas aprobadas provenientes de los legisladores fueron más del doble que las presentadas por el presidente de la República.

En las últimas legislaturas las cifras mantienen esa tendencia: durante la LX Legislatura, que comprendió el sexenio de Felipe Calderón, el presidente de la República presentó 37 iniciativas, de las cuales se aprobaron 34; los diputados 2594, de las cuales se aprobaron 472; los senadores 128, pero solo se aprobaron 27; las legislaturas de los estados 83, y únicamente se aprobaron 13, y la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó 10, de las cuales no fue aprobada ninguna.

En la siguiente legislatura, la LXI, el presidente presentó 32, de las cuales se aprobaron 28 y se desechó el resto; los diputados presentaron 3387, de las cuales se aprobaron 421; los miembros del Senado de la República presentaron 133, de las cuales solo se aprobaron ocho, el resto fue desechado; las legislaturas de los estados presentaron 75, de las que se aprobaron tres y se desechó el resto, y la Asamblea Legislativa presentó cuatro y todas se desecharon. De 2006 a 2012, el sujeto que más iniciativas aprobadas obtuvo fue el presidente de la República.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



En el transcurso de las LXII y LXIII legislaturas, que comprenden el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, las cifras fueron, durante la primera de estas legislaturas, las siguientes: el presidente presentó 52 iniciativas y obtuvo la aprobación de 51; los diputados instaron el procedimiento legislativo con 3 275 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas 419; los senadores presentaron 87, de las cuales se aprobaron 15, se desecharon 69 y tres quedaron pendientes; las legislaturas de los estados presentaron 75, se aprobaron tres, se desecharon 71 y quedó pendiente una, y la Asamblea Legislativa presentó cinco y solo se aprobó una. En la segunda Legislatura mencionada el presidente presentó 38, de las cuales fueron aprobadas 34, una fue desechada y quedaron pendientes tres; los diputados presentaron 5 839, de las cuales fueron aprobadas 739; los senadores de la República presentaron 114, de las cuales se aprobaron 18, se desecharon 9, se retiraron 8 y quedaron pendientes 79; las legislaturas de los estados presentaron 217, de las cuales quedaron pendientes 122, se aprobaron solo 12 y se desecharon 83, y la entonces Asamblea Legislativa presentó seis, de las cuales tres fueron desechadas y el mismo número quedó pendiente. Como puede advertirse, el número de iniciativas aprobadas a los legisladores en su totalidad, esto es, diputados y senadores, fue mayor que el de las presentadas por el presidente de la República.

Este artículo ha sido reformado en tres ocasiones: la primera vez que se altera su redacción original fue en 1923; la segunda y más relevante, en agosto de 2011, fue para sustituir la referencia al Reglamento de Debates y señalar que las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos pasarán, desde luego, a Comisión, mientras que las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designen la ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.[1]

La segunda reforma también fue relevante porque, a partir de 2012, se reconoce a los ciudadanos la facultad de presentar iniciativas en el número que señala el propio texto constitucional. Justamente en la LXIII Legislatura se presentaron las primeras cinco iniciativas ciudadanas, de las cuales se aprobó una, que tuvo por objeto reformar los artículos 61, 73, 74, 83, 94, 111, 112, 114 y 127 de la Constitución para precisar la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de salarios máximos a servidores públicos; para fijar las reglas a las que deberá sujetarse la seguridad del titular del ejecutivo al término de su encargo; eliminar las pensiones a expresidentes; incluir que la remuneración de los ministros de la SCJN, los magistrados de distrito, los jueces de distrito, consejeros de la Judicatura Federal y magistrados electorales no podrá ser mayor a la aprobada para el presi-

[1] Después de la reforma "legal" de 2004 que autoriza a las cámaras para aprobar de manera separada sus respectivos reglamentos, esta reforma constituyó la segunda referencia a la ley del Congreso y sus reglamentos. Conviene precisar que no existe una ley del Congreso, sino una Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Para profundizar en el tema véase Mora-Donatto, Cecilia, "Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 851-861. A mi juicio, este tipo de referencias marginales no pueden considerarse fundamentos constitucionales para la promulgación de los reglamentos de las cámaras.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


dente de la República, y prohibir los seguros de gastos médicos mayores con cargo al erario federal.

Asimismo, en esa reforma constitucional de 2012 se estableció a favor del presidente de la República la posibilidad de presentar dos iniciativas preferentes al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, o bien, señalar como tales algunas que hubiera presentado. Dicha preferencia radica en que esas iniciativas deberán ser discutidas y votadas por el Pleno de la Cámara de origen en un plazo máximo de 30 días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las mismas condiciones. La única limitante a este tipo de iniciativas es que no entrañen iniciativas de reforma o adiciones a la Constitución.

Finalmente, en 2016, la tercera y última reforma a este precepto tuvo como objetivo sustituir el término Asamblea Legislativa por el de Congreso de la Ciudad de México.

El artículo en comento, como ya hemos advertido, otorga esta facultad también a los miembros de una y otra Cámara, es decir, los diputados y los senadores son también titulares de la iniciativa legislativa. Con la aprobación de los reglamentos de nuestras asambleas representativas, esta facultad de los legisladores no solo es reconocida como un derecho de nuestros representantes, sino que encuentra en estos un mayor desarrollo. Por un lado, el reglamento de la Cámara de Diputados conceptualiza a la iniciativa como el acto jurídico por el cual se da inicio al procedimiento legislativo, concibe el derecho de iniciativa como irrestricto pero, en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, su turno lo sujeta a los requisitos y trámites establecidos en el citado reglamento. Adicionalmente, dicho ordenamiento precisa que el derecho de iniciar leyes o decretos comprende, también, el de retirarlo, y que las iniciativas que presenten los diputados o diputadas, suscritas por el grupo parlamentario y su coordinador, se denominarán iniciativa a nombre de grupo. Ambos tipos de iniciativas pueden ser retiradas desde el momento de su admisión y hasta antes de que la Comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen, o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar.

El mismo reglamento señala como elementos indispensables de las iniciativas los siguientes: *1)* encabezado o título de la propuesta; *2)* planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; 3) argumentos que la sustenten; *4)* fundamento legal; *5)* denominación del proyecto de ley o decreto; *6)* ordenamientos a modificar; *7)* texto normativo propuesto; *8)* artículos transitorios; *9)* lugar; *10)* fecha, y *11)* nombre y rúbrica del iniciador.

Por su parte, el reglamento del Senado de la República establece que el ejercicio del derecho de iniciativa da principio al procedimiento legislativo. En el caso de los senadores, la iniciativa puede ser suscrita por uno o varios de ellos, sea a título personal o como parte de uno o más grupos parlamentarios. Si una iniciativa es suscrita


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, incluyendo a su coordinador, se denomina "Iniciativa con Aval de Grupo".

Toda iniciativa debe constar por escrito y contener, al menos, los elementos siguientes: *1)* encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere; *2)* fundamento legal; *3)* exposición de motivos, con las razones que la sustentan y la descripción del proyecto; *4)* texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes; *5)* régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar; *6)* lugar y fecha de formulación, y *7)* nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte. La iniciativa se presenta en medio impreso y también en archivo electrónico, para su inclusión en el orden del día y correspondiente publicación en la *Gaceta Parlamentaria*. Dicho reglamento señala que corresponde a la Mesa Directiva cuidar que las iniciativas cumplan con las normas que regulan su presentación.

Conviene precisar que, de conformidad con el artículo 72, inciso h), todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, a elección de los proponentes, a excepción de los proyectos que versen sobre: *a)* empréstitos, contribuciones e impuestos, o bien, *b)* sobre el reclutamiento de tropas, los cuales por imperativo de dicho precepto constitucional deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

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

## BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, CEPC, 1998.

Aragón Reyes, Manuel, *Estudios sobre el Parlamento*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2017.

Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999.

*Estadísticas de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobernación.*

García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1984.

Hurtado González, Javier, "Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días," en Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid-UNAM *et al.*, 2002.

Mora-Donatto, Cecilia, *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones,* México, UNAM, 2019.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Mora-Donatto, Cecilia, "Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados," *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011.

***Cecilia Mora-Donatto***

## REFORMAS

1. *DOF* 17-08-2011
2. *DOF* 09-08-2012
3. *DOF* 29-01-2016



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 72

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

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

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

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

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

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

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


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

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

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

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

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

I (sic). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

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

## COMENTARIO

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

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


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



mínimo, las características siguientes: I) es un órgano colegiado en el que se integran los representantes de las diversas fuerzas políticas y en donde se intentan conciliar las distintas opiniones o, por lo menos, deben ser debatidas y estudiadas desde la diversidad de posiciones que las presentan, de tal forma que se llegue a soluciones comunes o siquiera con la posibilidad de coexistir; II) es el lugar donde encuentran cabida las expresiones más diversas de partidos o movimientos políticos incluyendo, necesariamente, a los minoritarios, y III) es la institución de enlace entre el Estado y la comunidad, cuya actividad debe proyectarse en la sociedad a efecto de que esta se forme una opinión de sus representantes y de las opciones políticas que sustentan.

El procedimiento legislativo es la concreción por excelencia del principio democrático, previsto en sus principales aspectos en los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución, y desarrollado en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y en los reglamentos de ambas cámaras. Por virtud del procedimiento legislativo, la ley no es una imposición del Estado a la sociedad, sino que, como sostenía Rousseau, el autor y el destinatario de la ley son la misma persona. Esta visión parte, sin duda, de la convicción de que el gobierno democrático es, efectivamente, el gobierno de la ley y no de los hombres. La ley —sostiene Zagrebelsky— tiene un valor en sí, como expresión de derechos democráticos, pero también es contundente que el imperio de la ley, reflejo del principio democrático, exige leyes claras, bien redactadas, generales y ciertas, sin lo cual no puede haber autonomía del ciudadano.

Desde esta perspectiva, el artículo 72 de la Constitución mexicana consagra lo que podríamos llamar el procedimiento interno que da vida al diseño de la ley; esto es, en él se concentran tanto la fase de discusión y aprobación de una iniciativa legislativa como la fase de eficacia de la misma. El Constituyente de Querétaro recogió, con variaciones mínimas, las normas que la Constitución anterior prescribió sobre el procedimiento legislativo. La larga estructura y la incorrecta sistematización de dicho precepto, que por otro lado es la segunda ocasión que se reforma,[1] han provocado, en la doctrina, una crítica constante con relación al excesivo detalle con el que se regula esta fase del procedimiento legislativo, mucho más propia de una norma reglamentaria que de una Constitución. Lo cierto es que su estructura normativa obedece a una larga evolución que parece iniciarse en los 19 preceptos que sobre la compleja formación de leyes llegó a establecer la Constitución de Cádiz de 1812 y que, lacónica, pero extraordinariamente contundente, José María Morelos logró sintetizar en el numeral 14 de los Sentimientos de la Nación, al afirmar: "[...] Que para dictar una ley se discuta en el Congreso y decida a pluralidad de votos". A partir de entonces, la regulación sobre el procedimiento legislativo experimentó muy variadas formas, hasta llegar a su consagración actual.

El vigente artículo 72 da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto, una vez que este ha sido presentado por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, fase que además ahora, y por virtud de los nuevos reglamentos

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



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



de ambas cámaras, encuentra una más amplia regulación. En este periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley.

Recibida la iniciativa de ley o decreto por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la Comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe el proyecto de ley, además de publicarse en la Gaceta Parlamentaria. De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de origen, quedando a su colegisladora la función de Cámara revisora. Por imperativo de este artículo, todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose, a partir de la reforma de agosto de 2011, la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos,[2] sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Si bien la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, tendrán que discutirse primero en la de Diputados: *1)* los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos, o bien, *2)* sobre reclutamiento de tropas, según se desprende del inciso H. de este artículo. Tena Ramírez afirmó que esta disposición obedece a que las contribuciones en dinero y sangre son las que afectan más directamente al pueblo y por ello debe conocerlas primero la "cámara genuinamente popular". Por su parte, el inciso "I." señala que las iniciativas de ley o decretos se discutirán de preferencia en la Cámara que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se haya sometido a la Comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en este caso dicha iniciativa puede presentarse en la otra Cámara.

Una vez turnada la iniciativa por la Mesa Directiva, las comisiones legislativas desarrollarán todos sus trabajos y harán uso de las diversas facultades con que cuentan a fin de presentar un dictamen de los negocios de su competencia.

Los parlamentos pueden partir de una lógica interna distinta para tramitar las iniciativas de ley, pero generalmente existirá un documento elaborado por una o más personas o comisiones en el que se analiza el contenido de dicha propuesta legislativa. En unos casos, recibida la iniciativa por el Parlamento, el órgano correspondiente la hará del conocimiento de los legisladores y la enviará a la Comisión o comisiones respectivas para su estudio y dictamen. Diversas son las formas en las que los diferentes parlamentos actúan para generar dicho documento, conocido como: rapport, relatore, relazioni di minoranza, report, informe o dictamen, que es un documento muy importante en el amplio proceso de creación de las normas con rango de ley.

Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta Parlamentaria cuando menos 24 horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación. Una publicación de esta naturaleza surte los efectos de primera lectura. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a

[2] De manera semejante a la reforma al art. 71 constitucional, en el caso del art. 72 también se excluyó la referencia al Reglamento de Debates para sustituirlo por la referencia a la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



que se refieren, cuando menos 12 horas antes de la sesión. Sin cumplir el requisito de publicación en dicha gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre ningún dictamen o voto particular. Por lo que se refiere a su texto normativo y régimen transitorio, los dictámenes se debaten y votan primero en lo general y después en lo particular, de conformidad con lo establecido en los respectivos reglamentos.

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

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

1. Que la Cámara revisora apruebe el proyecto de ley sin modificaciones, en cuyo caso se remitirá al ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente (inc. A).
2. Que el proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara revisora, en cuyo caso volverá a la de origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si una vez examinado fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de origen, pasará a la revisora que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y, si lo aprobare por la misma mayoría, se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Pero, en caso contrario, si la Cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones (inc. D).
3. Si no se presentara ninguno de los dos supuestos anteriores y un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, modificado, o adicionado por la Cámara revisora; la discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la de origen, se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo (inc. E).



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



4. Si, por el contrario, las reformas o adiciones elaboradas por la Cámara revisora fuesen rechazadas por la mayoría de los votos en la de origen, la iniciativa volverá a aquella para que considere las razones expuestas por esta y, si por mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara revisora se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se someterá a la siguiente fase (inc. E).
5. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (inc. E).

Conviene detenernos, aunque sea brevemente, en el inciso F de este precepto, porque de manera frecuente se olvida y se modifican leyes, decretos, incluido el presupuesto de egresos de la Federación sin respetarlo, esto es, violándolo dicho inciso. Nuestra Constitución establece que: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación", es decir, todas las leyes o decretos deben reformarse o derogarse e, incluso, interpretarse transitando el mismo procedimiento que se siguió para su aprobación. Los titulares de la iniciativa legislativa y el constituyente permanente tienen que ser estrictamente escrupulosos en el cumplimiento de este mandato constitucional.

Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y el Senado, se comunicará al ejecutivo para los efectos de iniciarse lo que en la doctrina se conoce como la fase integradora de la eficacia. Cabe recordar aquí que el artículo 89, fracción I, de la Constitución señala como derecho y obligación del presidente de la República "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión [...]" y, por tanto, corresponde en este momento al titular del ejecutivo manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación, o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto.

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



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



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

El veto puede ser ejercido de manera parcial o total; conociéndose un tercer tipo como veto "de bolsillo". El veto parcial (item veto) es considerado el más efectivo de todos. Mediante dicho instrumento el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, las partes del proyecto de ley con las cuales disiente y está autorizado para promulgar el resto del mismo, con el que sí coincide. De esta forma, el articulado del proyecto que satisface al legislativo y al ejecutivo es publicado; mientras que el resto es sometido a una revisión del legislativo para generar un consenso más amplio entre sus miembros, que permita una votación capaz de superar el veto presidencial.

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

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



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



de ilustrar la intención del máximo Tribunal de que el procedimiento legislativo no se vea entorpecido por la voluntad de los poderes ejecutivos.

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

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

Transcurridos los plazos indicados en el inciso B, ya no será necesario que el ejecutivo federal ordene la publicación de la ley o decreto en el *Diario Oficial de la Federación,* ya que será ordenada por el presidente de la Cámara de origen sin que para dicha publicación se requiera de refrendo.

No obstante la reforma de 2011, la regulación de dicha facultad legislativa del presidente no ha dejado de generar discusiones y confusiones en la doctrina y en la práctica, respectivamente; sobre todo subsisten, entre otros, los siguientes interrogantes: *1)* ¿el presidente en México tiene la facultad de veto parcial y total; o simplemente posee la facultad de veto total?; *2)* ¿para superar el veto se deberán conseguir "las dos terceras partes del número total de votos" de los miembros presentes o del total de los legisladores?, y *3)* ¿ el presidente puede vetar las reformas constitucionales y el presupuesto de egresos? Con base en nuestra legislación y en la práctica parlamentaria reciente, intentemos dar respuesta a los interrogantes que anteceden.

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



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



que aquí se comenta, el presidente de la República posee solamente la facultad de veto total.

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

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

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

En suma, con base en este artículo, el presidente tiene la facultad de veto sobre cualquier proyecto de ley con las limitantes antes señaladas, a las que podríamos agregar también: *1)* las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; *2)* las facultades de la Comisión Permanente; *3)* las facultades del Congreso reunido en Asamblea única; *4)* las facultades jurisdiccionales ejercidas por ambas cámaras o de manera individual, y *5)* la Ley Orgánica del Congreso General de conformidad con el artículo 70 constitucional.

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



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



afirmándose que tampoco podía ser vetado el presupuesto de egresos de la Federación, pues se trata de un decreto promulgado solo por la Cámara de Diputados. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la controversia constitucional presentada por el titular del ejecutivo federal mediante la cual impugna el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2005; la Corte en este caso aceptó que el presidente podía hacer observaciones a dicho decreto y, por tanto, se conminó a la Cámara de Diputados a que analizara las observaciones que el titular del ejecutivo había hecho al decreto de presupuesto.

Más allá de la reciente interpretación que la Suprema Corte realizó, a través de la respuesta a la controversia 109/2004, respecto del presupuesto de egresos de 2005, misma que fue aprobada mediante una votación muy cerrada de seis votos a favor y cinco en contra, lo que ya de suyo demuestra la complejidad del tema, lo cierto es que la regulación del veto presidencial en nuestra Constitución no dejará de generar controversia con relación al presupuesto, pues no deja de provocar reflexiones el hecho de que el presidente pueda vetar la ley de ingresos y esto no sea posible tratándose del presupuesto de egresos, instrumentos que parten de una lógica de acompañamiento. Algunos de los argumentos más sólidos que se esgrimieron para asumir tal decisión fueron los siguientes: las reglas del artículo que aquí se comenta, con relación al veto, son reglas que siguen a cualquier procedimiento, salvo mención expresa que esté establecida para los casos en los que la Cámara cree normas generales, sean estas leyes o cualquier otra modalidad de decretos. También se esgrimió que el veto en sí es un acto de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo, mediante el cual se impide que un poder se sobreponga a otro; es decir, en forma genérica a través del veto, el ejecutivo participa del procedimiento legislativo, puesto que, conforme al artículo que aquí se comenta en sus incisos A, B, y C, todo proyecto de ley o decreto aprobado por el legislativo no alcanza ese carácter sino una vez que precluya para el ejecutivo el plazo para emitir sus observaciones, caso en el que, ya sea que se deseche o se acepte, tiene la obligación de promulgar y publicar; con la salvedad impuesta a raíz de la reforma de 2011, en el que, transcurridos los plazos para su publicación, si el ejecutivo no lo hace, podrá ordenarlo el presidente de la Cámara de origen.

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

Junto con la sanción y la promulgación, el presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio del que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación,* órgano de difusión del Estado.

A partir de esta reforma ya no deberán existir casos de parálisis en la promulgación y publicación de los proyectos remitidos al poder ejecutivo, una vez que sean



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



aprobados por el Congreso. Con el establecimiento de los plazos en el inciso B del artículo en comento, se dará una mayor certeza a la fase integradora de la eficacia normativa en nuestro derecho y, con ello, desde luego, se dará mayor certidumbre al procedimiento legislativo.

## BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, Manuel, "Democracia, parlamento y representación. Apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate", *Revista Derecho del Estado,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, núm. 2, 1997.

Biglino Campos, Paloma, *La publicación de la ley,* Madrid, Tecnos, 1993.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano,* México, Siglo XXI, 1996.

Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley,* México, Senado-Grañén-Porrúa, 2016.

Mora-Donatto, Cecilia, *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones,* México, UNAM, 2019.

Solozábal Echeverría, Juan José, "Sanción, promulgación y mandato de publicación de las Leyes", en Garrorena, Ángel (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales,* Madrid, Tecnos, 1990.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* 27a. ed., México, Porrúa, 1993.

Ugalde, Luis Carlos, "Relaciones ejecutivo-legislativo en México: el caso del veto presidencial", en Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid-UNAM-*et al.,* 2002.

Zagrebelsky, Gustavo, *Il diritto mite. Legge, diritti y giustizia,* Turín, 1992.

***Cecilia Mora-Donatto***

## REFORMA

1. *DOF* 24-11-1923

2. *DOF* 17-08-2011



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

# Sección III
# De las Facultades del Congreso

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 73

El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. Derogada.

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

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

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

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

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

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate.

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

IV. Derogada.

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

VI. Derogada;

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

VIII. En materia de deuda pública, para:

1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.

4o. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los períodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda;

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

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

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

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

XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Derogada.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

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

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

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

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

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

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

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

XXI. Para expedir:

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

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

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

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



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


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

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

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

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

XXIII Bis. Para expedir la ley general en materia de seguridad privada, que establezca:

a) Las reglas y la autoridad facultada para autorizar y regular a los prestadores de servicios de seguridad privada en todo el territorio nacional;

b) Las reglas de coordinación entre las personas autorizadas a prestar los servicios de seguridad privada y las autoridades correspondientes de la Federación, las entidades federativas y los municipios, para la adecuada organización y funcionamiento como auxiliares de la seguridad pública;

c) La coordinación de esos prestadores con las instituciones de seguridad pública en situaciones de emergencia y desastre, y

d) Los aspectos vinculados a la coordinación y supervisión de las policías complementarias en el país;

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

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

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

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

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

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

XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

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



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


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

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

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

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. Asimismo, para legislar en materia de ciencia, tecnología e innovación, estableciendo bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado, con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación;

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

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

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

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

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

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

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


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adoles-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


centes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de formación y desarrollo integral de la juventud, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

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

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

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

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;

XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



## COMENTARIO

*I. Referencias teórico-conceptuales*

En la evolución de los Estados constitucionales contemporáneos, la explicación del poder legislativo, metodológicamente, solo es entendible en su lógica evolutiva en el marco de la división de poderes o, más contemporáneamente, de colaboración de funciones —Karl Loewenstein—.

El catálogo de derechos fundamentales de la persona humana, al lado de la asignación de potestades originarias a los órganos constitucionales del Estado,[1] es el otro principio esencial sobre el que se ha edificado el "Estado de derecho" (*Rechtsstaat)*, y cuya primera formulación data de finales del siglo XVII, particularmente, en el genio político de John Locke[2] y, posteriormente, retomado por Montesquieu.[3]

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

Esta doctrina nace como consecuencia de los regímenes absolutistas y despóticos, teniendo como finalidad la protección de los derechos individuales consignados a los gobernantes mediante (y en clave montesquieuniana)[4] una "disposición de cosas" en las que el "poder limite al poder", lo que se traduce en una estructura orgánica donde la existencia de pesos y contrapesos (*checks and balances*) evita el abuso y la extralimitación del ejercicio público, para lo cual —según comenta García Pelayo—[5] se configuran dos postulados:

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

La función esencial de este principio se encuentra enmarcada en la consolidación de una estructura orgánica del Estado, que permita la participación de diversas instancias u organismos para la ejecución de las atribuciones estatales.

---

1 Hernández, María del Pilar, "La división de poderes", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ-UNAM, núm. 92, mayo-agosto de 1998.

2 Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Barcelona, Alba, 1987, p. 43.

3 Montesquieu, Charles, *El espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Blanquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1980, p. 124.

4 *Idem*.

5 García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1998.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Según Loewenstein,[6] la función de la división de poderes se centra en la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder político. Lucas Verdú determina que el principio de división de poderes se convierte en un postulado dogmático cuando orienta la labor del poder constituyente para configurar, dentro de la organización del Estado, los mecanismos estructurales indispensables para evitar el abuso del poder.

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

Como menciona Luhmann,[7] toda "teoría del poder" corresponde a una *teoría social*, lo que ha propiciado que, al evolucionar la concepción liberal en que se gestó el principio de división de poderes, aquella haya tenido que adecuarse a las nuevas concepciones sociales, así como a las dimensiones del Estado contemporáneo.

Por tal razón, encontramos que, motivados por el desarrollo social, los teóricos de la Constitución han concebido diversas fórmulas de aplicación o codificación de las funciones estatales, a saber:

*a) División clásica*. John Locke[8] apunta que el principio de división se sustenta en tres poderes: el legislativo, que dicta las normas generales; el ejecutivo, que las realiza mediante la ejecución, y el federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad.

Por su parte Montesquieu, en el *Espíritu de las leyes,9* avanza sobre el pensamiento de Locke y agrega a los poderes legislativo y ejecutivo, el poder judicial, diferenciándolo del ejecutivo, el cual se confundía por la aplicación práctica de las leyes.

La fórmula clásica de división de poderes tuvo tal magnitud que la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789* determinaba en su artículo 16: "[...] toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución".

*b) División social*. Desde el punto de vista social, Manuel García Pelayo[10] señala que la división de poderes debe contemplarse desde varios ángulos:

---

6 Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1979, p. 273.

7 Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1999, p. 50.

8 Locke, John, *op. cit*., p. 48.

9 Montesquieu, Charles, *op. cit*.

10 García Pelayo, Manuel, *op. cit*., pp. 154 y ss.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



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

Por su parte, la organización del Estado no queda exenta de los avances en el conocimiento del lenguaje. Jürgen Habermas, en su obra *Facticidad y validez,11* aporta nuevos criterios sobre la concepción de la división de poderes, afirmando que existen dentro del sistema todas las instituciones y estructuras del Estado, como los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Sin embargo, también se encuentra un poder comunicativo que, a través del ejercicio del discurso libre y en condiciones de igualdad y dignidad, retroalimenta al sistema. El poder comunicativo es esencial para entender las transformaciones del Estado, toda vez que de su ejercicio libre depende la legitimidad de las instituciones.

*c) División de funciones.* La *teoría constitucional* de Loewenstein[12] propone una nueva división tripartita de las funciones de los órganos que concretan el poder del Estado:

*i)* la decisión política conformadora o fundamental (*policy determination*);
*ii)* la ejecución de la decisión (*policy execution*), y
*iii)* el control político *(policy control).*

Cada una de estas funciones debe ser verificada en aras de la colaboración de los propios órganos constitucionales, y dependiendo de la forma de gobierno.

Algunos autores (por todos, García Roca)[13] señalan que las modificaciones al principio de división de poderes no solo se han dado de manera estructural u orgánica, sino que también se han redimensionado. Un ejemplo de lo anterior resulta de la aparición de nuevas atribuciones que no fueron consideradas en las funciones clásicas de la triada, como las atribuciones del constituyente permanente o la llamada actividad de dirección política.

En el mismo sentido, encontramos los dualismos orgánicos que se suscitan cuando un mismo partido político posee una mayoría parlamentaria en el seno de las asambleas deliberantes (Parlamento, dieta, Congreso general) y, además, encabeza el poder ejecutivo, "convirtiendo la dicotomía orgánica en una dinámica monista".

---

11 Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 1998, p. 189.

12 Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 284.

13 García Roca, Javier, "Del principio de la división de poderes", *Revista Jurídica Aequitas*, México, segunda época, núm. 38, enero-diciembre de 2000, p. 83.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Por último, encontramos la conformación de un poder fáctico constituido por los grupos financieros y las trasnacionales, que concurren con el Estado o sustraen de él algunas de las facultades que posee, privatizándolas.

*II. La potestad legislativa del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos*

El principio de la división de los poderes en México, como mencionara Jorge Carpizo,[14] responde a la tesis constitucional de Loewenstein que señala que no existe división de poderes, sino de funciones, ya que hay un solo poder, el Supremo Poder de la Federación, que para su ejercicio se divide en: ejecutivo, legislativo y judicial.

Actualmente, el artículo 49 de la Constitución federal señala:

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

Al hilo discursivo, conforme a los artículos 49 y 50 de nuestra Constitución, uno de los tres poderes que integran nuestro sistema federal es el legislativo, el cual se deposita en un órgano constitucional ya denominado líneas arriba como Congreso que, a su vez, se integra por dos cámaras, a saber: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

En inicio, la función principal que compete al poder legislativo es la elaboración de las leyes con sus caracteres propios de generales, abstractas e impersonales que, en lo que se refiere a las materias señaladas en el artículo 73, atienden básicamente a la soberanía nacional en lo exterior, así como el desarrollo de la federación (entendida como el conjunto de entidades federativas con autonomía de autodeterminación normativa) y de las autoridades centrales o federales. Así, compete al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todas aquellas materias que se concretan en la acción de gobierno, producción de bienes y servicios incluidas, desde luego, las actividades propias de las empresas del Estado.

En tal virtud, se dice que el Congreso de la Unión tiene competencia federal expresa y limitada, dejando a las entidades federativas que legislen en todas aquellas materias que la propia Constitución no reserva a favor del poder legislativo federal. En consecuencia, debe entenderse que las entidades federativas cuentan con una competencia implícita y amplia (artículo 124 constitucional).

Prueba de lo anterior es que el Constituyente de 1917 al considerar la experiencia de la historia y derecho patrios precisó las materias de tal importancia con el fin de que el poder legislativo no se excediera de sus atribuciones constitucionales, cumpliéndose así el principio federal de distribución de competencias entre la federación y los estados miembros.

---

[14] Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, IFE, 1993, p. 58.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



*Clasificación de las facultades del Congreso*

Esencialmente, pero no de forma privativa, las facultades que nuestra Constitución asigna al poder legislativo las encontramos enunciadas en el artículo 73 de mérito, no obstante, existen otros artículos de la propia Constitución que asignan otras facultades a tal poder. En las 30 fracciones del artículo 73 hallamos las facultades que compete concretar al Congreso y que ejercen ambas cámaras, de senadores y de diputados. Esas facultades deben ser ejercitadas de tal forma que pasen a la discusión de una Cámara primero y después de la otra, esto es, son facultades que se ejercitan de forma separada y sucesiva, como lo veremos a continuación.

La doctrina constitucional ha clasificado las facultades de las cámaras desde dos puntos de vista: *i)* por su forma de actuación, y *ii)* por la naturaleza de sus actos.

Desde el primer punto de vista, las facultades que ejercitan las cámaras pueden ser estudiadas: *1)* conforme al ejercicio de las que les corresponden de manera propia y exclusiva a cada una de ellas, y que ejercitan de manera separada, pero no sucesiva (arts. 74 y 76 constitucionales); *2)* conforme a su funcionamiento como Congreso general ejercitando sus facultades de manera separada y sucesiva (art. 73 constitucional), y que son motivo del presente comentario; *3)* actuando como asamblea única, situación en la cual las cámaras ejercitan sus facultades de manera conjunta y simultánea (arts. 69, 84, 85 y 87 constitucionales), y *4)* conforme al ejercicio de aquellas facultades que son comunes a ambas y se actualizan de forma separada y no sucesiva (art. 77 constitucional).

Desde el segundo punto de vista, relativo a la naturaleza de sus actos, las facultades del Congreso se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

*III. Evolución del contenido del artículo 73 vía reformas constitucionales*

El precepto en análisis, en su devenir, ha sido objeto de un total de 85 reformas, incluida la última, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 28 de mayo de 2021, que se enderezan, fundamentalmente, a facultar al Congreso la expedición de leyes que regulen materias que, de origen, el constituyente de 1917 no atribuyó competencia en la expedición de leyes de desarrollo —federales, generales o nacionales—, pero que han sido necesarias para afrontar la modernidad a más de 100 años de la entrada en vigor de aquélla.

En la lógica de las reformas, son de señalar las más relevantes, a saber:

*i)* derogación de la fracción IV, relativa a la facultad que tenía el Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y demás territorios;

*ii)* modificación de la fracción VIII para regular con mayor precisión la celebración de empréstitos, la regulación monetaria, los montos de endeudamiento de los órganos de gobierno y de las entidades federativas y municipios, así como su fortalecimiento financiero;

*iii)* modificación de la fracción X para incluir dentro de las facultades del Congreso, la posibilidad de legislar lo relativo a hidrocarburos, industria cinematográfica, juegos de apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional;



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


*iv)* modificación de la fracción XVI a efecto de autorizar al Congreso para expedir leyes relativas a nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, inmigración y emigración;

*v)* la fracción XVII en materia de tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones incluidas la banda ancha e Internet que se suman a las ya consagradas antes de 2013. Es de resaltar que la reforma 2013 (*DOF* de 11 de junio), forma parte de las denominadas reformas estructurales del sexenio de Enrique Peña Nieto, que en materia de telecomunicaciones se acompaña de los artículos 6, 7, 27, y 28, y que en específico atañe al nuevo modelo regulatorio de la funcionalidad y operatividad en las materias de competencia económica y telecomunicaciones, por lo que se establecen la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos públicos autónomos. Esta reforma es complementaria en la competencia económica de la publicada en el *DOF* el 5 de junio del mismo 2013;

*vi)* inclusión, en la fracción XXI, de la facultad que tienen las autoridades federales de conocer de delitos del fuero común cuando estos tengan conexidad con delitos federales y, en lo específico, delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión e imprenta, así como de leyes generales que contengan tipos penales en materias trascendentes como secuestro, desaparición forzada de personas, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y los propios en el ámbito electoral. Asimismo, una legislación única en materia procesal penal de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes cuyo ámbito espacial de validez lo son el federal y común;

*vii)* reforma a la fracción XXIII para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de seguridad pública entre la federación y las entidades federativas, así como para regular la organización y funcionamiento de estas instituciones a nivel federal, conforme al artículo 21 de la propia Constitución. Por decreto publicado en el *DOF* de 28 de mayo de 2021, se constitucionaliza, adición de la fracción XXIII Bis, y se faculta al Congreso general para regular mediante ley general, a las denominadas "policías complementarias" que no son otras que las empresas privadas que proporcionan seguridad, de esta forma se dice, su actuación se desplegará en la legalidad.

*viii)* modificación a la fracción XXIV con la finalidad de legislar lo relativo a la Auditoría Superior de la Federación, y expedir la ley general que establezca las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con lo establecido en el artículo 113 de la propia Constitución general de la república;

*ix)* modificación a la fracción XXV para legislar lo relativo a instituciones educativas y, en particular, el establecimiento del Servicio Profesional Docente, así como lo concerniente a vestigios o restos fósiles y monumentos arqueológicos; y dictar las leyes necesarias para la debida distribución de competencias en materia educativa entre la federación, los estados y los municipios por lo que hace a la función educativa en sí misma y en lo tocante a las aportaciones económicas. Esta fracción fue adicionada en 2019 (*DOF* de 25 de marzo) en materia de ciencia, tecnología e innovación;

*x)* reforma a la fracción XXVI en materia de licencias al titular del ejecutivo federal y, en materia de sustitución presidencial, se explicita el carácter de Colegio Electoral del propio Congreso y designar al presidente que con el carácter de interino o sustituto que haya menester, conforme a los artículos 84 y 85 de la propia Constitución;


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



*xi)* se da contenido a la fracción XXVIII en materia de contabilidad gubernamental de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

*xii)* inclusión de 13 incisos en la fracción XXIX, desarrollándose en ella la diversidad de materias que el artículo en comento actualmente contempla, y por reformas de 20 de enero de 2016 se sustituye en todas las letras de la fracción la expresión "estados" por "entidades federativas";

*xiii)* en 2017, al tiempo que se adiciona un inciso c) a la fracción XXI, en clave de complementariedad se reforma la diversa XXIX-A respecto a la sanción de las leyes generales en materia de: mecanismos alternativos de solución de controversias; organización y funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales (XXIX-R); mejora regulatoria (XXIX-Y); materia de justicia cívica e itinerante (XXIX-Z); en materia procesal civil y familiar, extinción de dominio fracción que sufre reforma en marzo de 2019, como consecuencia de adición, de la misma fecha, del artículo 22 de la Constitución (XXX), y se adiciona una fracción XXXI, y

*xiv)* en materia de seguridad pública y privada, y en atención a las reformas verificadas al artículo 21 de la Constitución nacional, así como en observancia a la leyes nacionales sobre el Uso de la Fuerza y del Registro de Detenciones —ambas publicadas (*DOF* de 27 de mayo de 2019)— se modifica la fracción XXIII (*DOF* de 26 de marzo de 2019) para asignar competencia al Congreso General en materia de organización de la Guardia Nacional, y las demás instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. La adición de una fracción XXIII Bis (DOF de 28 de mayo de 2021), se constitucionaliza la existencia y coadyuvancia a las fuerzas de seguridad pública de las denominadas "policías complementarias" o de seguridad privada, y se asigna competencia al Congreso general para legislar en la materia que asume el carácter de concurrente y de coadyuvancia con las fuerzas de seguridad pública.

## BIBLIOGRAFÍA

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional,* México, IIJ-UNAM, 1992.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, IFE, 1993.

Casar, María Amparo, "Quince años sin mayorías en el Congreso mexicano", *Política y gobierno,* México, CIDE, núm. 2, enero de 2013.

Casar, María Amparo y Marván Laborde, Ignacio, "Pluralismo y reformas constitucionales en México", *Cuaderno de trabajo,* México, CIDE, núm. 247, 2012.

García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1998.

García Roca, Javier, "Del principio de la división de poderes", *Revista Jurídica Aequitas*, México, segunda época, núm. 38, enero-diciembre de 2000.

Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 1998.

Hernández, María del Pilar, "Comentarios a los artículos 73, 74, 76, 77, 78 y 79 de la Constitución", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y*



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



*concordada*, México, IIJ-UNAM-Porrúa, 2002, t. III, pp. 182-206, 207-224, 231-244, 245-251 y 252-262.

Hernández, María del Pilar, "Comentario al artículo 73 constitucional", AA. VV., *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, IIJ-UNAM-Miguel Ángel Porrúa-LVI Legislatura-Cámara de Diputados, 1979, t. VIII.

Hernández, María del Pilar, "Division of powers in 1917 mexican constitutions", *Mexican Law Review*, México, IIJ-UNAM, núm. 2, julio-diciembre de 2004.

Hernández, María del Pilar, "La división de poderes", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ-UNAM, núm. 92, mayo-agosto de 1998.

La diversidad cultural, México, CIESAS/Conapred/CCEIB-SP/DGPLADES-SS/DGCP-Conaculta/DGEI-SEP/INALI/PGJ-DF/Conapo/UPN/DelegaciónTlalpan-GDF/UNESCO, 2008.

Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Barcelona, Alba, 1987.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1979.

Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1999.

Montesquieu, Charles, *El espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Blanquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1980.

Ortiz Valdez, Laura, "Marco constitucional de la política exterior mexicana", Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, en trámite.

Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta, 1999.

Soberanes Fernández, José Luis, "Historia del sistema jurídico mexicano", AA. VV., *El derecho en México. Una visión de conjunto,* México, IIJ-UNAM, 1991, t. I.

***María del Pilar Hernández Martínez***

## REFORMAS

Fe de erratas *DOF* 06-02-1917

1. *DOF* 08-07-1921
2. *DOF* 20-08-1928
3. *DOF* 20-08-1928
4. *DOF* 06-09-1929
5. *DOF* 27-04-1933
6. *DOF* 29-04-1933
7. *DOF* 18-01-1934
8. *DOF* 18-01-1934
9. *DOF* 13-12-1934
10. *DOF* 15-12-1934
11. *DOF* 18-01-1935
12. *DOF* 14-12-1940
13. *DOF* 14-12-1940
14. *DOF* 24-10-1942
15. *DOF* 18-11-1942
16. *DOF* 10-02-1944
17. *DOF* 21-09-1944



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



18. *DOF* 30-12-1946
19. *DOF* 29-12-1947
20. *DOF* 10-02-1949
21. *DOF* 19-02-1951
    Fe de erratas *DOF* 14-03-1951
22. *DOF* 13-01-1966
23. *DOF* 21-10-1966
    Aclaración *DOF* 22-10-1966
24. *DOF* 24-10-1967
25. *DOF* 06-07-1971
26. *DOF* 08-10-1974
27. *DOF* 06-02-1975
28. *DOF* 06-02-1976
29. *DOF* 06-12-1977
30. *DOF* 17-11-1982
31. *DOF* 28-12-1982
32. *DOF* 03-02-1983
33. *DOF* 10-08-1987
34. *DOF* 10-08-1987
35. *DOF* 10-08-1987
36. *DOF* 06-04-1990
37. *DOF* 20-08-1993
38. *DOF* 25-10-1993
39. *DOF* 31-12-1994
40. *DOF* 03-07-1996
41. *DOF* 22-08-1996
42. *DOF* 28-06-1999
43. *DOF* 28-06-1999
44. *DOF* 30-07-1999
45. *DOF* 21-09-2000
46. *DOF* 29-09-2003
47. *DOF* 05-04-2004
48. *DOF* 27-09-2004
49. *DOF* 28-11-2005
50. *DOF* 08-12-2005
51. *DOF* 07-04-2006
52. *DOF* 04-12-2006
53. *DOF* 20-07-2007
54. *DOF* 02-08-2007
55. *DOF* 15-08-2007
56. *DOF* 07-05-2008
57. *DOF* 18-06-2008
58. *DOF* 30-04-2009
59. *DOF* 30-04-2009
60. *DOF* 04-05-2009
61. *DOF* 14-07-2011
62. *DOF* 12-10-2011
63. *DOF* 12-10-2011
64. *DOF* 25-06-2012
65. *DOF* 09-08-2012
66. *DOF* 26-02-2013
67. *DOF* 11-06-2013
68. *DOF* 08-10-2013
69. *DOF* 27-12-2013
70. *DOF* 07-02-2014
71. *DOF* 10-02-2014
72. *DOF* 26-05-2015
73. *DOF* 27-05-2015
74. *DOF* 02-07-2015
75. *DOF* 10-07-2015
76. *DOF* 29-01-2016
77. *DOF* 25-07-2016



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


78. *DOF* 05-02-2017
79. *DOF* 15-09-2017
80. *DOF* 14-03-2019
81. *DOF* 26-03-2019
82. *DOF*-15-05-2019
83. *DOF* 18-12-2020
84. *DOF* 24-12-2020
85. *DOF* 28-05-2021


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 74

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III.- Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

No podrá haber partidas secretas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



VI.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad solo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Solo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoria Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII.- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;

VIII.- Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y

IX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

## COMENTARIO

La organización de las asambleas representativas puede articularse desde la perspectiva de concebir a los parlamentos integrados en una o dos cámaras, constituyéndose así un sistema unicameral o bicameral. Cuando una Constitución consagra el sistema de dos cámaras, es necesario ordenarlas de tal manera que sean capaces de reflejar, con la mayor nitidez, la situación política y territorial del Estado que representan. El sistema bicameral ha evolucionado desde el aristocrático hasta el actualmente democrático, pasando por el de notables y el económico social, pero ha logrado consti-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



tuirse como uno de los sistemas que mejor funciona en los Estados federales, como es el caso de México, porque el Senado, también conocido como Cámara Alta, ha ido perdiendo paulatinamente su carácter conservador, para convertirse en una asamblea de representación territorial.

No obstante, una cuestión muy importante en el bicameralismo tiene que ver con las facultades que ejercerá cada una de las cámaras, esto es, si a ambas se les otorgan poderes similares o si una de ellas prevalece sobre la otra; esto es, si estamos frente a un bicameralismo perfecto o imperfecto. Cuando las cámaras cuentan con idénticas atribuciones se constituye un bicameralismo perfecto o puro, mismo que supone que las cámaras poseen equivalentes facultades legislativas, de orientación y control. Por el contrario, cuando una Cámara domina sobre la otra, estamos en presencia del bicameralismo imperfecto, en el cual —siguiendo a Sartori— existen dos variantes, a saber: cuando su fuerza es muy igual tenemos un bicameralismo débil (asimétrico) y cuando es igual tenemos un bicameralismo fuerte (simétrico). Desde esta perspectiva, en México, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, tienen, en principio, poderes similares establecidos en el artículo 73 constitucional, pero se distinguen por las facultades exclusivas establecidas en este artículo, por lo que se refiere a la Cámara Baja, y en el 76 respecto del Senado.

Según describe Tena Ramírez, en 1874, cuando se implantó en México el sistema bicameral, resultó necesario seleccionar determinadas facultades otorgadas al Congreso, constituido hasta entonces por una sola Cámara, a fin de distribuirlas como facultades exclusivas entre la Cámara de Diputados y el Senado. El Congreso conservó el mayor número de facultades y las más importantes, entre ellas las de índole legislativa. La distribución de las que se entregaron como exclusivas de las cámaras estuvo presidida teóricamente por el principio general que señorea el bicameralismo de tipo federal, pues los autores de la reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que "afectan inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular", y a la de Senadores de "las que inmediata y directamente afecten el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo". El anterior es, a nuestro juicio, el parámetro que prescribió y sigue determinando las facultades exclusivas de una y otra Cámara que integran nuestro Congreso General.

Se entiende en la doctrina y en la práctica parlamentaria que las facultades exclusivas son las que ejercen cada una de las cámaras de manera separada y no sucesiva, es decir, aquellas que les son propias, que al ejercerse se agotan, y en las que no es menester que intervenga la otra Cámara para su concreción en forma de decreto.

La fracción I del artículo que aquí se comenta regula una de las llamadas facultades electorales o políticas de la Cámara de Diputados. Se le caracteriza de esa manera porque en dicha fracción se le había otorgado a la Cámara Baja la atribución de erigirse en Colegio Electoral y así intervenir en la elección de presidente de la República, de acuerdo con lo establecido en la ley de la materia. Incluso, mediante reforma constitucional en 1971, llegó a calificar las elecciones de los ayuntamientos y en 1993 se indicó que la resolución de presidente electo, hecha por al Cámara, sería definitiva e inatacable. Pero esta regulación, para bien de nuestro sistema democrá-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


tico, fue derogada cuando, por virtud de la reforma electoral de 1996, se transitó del sistema de autocalificación y de calificación política de las elecciones al sistema jurisdicción de calificación de estas. A partir de ese año corresponde únicamente a la Cámara de Diputados expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración de presidente electo, misma que corresponde hacer, desde entonces y hasta nuestros días, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La fracción II la analizaremos más adelante, por referirse a un tema relacionado con la Auditoria Superior de la Federación. Mucho más importante es la fracción III del artículo en comento, que fue reformada en 2014 para establecer como facultad exclusiva de la Cámara Baja el ratificar el nombramiento que haga el presidente de la República del secretario de Hacienda, así como de los demás empleados superiores de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76; esto es, las ratificaciones de distintos funcionarios corresponderá al Senado de la República.

La fracción IV del artículo que aquí se comenta, en sus cinco párrafos está íntimamente vinculada con la llamada función presupuestaria o financiera a la que se debe el tránsito de las monarquías absolutas a las monarquías parlamentarias. Tal facultad se constituyó como uno de los principales mecanismos que poseían las asambleas estamentales sobre los monarcas, de tal manera que estos no podían imponer tributos a sus súbditos sin la autorización de aquellas. Sin embargo, dicha facultad ha experimentado una transfiguración conforme se ha superado el Estado liberal y se ha consolidado el Estado democrático de derecho, si bien se ha complicado el ejercicio de esta atribución en cuanto al grado de participación del ejecutivo y el legislativo y en la regulación de cada una de sus intervenciones, competencias y limites. De esa función financiera, tan antigua, surgieron premisas inquebrantables que subsisten hasta nuestros días, tales como el principio de "autoimposición" y el consecuente derecho de los ciudadanos no solo de consentir los tributos, sino también de conocer su justificación y destino. Así pues, los presupuestos actuales, con mayor o menor complejidad, siguen compartiendo esas premisas básicas. La función presupuestaria, en su expresión más simple, consiste en la autorización del legislativo al ejecutivo respecto de los ingresos que puede recaudar de los ciudadanos y los gastos que puede realizar. Esta ecuación, tan simple, subsiste hasta nuestros días y es reconocida en la mayor parte de los parlamentos contemporáneos.

En el derecho mexicano, la facultad de aprobar el presupuesto de egresos de la Federación es una competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Previamente conviene precisar que, si bien en algunos países europeos cuando se habla de presupuesto se alude tanto a los ingresos como a los egresos, en México, cuando hablamos de presupuesto, nos referimos exclusivamente a los egresos. Por presupuesto de egresos se entiende el acto legislativo que permite a la Administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal. La actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala en su artículo 39 que:


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



> La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1º de enero. En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las previsiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las entidades, las previsiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa.

Del anterior enunciado, que ya se evidenciaba desde la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, deriva, a nuestro juicio, un problema de largo irresuelto que tiene que ver con la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos. Para un sector de la doctrina, y desde un punto de vista eminentemente formal y orgánico, el presupuesto de egresos de la Federación es un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (fase de iniciativa, fase de discusión y aprobación, y fase integradora de la eficacia). La crítica más seria a esta postura insiste en señalar que el presupuesto no es una ley, porque en su elaboración solo interviene una de las dos cámaras. Para otros representantes de la academia mexicana, y desde un punto de vista material, el presupuesto de egresos no reúne las notas que identifican a una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad; sino que, por el contrario, contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos. Por ello hay quienes consideran al presupuesto de egresos como un acto administrativo emitido por un órgano legislativo. Con motivo de la impugnación del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió no fijar una postura sobre el fondo de la cuestión.

El párrafo primero de la fracción IV del artículo que aquí se comenta ha experimentado dos modificaciones: una el 30 de junio de 2004 y la otra el 8 de mayo de 2008. En virtud de sendas reformas, a la Cámara de Diputados le corresponde:

> Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a los dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

Dos cuestiones se precisaron con motivo de las reformas aludidas: primero, se precisó la facultad con que cuentan los diputados para modificar el proyecto que la Cámara recibe del ejecutivo federal. Lo cierto es que, aunque explícitamente el enunciado constitucional no hacía referencia al término modificaciones, la Cámara venía haciéndolo con demasiada regularidad. El primer presupuesto que tuvo que aprobarse con base en la citada fracción IV fue el relativo al ejercicio fiscal de 2005 y la aplicación de la reforma no fue, en absoluto, pacífica.

La otra precisión, de mayo de 2008, es producto de un amplio grupo de reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las segundas en su corta existencia. Tales reformas, de octubre de 2007, adicionaron al artículo 32 de dicha ley un párrafo que señala:



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



> En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un apartado específico, las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta por el monto que, como porcentaje del gasto total en inversión del Presupuesto de Egresos, proponga el Ejecutivo Federal tomando en consideración los criterios generales de política económica para el año en cuestión y las erogaciones plurianuales aprobadas en ejercicios anteriores; en dicho apartado podrán incluirse los proyectos de infraestructura [productiva a largo plazo incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública] [...]. En todo caso, las asignaciones de recursos de los ejercicios fiscales subsecuentes a la aprobación de dichas erogaciones deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos.

La anterior reforma parte de la idea de que la autorización, por parte de la Cámara de Diputados, de las erogaciones para proyectos plurianuales trae consigo una importante reducción de costos y brinda mayor certidumbre a la inversión pública al contar con asignaciones de gasto garantizadas durante la vida del proyecto de infraestructura respectivo, además de reducir con ello los costos de dichos proyectos en beneficio de las finanzas públicas. Por tanto, dicha reforma legal exigió la adecuación del texto constitucional.

El ejecutivo federal —continúa el siguiente párrafo de la fracción IV— hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente para dar cuenta de estos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

A partir de la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que supera las leyes presupuestales de los años setenta, se persigue dotar de certeza el proceso de negociación anual de la política económica gubernamental, ya que incorpora disposiciones en materia de contabilidad gubernamental, de estructura programática y de criterios para la presentación de proyectos; establece medidas que fortalecerán la coordinación y colaboración de los poderes ejecutivo y legislativo en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto de egresos; establece los principios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad en el ejercicio del gasto público, así como la regulación específica que deberá guiar la integración de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos.

No es baladí que sea dicha ley la que determine los contenidos de los instrumentos financieros más importantes del ciclo presupuestario en nuestro país y la forma en que deberá enviarse a la Cámara para cumplir con el mandato constitucional de presentarlo el día 8 de septiembre a efecto de que dicha asamblea lo apruebe, a más tardar, el 15 de noviembre del año correspondiente.

El siguiente párrafo (tercero de la frac. IV), reformado en 2014, simplemente establece la fecha de 15 de noviembre, y no de diciembre, como venía sucediendo, para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el caso en que el ejecutivo inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, esto es, el 1 de octubre.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Por otro lado, y como se señaló, el presupuesto de egresos concentra la relación de todos los gastos anuales de la Federación, es decir, en este se deben fijar, con claridad, todas las erogaciones sin dejar de incluir ninguna. La reforma, de 1977, al párrafo cuarto de la fracción IV del precepto en comentario —durante la presidencia de José López Portillo— introdujo, contrariando al principio de claridad presupuestaria, la posibilidad de establecer "partidas secretas" que, no obstante que se les atribuyera dicho carácter —de acuerdo con la Constitución— tenían que estar en el presupuesto de egresos de la Federación, ser necesarias y emplearse por los secretarios mediante acuerdo escrito del presidente de la República. En realidad, con esta adición setentera se estaba resucitando el segundo párrafo de la fracción I del artículo 65 del proyecto de reformas a la Constitución de 1857 que presentó Venustiano Carranza y que el Constituyente de Querétaro rechazó.

Tendrían que pasar más de 100 años para que, en 1977 cuando se reformó la fracción IV del artículo 74 constitucional, la propuesta carrancista fuera realidad. Debe destacar que el Constituyente Permanente de los años setenta no hizo más que, diríamos hoy, cortar y pegar, porque incluso conservó inalterada la redacción propuesta por el Barón de Cuatro Ciénegas. Lo cierto es que desde que se incorporó dicho texto al artículo 74 constitucional no dejó de ser muy polémica y controvertida la posibilidad de incluir este tipo de partidas en el presupuesto; incluso se llegó a señalar a un presidente de la República de haberse robado la mitad de dicha partida.

Afortunadamente, como es fácil advertir, aunque sea lentamente, este precepto se ha ido modificando en el sentido correcto. Recientemente, el 17 de mayo de 2021, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reformó el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74, que a partir de entonces señala: "No podrá haber partidas secretas en el Presupuesto de Egresos de la Federación". Con base en la experiencia mexicana sabemos que no basta con que este tipo de prohibiciones se establezcan en nuestra norma fundamental; es imprescindible contar con mecanismos eficaces de control del presupuesto y la Cuenta Pública.

Por ser facultades exclusivas del ejecutivo federal la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, solamente él puede solicitar justificadamente la ampliación del plazo previsto para su presentación a la Cámara de Diputados, esto es, la sustitución del día 8 de septiembre por otra fecha, como lo señala el párrafo quinto del artículo 74 constitucional. Para ello, deberá asistir el secretario de Hacienda para informar las razones que motiven el cambio de fecha, las que deberán ser suficientes a juicio de la Cámara o, en su caso, de la Comisión Permanente.

La fracción V del precepto 74 que aquí se comenta regula las llamadas facultades jurisdiccionales, esto es, los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, si bien, se trata de una facultad que venía regulándose desde la Constitución de 1857 y que se recogió en la norma fundamental de 1917. Con motivo del programa gubernamental del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, relativo a la renovación moral de los servidores públicos, se reformó dicha fracción, el 28 de diciembre de 1982, al efecto de conceder, bajo las prescripciones normativas hasta hoy vigentes, la facultad exclusiva de la Cámara Baja de



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



> [...] Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución. Así como conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.

Hoy ambas facultades se encuentran menguadas, no solo porque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha quedado absolutamente obsoleta, sino también con notables contradicciones con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que ponen verdaderamente en tela de juicio la constitucionalidad de ambos procedimientos.

Aunque la regulación constitucional no deja duda de la existencia de estos procedimientos parlamentarios, lo cierto es que los últimos procesos de esta naturaleza que ha tenido que sustanciar la Cámara de Diputados —como fueron las declaraciones de procedencia de René Juvenal Bejarano Martínez, coordinador parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprobada con una votación de 444 votos a favor, siete en contra y 15 abstenciones; la de Andrés Manuel López Obrador, entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, hoy presidente de la República, aprobada con una votación de 360 votos a favor, 127 en contra y dos abstenciones, más recientemente la de Francisco Cabeza de Vaca, gobernador de Tamaulipas, aprobada por 302 votos a favor, 134 en contra y 14 abstenciones— han dejado evidencia suficiente de los diversos problemas de interpretación y lagunas a las que es necesario hacer frente construyendo mecanismos claros y expeditos para que la Cámara ejerza estas facultades respetando el principio de legalidad, acorde con la Constitución.

La fracción VI continua con las temáticas financiera y de fiscalización de la Cámara de Diputados, antes derogada, y que, a partir de la reforma de 2008, concentra diversos aspectos relativos a la revisión de la Cuenta Pública Anual, procedimiento que —señala dicha fracción— tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que esta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad solo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de estos, en los términos de la ley.

Con relación al segundo párrafo de la fracción VI del artículo 74, la reforma de 2008 hace dos modificaciones, a saber: la primera precisa que dicha fiscalización la desarrollará la Cámara de Diputados *a través* de la entidad de fiscalización superior de la Federación, superando así la expresión de "se apoyará" en la misma. También



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



adiciona en las últimas líneas la facultad de dicha entidad para emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño de programas.

El siguiente párrafo cambia las reglas de entrega de la Cuenta Pública Anual. A partir de entonces, esta ya no será presentada a la Cámara de Diputados los primeros días de junio, sino, a más tardar, el 30 de abril del año de que se trate, esto es, se reduce el plazo, en poco más de un mes, de entrega de la Cuenta Pública. Solo se podrá ampliar dicho plazo a solicitud del ejecutivo federal, con la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público y por causa justificada que valorará la Cámara o la Comisión Permanente, en su caso; además, dicha prorroga no deberá exceder de 30 días naturales. Si esto es así, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe de resultados de la revisión de la Cuenta Anual de que se trate.

El párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74 reformado en 2008 señaló como fecha límite para presentar la Cuenta Pública Anual el 30 de abril del año siguiente. Por virtud de esta reforma, se estableció que la Cámara debía concluir la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe de resultados de la entidad de fiscalización superior de la Federación; pero en 2015 se reformó nuevamente este párrafo para ampliar la fecha límite para que la Cámara de Diputados concluya la revisión de la Cuenta Pública, pasando del 30 de septiembre al 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con lo cual dicha Asamblea, a través de la citada entidad, tendrá hasta 17 meses para llevar a cabo tal revisión. Lo anterior —señala el mismo precepto— sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad sigan su curso en términos de lo dispuesto por el artículo 79 constitucional.

El último párrafo de la fracción VI, con el que concluye el contenido normativo del artículo 74, señaló desde 2008 que "La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización". En nuestra opinión, esta facultad no puede dejar de vincularse con la fracción II del mismo artículo, que afirma como facultad exclusiva de la Cámara Baja: "Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley".

En aras de una mejor coherencia normativa, consideramos que hubiese sido preferible armonizar los anteriores dos mandatos normativos y ubicarlos en el párrafo último de la fracción VI, pues la reforma solo precisa a la entidad de fiscalización superior de la Federación sobre el requerimiento de informes sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

Todavía este precepto experimentará otras modificaciones en los años subsecuentes. En 2014, además de las reformas señaladas, se adicionó la fracción VII para señalar que corresponde a los diputados aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. Esta fracción recoge una sugerencia que tiempo atrás la doctrina venía proponiendo. Se



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



trata, en gran medida, de una facultad de control del legislativo frente al ejecutivo, que bien ejercida puede ser una herramienta muy importante para darle seguimiento a los proyectos y planes del ejecutivo federal, pero, sobre todo, para evaluar la concreción de los mismos. Dicha facultad empezó a ejercerse a partir de 2019.

Por último, en 2015, y como parte del grupo de reformas constitucionales que tuvieron como objetivo el combate a la corrupción, se adicionó una fracción VIII a este precepto para señalar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el "designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación". Esta facultad entraña una participación de la Cámara en el nombramiento de los órganos internos de control de los organismos autónomos, con lo que se persigue una mayor transparencia en el ejercicio del gasto y se le concibe como parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2004.

Arteaga Nava, Elisur, "Breves reflexiones sobre las penas en el juicio político", *Alegatos*, México, núm. 18, mayo-agosto de 1991.

Guzmán León, *Cuestiones constitucionales: el sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, México, Cámara de Diputados, 2003.

Mijangos Borja, María de la Luz, "Naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-junio de 2000, pp. 105-133.

Mora-Donatto, Cecilia*, El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*, México, UNAM, 2019.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados,* México, FCE, 1995.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1985.

***Cecilia Mora-Donatto***

## REFORMA

1. *DOF* 20-08-1928
2. *DOF* 06-07-1971
3. *DOF* 08-10-1974
4. *DOF* 06-12-1977



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



5. *DOF* 17-11-1982
6. *DOF* 28-12-1982
7. *DOF* 17-03-1987
8. *DOF* 10-08-1987
9. *DOF* 03-09-1993
10. *DOF* 25-10-1993
11. *DOF* 22-08-1996
12. *DOF* 30-07-1999
13. *DOF* 30-07-2004
14. *DOF* 07-05-2008
15. *DOF* 09-08-2012
16. *DOF* 10-02-2014
17. *DOF* 27-05-2015
18. *DOF* 17-05-2021



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 75

La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

## COMENTARIO

El primer párrafo del artículo no tiene antecedentes en la Constitución de 1857. Se presentó por primera vez en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, como artículo 75; fue leído en la trigésimo octava sesión ordinaria y aprobado, sin discusión y por unanimidad, en la cuadragésima cuarta sesión ordinaria, celebrada el 15 de enero de 1917. Al decir de los constituyentes, se trata de una norma que complementa los preceptos constitucionales en materia presupuestaria.

Tiene dos posibles antecedentes: uno nacional y otro de origen externo. En México, Emilio Rabasa no era partidario de que la Cámara de Diputados tuviera como facultad exclusiva aprobar el presupuesto anual de gastos, entre otras razones, porque esta disposición era inconsistente con la fracción XI del artículo 72 de la Constitución de 1857. Esta norma, que corresponde a la misma fracción del artículo 73 constitucional vigente, faculta al Congreso para crear y suprimir empleos públicos, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. En opinión del citado autor, resultaría extravagante que pudiera llegar a sostenerse que en el presupuesto no puede hacerse modificación alguna con respecto a los empleos, o lo que es más absurdo, que una sola Cámara, en este caso la de Diputados, estuviera en condiciones de impedir el ejercicio de una atribución del Congreso.

Tena Ramírez sostiene que el artículo 75 responde a las ideas de Rabasa, y apunta:

> Si la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, dejare de señalar la retribución que correspondiere a un empleo establecido por el Congreso, se entenderá por se-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


> ñalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo, según dispone el artículo 75. De ese modo se evita que una sola Cámara, pasando sobre la voluntad de la otra, pueda privar de eficacia a la Ley que creó los empleos, siendo suficiente con no asignarles dotaciones. Actitud tal de la Cámara de Diputados solo se explicaría por un propósito de desarmar al Ejecutivo, quitándole empleados; es entonces cuando debe funcionar el bicamerismo, por la intervención de la Cámara reguladora, que es el Senado.

Otro posible antecedente se puede encontrar en el extranjero. El conflicto que se presentó en Prusia entre 1860 y 1866 surgido a raíz de la negativa de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto presentado por el Ejecutivo. El rey Guillermo I presentó, en 1860, a dicha Cámara, un presupuesto que contenía su proyecto de reforma militar y los gastos de guerra que la Corona quería imponer. La Cámara, dominada por los liberales, rechazó el proyecto y, un año más tarde, cuando el monarca insistió en consignar en el capítulo de gastos ordinarios del presupuesto los créditos necesarios para la aplicación de la reforma militar, el Parlamento se negó a aprobar el presupuesto. El monarca disolvió el *Landtag*. Al convocarse nuevas elecciones, los liberales obtuvieron nuevamente el triunfo. El conflicto parecía no tener salida. Bismarck, nombrado jefe de Gobierno en 1862, con apoyo de la Cámara Alta, logró de manera inconstitucional la aprobación del presupuesto y clausuró las sesiones del Parlamento. La situación se repitió y el conflicto se prolongó hasta 1866; sin embargo, se resolvió con motivo del triunfo de Prusia sobre Austria en Sadowa, que confirió Bismarck un éxito político indudable, que implícitamente justificó la reforma y el gasto militar que en años anteriores se había aprobado en los presupuestos. Los liberales no tuvieron más alternativa que acordar el descargo del gobierno por los gastos efectuados desde 1862 sin presupuesto, regular y fijar en bloque los gastos del año en curso.

Autores de la época, como Paul Laband, se preguntan: ¿qué reglas jurídicas hay que aplicar a la administración de los ingresos y de los gastos cuando, a pesar del mandato de la Constitución, a comienzos del año presupuestario, la ley del presupuesto no llega a aprobarse? Esta es la cuestión más difícil del derecho presupuestario, sobre todo cuando la ley constitucional no contiene ninguna disposición que haya previsto tal caso. El artículo 75 de la Constitución mexicana no es una solución completa al problema. Sin embargo, constituye un avance muy importarte porque representa, en primer lugar, la continuidad en la actividad legislativa y la certeza jurídica, esto es, si un empleo ya ha sido determinado una ley anterior, los legisladores posteriores no pueden, simplemente a través de mecanismos presupuestarios, dejar de contemplar la partida correspondiente. En segundo lugar, se trata de una garantía para el empleado, que permite protegerlo, entre otros aspectos, de los posibles conflictos entre el poder legislativo y el ejecutivo.

Si bien es cierto que no existe certeza sobre las ideas que inspiraron el precepto constitucional, es indiscutible que el artículo en comento está estrechamente vinculado con las demás normas presupuestarias, sin las cuales no solo no es entendible, sino que además carecería de sentido. Es así como la fracción VII del artículo 73 faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, esto es, para obtener ingresos, entre otros aspectos, para pagar a los empleados de la federación, y la fracción XI de ese mismo numeral para crear y suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones,


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



toda vez que el artículo en cuestión habla de empleos públicos que previamente hayan sido creados. Asimismo, por disposición del artículo 74, fracción IV, la Cámara de Diputados tiene entre sus facultades exclusivas la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto, facultad que en relación con la obligación de hacer que le impone el artículo 75, le obliga a realizar un examen esmerado del presupuesto, de tal forma que se incluyan en él las partidas necesarias para cubrir el pago de los empleados públicos. Por otra parte, de conformidad con la fracción IV del apartado B del artículo 123, que rige las relaciones laborales entre los trabajadores y los poderes de la Unión, las remuneraciones deberán ser fijadas en los presupuestos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de estos.

El artículo 75 se relaciona también con el 126, toda vez que es la excepción de la norma prevista en este último, que dispone que no puede hacerse pago alguno que no esté previsto en el presupuesto o en una ley posterior. Por mandato del artículo que estamos comentando, si en el presupuesto no está contemplada la remuneración que corresponde a un empleo público, se autoriza a pagar la cantidad que tenía fijada en un presupuesto anterior o en la ley que creó el empleo, que constituye una excepción a la regla general contenida en el artículo 126. Esta excepción, además de lógica, conforma la otra vertiente que tiene la norma: la de ser garante de los derechos de los empleados públicos.

La Constitución de 1917 se caracterizó por su amplio contenido social que, entre otros aspectos, se preocupó por tutelar los derechos de los trabajadores. En este rubro no podían quedar fuera los correspondientes a los empleados al servicio del Estado. Por ello, el Constituyente no discriminó en las causas por las cuales se podía dejar de señalar la retribución que correspondiera a un empleado, e independientemente de la responsabilidad en que pudieran incurrir los diputados; simplemente estableció una regla de interpretación consistente en aplicar como remuneración la cantidad que estuviera fijada en la ley que hubiera creado el empleo, en el presupuesto precedente, en cualquier otro que hubiere regido con antelación y que tuviera establecida la remuneración correspondiente, en virtud de que la Constitución no distingue si debe ser el presupuesto inmediatamente anterior. Esta norma de interpretación deja, no obstante, sin solucionar el supuesto en el que la retribución no esté fijada en la ley que origina el empleo, ni en algún presupuesto, caso en el cual se debe interpretar la norma en beneficio del trabajador y, en relación con otros preceptos constitucionales como el 5, el 123 y el 127, se le debe otorgar al empleado público una retribución adecuada al trabajo que desempeña.

El artículo 75 constitucional también señala, en un segundo párrafo, adicionado en 2009, que las remuneraciones deberán respetar las bases previstas en el artículo 127 constitucional y en las leyes que en la materia expida el Congreso general. Al respecto, el artículo 127 en comento establece que las remuneraciones de los servidores públicos deberán ser proporcionales a sus responsabilidades; remuneración que deberá ser determinada anualmente y de manera equitativa en los presupuestos de egresos correspondientes.

La finalidad proteccionista del artículo 75 al empleado público es más evidente si lo relacionamos con la fracción IV del apartado B del artículo 123 que citamos,



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


toda vez que, en esta última, se menciona expresamente que no se puede disminuir la cuantía del salario durante la vigencia del presupuesto, y las leyes secundarias establecen la obligación de escuchar la opinión del sindicato cuando se realicen modificaciones a los presupuestos que afecten las remuneraciones fijadas.

Destaca también la inclusión de un párrafo tercero al artículo 75, el cual establece que los poderes de la federación y los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la Federación deben incluir dentro de sus proyectos de presupuestos los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deben observar el procedimiento que, para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74, fracción IV, de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

La legislación secundaria que desarrolla el precepto constitucional ha sido objeto de múltiples cambios. Originalmente, el precepto constitucional era regulado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que fue abrogada en marzo de 2006, para dar lugar a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del mismo año.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es reglamentaria de los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 constitucionales, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Particularmente, la fracción XLVI del artículo 2 de la Ley en comento define las remuneraciones como la retribución económica que constitucionalmente corresponda a los servidores públicos por concepto de percepciones ordinarias y, en su caso, percepciones extraordinarias.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que debe ser proporcional a sus responsabilidades. Además, ningún servidor público puede recibir remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto de egresos.

La anterior regulación se introdujo en 2014 para buscar limitar remuneraciones que podrían considerarse que se apartaban de lo adecuado. No obstante el buen propósito, hasta el día de hoy no existen bases metodológicas ni criterios técnicos que permitan establecer el salario presidencial como el baremo para señalar las remuneraciones de los demás servidores públicos.

La Ley en comento establece también que el gasto en servicios personales aprobado en el presupuesto de egresos comprende la totalidad de recursos para cubrir:

*a)* las remuneraciones que constitucional y legalmente correspondan a los servidores públicos de los ejecutores de gasto por concepto de percepciones ordinarias y extraordinarias;
*b)* las aportaciones de seguridad social;
*c)* las primas de los seguros que se contratan en favor de los servidores públicos y demás asignaciones autorizadas en los términos de las normas aplicables, y


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



*d)* las obligaciones fiscales que generen los pagos a que se refieren las fracciones anteriores, conforme a las disposiciones generales aplicables.

La Ley establece también que los ejecutores de gasto, al realizar pagos por concepto de servicios personales, deberán:

*1)* sujetarse a su presupuesto aprobado;
*2)* sujetarse a los tabuladores de remuneraciones en los términos previstos en las disposiciones generales aplicables;
*3)* en materia de incrementos en las percepciones, sujetarse estrictamente a las previsiones salariales y económicas aprobadas por la Cámara de Diputados en el presupuesto de egresos;
*4)* sujetarse, en lo que les corresponda, a lo dispuesto en las leyes laborales y las leyes que prevean el establecimiento de servicios profesionales de carrera;
*5)* no autorizar bonos o percepciones extraordinarias salvo autorización previa de la Secretaría o, en el caso de los poderes legislativo y judicial, y los entes autónomos, en los términos de las disposiciones que les resulten aplicables;
*6)* cubrir los pagos en los términos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en el caso de las entidades, adicionalmente por acuerdo del órgano de gobierno;
*7)* las adecuaciones presupuestarias al gasto en servicios personales, realizarse conforme a lo dispuesto en la presente ley y su reglamento;
*8)* abstenerse de contraer obligaciones en materia de servicios personales que impliquen compromisos en subsecuentes ejercicios fiscales, salvo en los casos permitidos en la presente ley;
*9)* abstenerse de contratar trabajadores eventuales, salvo que tales contrataciones se encuentren previstas en el respectivo presupuesto destinado a servicios personales;
*10)* sujetarse a las disposiciones generales aplicables para la autorización de los gastos de representación y de las erogaciones necesarias para el desempeño de comisiones oficiales, y
*11)* las condiciones de trabajo, los beneficios económicos y las demás prestaciones derivadas de los contratos colectivos de trabajo o que se fijen en las condiciones generales de trabajo de la Administración pública federal, no ser extensivas a favor de los servidores públicos de mandos medios y superiores y personal de enlace.

Finalmente, la ley establece que las secretarías de Hacienda y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán el manual de percepciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades, el cual incluirá el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas para su aplicación, conforme a las percepciones autorizadas en el presupuesto de egresos. Los poderes legislativo y judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, emitirán sus manuales de remuneraciones, incluyendo el tabulador y las reglas correspondientes, conforme a lo señalado anteriormente. Los manuales a que se refiere este artículo deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el último día hábil de mayo de cada año.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Destaca también la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que tiene la vocación de establecer remuneraciones de acuerdo con el puesto o actividad realizada. La ley ha tenido una vida un tanto accidentada, ya que una primera versión de la misma entró en vigor el 5 de noviembre de 2018, y fue objeto de impugnaciones, particularmente de acciones de inconstitucionalidad, por lo que fue suspendida su aplicación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 7 de diciembre de 2018. Estando suspendida la ley, fue reformada nuevamente por el Congreso en abril de 2019. Finalmente, en mayo de 2019, la SCJN le notificó al Congreso de la Unión que son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad, declarando la invalidez de algunos de los preceptos de la ley de noviembre de 2018, y se condenó al Congreso a legislar en el siguiente periodo ordinario sobre los vicios advertidos en algunos de los artículos reformados, aunque algunos de los artículos declarados inválidos fueron modificados en abril de 2019. No obstante, pareciera que, a pesar de las reformas realizadas por el Congreso, subsiste la inconstitucionalidad de los mismos preceptos. Tal afirmación se sostiene porque nuevamente la ley de abril de 2019 fue objeto de acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN, por lo que habrá un nuevo pronunciamiento en la materia.

Finalmente debe considerarse también la reciente Ley Federal de Austeridad Republicana, que asocia "austeridad" con la "eliminación de privilegios y derroches de la alta burocracia" y una "sociedad más igualitaria y justa."

## BIBLIOGRAFÍA

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, 1983.

Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano,* 9a. ed., México, Porrúa, 1979.

Laband, Paul, *Derecho presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

Lozano Irueste, José María, *Introducción a la teoría del presupuesto*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.

Ríos Elizondo, Roberto, "El presupuesto de egresos", *Estudios de derecho público contemporáneo*, México, UNAM-FCE, 1972.

Sainz Bujanda, Fernando, "Introducción", *Sistema de derecho financiero*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1985, vols. 1 y 2.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17a. ed. revisada y aumentada, México, Porrúa, 1980.

***María de la Luz Mijangos Borja***
***Alfredo Sánchez-Castañeda***

## REFORMAS

1. *DOF* 24-08-2009



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 76

Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que este opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV.- Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional;

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.

VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII.- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

VIII.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

IX.- Derogada.

X.- Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.

XI.- Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, esta se entenderá aprobada;

XII.- Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y

XIII.- Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y

XIV.- Las demás que la misma Constitución le atribuya.

## COMENTARIO

*I.* El origen de la Cámara de Senadores está anclado a un diseño estatal federal. Como una de las características comunes en los Estados federales, el órgano —frecuentemente denominado Cámara Alta— conforma, junto con los representantes de la nación, el poder legislativo del Estado mexicano. Es, en principio, una representación territorial de quienes integran una federación. Su historia en el siglo XIX como órgano del Estado mexicano, a diferencia de la Cámara de Diputados, ha transitado por momentos de críticas no solo por el debate entre centralistas y federalistas, sino por el debate sobre la pertinencia de un sistema bicameral que no ha terminado por consolidar fines democráticos. Después de intentos de reforma, incluida su desaparición, a partir de la década de los noventa puede advertirse un interés en fortalecer la existencia de la Cámara de Senadores, al asegurar en su integración un pluralismo político que redunde en un órgano funcional y democrático; de ahí que quienes integran la Cámara se identifiquen por grupos parlamentarios, es decir, por sus ideas políticas y no por la procedencia territorial. Por otro lado, la facultad original asentada en la representación de las partes que integran una federación ha sido complementada (distorsionada para quienes ven un diseño federal puro) a partir de una serie de facultades exclusivas, no legislativas, que legitiman o aprueban distintas decisiones y propuestas de quien ostenta el poder ejecutivo.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Sus facultades exclusivas pueden agruparse en: *1)* análisis de la política exterior de México; *2)* cuestiones relacionadas con las entidades federativas; *3)* designaciones y/o aprobaciones de funcionarios de la administración pública federal, de órganos constitucionales autónomos y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; *4)* aprobación de salida de tropas y análisis de la estrategia de seguridad pública implementada por el jefe del Estado, y *5)* funciones como jurado de sentencia en juicio político.

*II*. Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores en política exterior bien pueden constituir la columna vertebral de su función cuando no actúa como órgano del Congreso federal. La teoría del control del poder político supondría que el Senado de la República tiene como misión la de equilibrar, sopesar, replantear (según la reforma constitucional de 1977) la política exterior dirigida por el jefe del Estado; sobre todo si su origen está asentado en la idea de un órgano que representa a las partes de una federación. La realidad no es, en cualquier caso, tan alentadora. Los verbos usados en el texto constitucional cuando se refieren a la Cámara Alta y la política exterior de México son, principalmente, analizar, aprobar y ratificar. En ningún caso parece que la Constitución otorgue un papel de mayor control que implique no aprobar un tratado internacional; cuestionar y exigir una determinada posición respecto de la política exterior, por ejemplo, cuando ocupe un lugar no permanente en el Consejo de Seguridad. La Constitución es clara al afirmar que el presidente es quien dirige la vida internacional de México y el Senado, acaso, puede solamente analizarla y aprobarla.

Respecto de las etapas en la vida de un tratado internacional (entiéndanse instituciones como la enmienda o la denuncia), incluidas las reservas y las declaraciones interpretativas, el Senado tiene la encomienda de aprobar las decisiones del ejecutivo. Cuando se advirtió que a través de las declaraciones interpretativas los Estados podían sostener reservas encubiertas, y en atención a las declaraciones que México había hecho respecto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente la referida al artículo 4, se modificó el texto constitucional para incluirlas dentro de las acciones sujetas a la aprobación del órgano legislativo.

Como en otros artículos de la Constitución (el 1 o el 133) el derecho convencional parece ser el único modo posible en el que un Estado se puede obligar a normas internacionales; se omite el otro derecho internacional, como las decisiones de órganos internacionales, respecto de las cuales el Senado no puede sino escuchar los informes anuales que el ejecutivo realice. Ciertamente, el Senado deberá aprobar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, según lo establecido en el artículo 21 del mismo texto constitucional, pero el silencio sobre el hoy inmenso mundo del derecho internacional deja al ejecutivo con un amplio margen de actuación y decisión. Piénsese en la aceptación de la jurisdicción de otras cortes y tribunales internacionales, o en las medidas que el Consejo de Seguridad adopte en el marco del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Todavía más, el Senado de la República tendría voz para opinar sobre las obligaciones del Estado mexicano derivadas, según la posición de una buena parte de sectores académicos y de la sociedad civil organizada, de otros órganos u organismos internacionales que no son tribunales.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


La fracción II del artículo 76 puede dividirse entre la ratificación de los representantes de México en el exterior y la ratificación de otros funcionarios del Gobierno federal. Respecto de la facultad de ratificar el nombramiento de embajadores, cónsules y empleados superiores del ramo de Relaciones Exteriores, deberá leerse en relación con las facultades del presidente de la República. El nombramiento le corresponde a este último; la ratificación (si bien en el art. 89 se utiliza el verbo aprobar) de los nombramientos es para el Senado. La remoción de los embajadores y cónsules generales es una facultad exclusiva del presidente que, por mandato constitucional, no debe ser aprobada por el Senado. Dicho acto de ratificación puede realizarse por la Comisión Permanente, desvirtuando la función encomendada al Senado, que podría tener por objeto neutralizar las facultades del ejecutivo.

*III*. De trascendencia, si bien con poco uso en la historia política constitucional mexicana, son las facultades para resolver cuestiones políticas existentes entre las entidades federativas; o designar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales locales, al titular del poder ejecutivo de una entidad federativa, según el procedimiento marcado en la fracción V. Más que una facultad de intervención, como apunta Arteaga Nava, es una obligación supletoria de la federación que contribuiría a colmar el vacío de autoridad. Si se mira así, está más cercana al auxilio de las personas que viven en una entidad federativa que al atropello de los poderes constitucionales locales (por cierto, declarados como desaparecidos).

Por otro lado, el control que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante controversias constitucionales supone una solución jurídica a eventuales conflictos entre las entidades federativas Solo así se entiende que el Senado mantenga únicamente la posibilidad de resolver las cuestiones políticas.

Respecto a los límites territoriales entre entidades federativas, una vez que se otorgó también a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver de manera definitiva las controversias, solo quedó como facultad del Senado la de autorizar, mediante decreto, los convenios amistosos.

*IV*. Mención especial merece la forma en que el Senado ha obtenido mayor fuerza en el nombramiento y/o ratificación de las personas que integrarían los plenos de órganos constitucionales autónomos, como los que se ocupan de temas especializados en telecomunicaciones, competencia económica, energía, o acceso a la información pública y protección de datos personales. Tal facultad se suma a la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la elección, por mayoría calificada, del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su Consejo Consultivo, en los términos del artículo 102 constitucional. En 2014 se adicionó la fracción XIII, que otorga la facultad de integrar lista, nombrar y formular objeción a la remoción del fiscal general de la República.

Esta facultad del Senado le imprime un papel fundamental en el diseño democrático del Estado mexicano, pues no solo funciona como un órgano que disminuye la influencia del presidente de la República en otros poderes o en órganos autónomos, sino que al mismo tiempo adquiere mayor responsabilidad con quienes habitamos este país, pues sus designaciones, nombramientos o ratificaciones impactan de manera directa en nuestra vida cotidiana.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Las ratificaciones de reciente incorporación se suman a la lista de la fracción II, que incluye también a secretarios de Estado cuando se opte por gobierno de coalición y a coroneles y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

*V*. Con la publicación del decreto por el que se reformó la Constitución en materia de Guardia Nacional, el 26 de marzo de 2019, en el *Diario Oficial de la Federación*, el Senado de la República ha adquirido una responsabilidad inmensa respecto de las funciones de la Guardia Nacional no solo en sus funciones cotidianas, sino en tareas de seguridad pública. El artículo quinto transitorio del decreto autoriza al ejecutivo federal a utilizar a la Fuerza Armada en labores que le debieran corresponder a la Guardia Nacional, es decir, las de la seguridad pública. Dicha utilización debe seguir el estándar interamericano, reproducido en el mismo artículo quinto, pero sobre todo obligatorio en virtud del caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, de noviembre de 2018. El decreto de marzo de 2019 agrega que el ejecutivo deberá informar anualmente al Senado el uso de esta facultad. Al final, por tanto, será el Senado el órgano del Estado mexicano que podrá analizar cómo la Fuerza Armada desarrolla dichas actividades. Su tarea no es menor en el escenario mexicano, sobre todo si, en virtud de la fracción XI del artículo 76, tiene también la facultad de aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Dicha facultad se suma a la establecida en la fracción III, que no ha sido reformada desde su inclusión en 1917, y que se relaciona con la autorización para que se permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de escuadras de otro Estado en aguas mexicanas. Al igual que en la política exterior, el jefe de las Fuerzas Armadas es el presidente de la República, luego, la solicitud de salida de tropas, el número de personas, tiempo, razones y condiciones es su exclusiva decisión, que deberá ser aprobada por el Senado. La autorización es exigida tanto para las misiones de paz en las que han participado efectivos mexicanos, así como para competencias o cualquier otro tipo de actividad que implique la salida del territorio.

*VI*. El juicio político, como procedimiento de excepción, le otorga al Senado de la República, en única instancia, la posibilidad de dictar sentencia definitiva e inatacable. Relacionado con el artículo 110 de la Constitución y con la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la sentencia condenatoria implica la destitución y, además, podría establecer la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos, comisiones en el servicio público hasta por 20 años. El derecho internacional de los derechos humanos, particularmente el control de convencionalidad, cuestionaría que a la persona sancionada no se le permita recurrir el fallo. Dicha situación podría ser violatoria del derecho al debido proceso, artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según los estándares interamericanos.

La reforma al artículo 111 constitucional abre la posibilidad de que el presidente de la República, mientras se encuentre en el encargo, sea acusado también por acciones que constituyan delitos. En tal caso, será el Senado, también en jurado de sentencia, quien resuelva según la legislación penal. Sería el único supuesto en el que el Jurado de Sentencia pueda aplicar sanciones penales.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



## BIBLIOGRAFÍA

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3a. ed., México, Oxford University Press, 2010.

Brito Melgarejo, Rodrigo y Guerrero Galván, Luis René, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a 100 años de reformas,* México, IIJ-UNAM, 2017.

Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C, núm. 370.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 7a. ed., México, Porrúa, 2010.

Salazar Ugarte, Pedro, *El poder ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías,* México, FCE, 2017.

Serna de la Garza, José Ma., *El sistema federal mexicano: trayectoria y características,* México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-INEHRM-IIJ-UNAM, 2016.

***Guillermo Enrique Estrada Adán***[1]

## REFORMAS

1. *DOF* 20-08-1928
2. *DOF* 10-02-1944
3. *DOF* 08-10-1974
4. *DOF* 06-12-1977
5. *DOF* 28-12-1982
6. *DOF* 25-10-1993
7. *DOF* 31-12-1994
8. *DOF* 08-12-2005
9. *DOF* 12-02-2007
10. *DOF* 09-08-2012
11. *DOF* 15-10-2012
12. *DOF* 07-02-2014
13. *DOF* 10-02-2014
14. *DOF* 27-05-2015
15. *DOF* 29-01-2016
16. *DOF* 26-03-2019

[1] Investigador del IIJ-UNAM.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 77

Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

II.- Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.

III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

IV.- Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

## COMENTARIO

*I. Marco teórico-conceptual*

Conforme a los artículos 49 y 50 de nuestra Constitución, uno de los tres poderes que integran nuestro sistema federal es el poder legislativo, el cual se deposita en un órgano constitucional ya denominado Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos que, a su vez, se integra por dos cámaras, a saber: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

Se determina así un sistema bicameral que, instaurado por primera vez en la Constitución de 1824 y amén de los vaivenes que en el decurso de nuestra historia constitucional ha sufrido, estuvo presente en los textos fundamentales de 1836, 1843, 1847, 1874 —una vez reformada la Constitución de 1857, que instauró el sistema unicameral— y pasa a la Constitución vigente de 1917.

Podemos decir, en principio, que la función principal que compete al poder legislativo es la elaboración de las leyes con sus caracteres propios de generales, abstractas e impersonales que, en lo que se refiere a las materias señaladas en el artículo 73, atienden básicamente a la soberanía nacional en lo exterior, así como el desarrollo de la federación en lo interior; esto es, se concede al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todas aquellas materias que son esenciales al desarrollo y progreso de nuestro país. En tal virtud, se dice que el Congreso de la Unión tiene competencia federal y nacional (a través de las leyes generales) expresa y limitada, dejando a las entidades federativas el que legislen en todas aquellas materias que la propia Constitución no reserva a favor del poder legislativo federal. En consecuen-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


cia, debe entenderse que las entidades federativas cuentan con una competencia implícita y amplia (art. 124 constitucional).

*II. Clasificación de las facultades del Congreso*

La doctrina constitucional ha clasificado las facultades de las cámaras desde dos puntos de vista: *a)* por su forma de actuación, y *b)* por la naturaleza de sus actos.

Desde el punto de vista de su actuación, las facultades que ejercitan las cámaras pueden ser estudiadas:

*1)* conforme al ejercicio de las que les corresponden de manera propia y exclusiva a cada una de ellas, y que ejercitan de manera separada, pero no sucesiva (arts. 74 y 76 constitucionales);
*2)* conforme a su funcionamiento como Congreso General ejercitando sus facultades de manera separada y sucesiva (art. 73 constitucional);
*3)* actuando como asamblea única, situación en la cual las cámaras ejercitan sus facultades de manera conjunta y simultánea (arts. 69, 84, 85 y 87 constitucionales), y
*4)* conforme al ejercicio de aquellas facultades que son comunes a ambas y se actualizan de forma separada y no sucesiva (art. 77 constitucional), y que son motivo del presente comentario.

Desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos, las facultades del Congreso se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

*III. La autonomía parlamentaria*

El artículo 77 consagra, desde mi punto de vista, la expresión más acabada de la autonomía parlamentaria, esto es, de los tres órganos de potestad soberana que rigen su actuar bajo la égida del principio de colaboración de funciones, solo uno de ellos goza, debido a su propia naturaleza, de autonomía autorregulatoria y, consecuentemente, orgánica y funcional: el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Se entiende por autonomía parlamentaria la potestad de autorregulación que se proyecta en sus ámbitos organizativo y funcional del propio Congreso —*rectius:* Parlamento— respecto de todas las actuaciones que realizan en ejercicio de sus funciones, sin injerencia de otros órganos o poderes del Estado; su fundamento reside en garantizar la libre y normal actuación del Parlamento, sin injerencia alguna de los otros órganos y, para ello, es al único al que se le reconoce la potestad de autorregulación —reglamento parlamentario— en todo lo que se refiere a dictar sus reglamentos, elegir a sus órganos rectores, aprobar su presupuesto y disponer de su propio personal.

*IV. Las facultades comunes a cada colegisladora*

Son innegables, dicho sea, en el diseño congresual del órgano legislativo mexicano, tanto de la Constitución estadounidense de 1787 —específicamente del artículo primero, secciones segunda.5, tercera.5 y quinta.2— así como de la Constitución gaditana de 1812.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Dan forma al texto vigente del artículo 77 en comento sus antecedentes en las constituciones patrias de 1824 (art. 37), 1836 (art. 51 de la Tercera Ley Constitucional), la reforma y adición de 13 de noviembre de 1874, que restablece el Senado, de un inciso C al artículo 72 de la Constitución de 1857, que es asumido por el Constituyente de 1916-1917 y queda plasmado tal como aparece hoy en el artículo 77 de mérito que, desde entonces, ha sufrido en su fracción IV dos reformas a propósito de la inclusión de los diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional y su debida suplencia, conforme a lo prescrito en el artículo 63 de la propia Constitución federal, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1886 y 29 de octubre de 2003, respectivamente.

La fracción I dispone lo relativo a la adopción de resoluciones económicas relativas al régimen interior de cada una de las colegisladoras por parte de sus órganos de dirección y gobierno "[...] que tienen como principal función detallar los aspectos no contemplados en los ordenamientos aplicables a las diversas funciones parlamentarias".

Se dice "económicas" en atención a que "[...] su importancia consiste en dar respuesta de manera ágil al dinamismo e imprevisibilidad del quehacer legislativo. Se prevé que sean consensuados por la mayoría de los grupos parlamentarios representados en el órgano de gobierno", por tanto, se adoptan bajo la modalidad de "acuerdos parlamentarios", tal como lo prescribe el artículo 79.1.I. del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados y, específicamente, el artículo 275.1 del Reglamento Interior de la Cámara de Senadores, amén de los artículos 72, fracción IX, 231.1.I y 306.3.VIII, que aluden a la adopción de tales resoluciones económicas, sin soslayar que la Ley Orgánica del Congreso General regula, *in genere*, la adopción de dichos acuerdos.

Los órganos competentes para la verificación de las comunicaciones, conforme a la fracción II del precepto en comento, son las comisiones, concebidas como los órganos básicos de la organización y acción de las colegisladoras, constituidas por los respectivos plenos cuya competencia es, entre otras, la elaboración de resoluciones —amén de los dictámenes, informes y opiniones—, y su finalidad esencial es dar cabal cumplimento a las atribuciones y obligaciones constitucionales y legales de las cámaras. Se encuentran reguladas tanto por la Ley Orgánica del Congreso como por los respectivos Reglamentos Interiores. Las comunicaciones son acuerdos formales que se hacen del conocimiento de las colegisladoras o del ejecutivo federal a través de los órganos oficiales de cada una de las cámaras, tales como la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados o, en su caso, de la Gaceta del Senado. Las comunicaciones, además, atienden al tipo de comisión que emite.

El nombramiento de los empleados de su secretaria, que en razón de la pluralidad de empleados y de secretarios que hay en cada una de las cámaras debiera ser en plural, de "sus secretarias", solo por enunciar, se nombran, entre otros secretarios: general, de servicios parlamentarios, que funge como secretario técnico, de mesa directiva, secretarios técnicos de comisiones.

Por lo cuanto ve a la emisión del Reglamento de cada Cámara, tanto la fracción III como el artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso disponen su sanción para cada una de las colegisladoras. El Reglamento es el conjunto de normas que rige orgánica-funcionalmente a las cámaras del Congreso.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General rigió la vida de ambas cámaras. Sancionado el 20 de marzo de 1934, dejó de tener vigencia con la expedición de la Ley Orgánica de 1979, y en 1999 se expidió una nueva Ley Orgánica, que es la vigente, que posibilitó que cada una de las cámaras sancionara su propio reglamento interior: así, el de la Cámara Senadores el 24 de marzo de 2010, el de Diputados el 24 de diciembre de 2010.

La fracción IV dispone lo relativo a la convocatoria a elecciones extraordinarias de las diputaciones o senadurías por el principio de mayoría relativa, en caso de que sobrevenga una vacante o no se presentase el legislador a protestar el cargo, disposición que se cohonesta con lo previsto en el artículo 63, y que en su concreción se vincula con lo dispuesto en los artículos 55 y 58, requisitos de elegibilidad de los aspirantes a la representación congresual, de la propia Constitución. Por lo que respecta a la parte procedimental de la elección, se habrá de observar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

*V. Corolario*

Como se aprecia de la lectura, existe la necesidad de compatibilizar las disposiciones que rigen la actuación interna de las cámaras. Las normas han quedado rebasadas, quizá la solución de continuidad es determinar que aquello no provisto surtirá, como ha venido sucediendo, a través de acuerdos y prácticas parlamentarias.

## BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Diputados, *Diccionario de términos parlamentarios*, *http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario*

Hernández, María del Pilar, *Curso de Técnica legislativa*, México, Cámara de Diputados-Dirección de Servicios de Biblioteca, 2002.

Hernández, María del Pilar, "Comentario al artículo 73 constitucional", AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, Cámara de Diputados-LXIII Legislatura-SCJN-Senado de la República-LXIII Legislatura-TEPJF-INE-UNAM, 2016, t. IX, pp. 141-194.

Hernández, María del Pilar, "Comentarios a los artículos 73, 74, 76, 77, 78 y 79 de la Constitución", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, IIJ-UNAM-Porrúa, 2002, t. III, pp. 182-206, 207-224, 231-244, 245-251 y 252-262.

Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 2019.

***María del Pilar Hernández Martínez***

## REFORMAS

1. *DOF* 15-12-1986

2. *DOF* 29-10-2003



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

# Sección IV
# De la Comisión Permanente

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 78

Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Derogada.

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o substituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;

V. Derogada.

VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

## COMENTARIO

El artículo constitucional que aquí se comenta recoge una de las instituciones con mayor tradición hispánica, misma que alcanza hasta nuestros días. Su origen se remonta al siglo XIII, en el reino de Aragón, en cuyas Cortes funcionaba una Comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases en que se



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



dividía la Asamblea parlamentaria durante el tiempo en el que estas no actuaban. Dicha Comisión reemplazaba a las Cortes en dos de las principales funciones de esta, que eran: la administración de subsidios y velar por la observancia de los fueros.

Dicha Comisión Permanente, de origen aragonés, pronto fue adoptada por Cataluña y por el Reino de Castilla y León, con nombre y facultades más o menos parecidas. Lo que se perseguía era que durante los recesos de las Cortes Generales existiera un órgano que las sustituyera en algunas de sus funciones por una Comisión integrada por miembros de aquella, con el objetivo principal de preservar las conquistas populares frente a los amagos del poder del rey. La figura cayó en declive durante las siguientes tres centurias, reapareciendo en la Constitución de Cádiz bajo el nombre de Diputación Permanente de Cortes y con las facultades, entre otras secundarias, de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y con la atribución de poder convocar a Cortes extraordinarias cuando fuese necesario. Después de la Constitución gaditana y durante el siglo XIX se ignora, en casi toda Europa, la figura de la Comisión Permanente y, aunque se le rescata en la Constitución española de 1931, sus perfiles se apartaron de sus orígenes. En Europa hay vestigios históricos de su existencia en Alemania, Baviera, Prusia y Checoslovaquia. En América diversas constituciones de las colonias, entonces ya independizadas, la regularon.

En México, la Constitución federal de 1824 la recoge en su artículo 113 con el nombre de Consejo de Gobierno, que actuaría durante los recesos del Congreso General y estaría presidido por el vicepresidente e integrado por los representantes de las legislaturas y la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado. A diferencia de la de Cádiz, en la que la Diputación Permanente resultó, obviamente, integrada por los diputados de la única Cámara establecida, en la Constitución del México independiente tal atribución quedó a cargo de las entidades federativas, a través de los senadores. En el contexto histórico del México de aquellos días parecía lo más indicado frente a los centralistas, que no terminaban por aceptar el sistema federal; era necesario fortalecer el naciente federalismo y se pensó que el órgano que a semejanza de las diputaciones permanentes gaditanas actuara durante los recesos del Congreso General, estuviera formado más que por representantes populares, por representantes de las entidades federativas. Solo así es fácil comprender algunas de las funciones que se encomendaron al Consejo de Gobierno, tales como la de ejercer una especie de control de constitucionalidad, a través del cual velaría por la observancia de la Constitución, y hacer las observaciones que considerara pertinentes para el cumplimiento de la misma; además de la que prescribía que dos de sus miembros, unidos al presidente de la Corte Suprema de Justicia, se hicieran provisionalmente cargo del ejercicio del ejecutivo, en las faltas temporales del presidente y del vicepresidente de la República, a la vez.

Durante la etapa del México centralista, tanto en 1836 como en 1843 se reguló el órgano que debía actuar durante los recesos del Congreso General con el mismo nombre que la Constitución de Cádiz: Diputación Permanente, pero limitando el número de sus miembros a cuatro diputados y tres senadores las “Siete Leyes”, y a cinco diputados y cuatro senadores las “Bases Orgánicas”. En ambos ordenamientos se establecieron dos periodos anuales de sesiones.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



El artículo 103 del proyecto constitucional de 1856 vuelve un tanto al sistema que sobre este órgano estableció la Constitución de 1824, al disponer la creación de un Consejo de Gobierno, nombrado por el mismo Congreso, que quedaría integrado con un diputado por cada entidad federativa, dada la supresión que se había hecho del Senado. Pero la Comisión dictaminadora abandonó la idea de crear un consejo de esta naturaleza en el momento en el que iba a ser debatido y, por 79 votos a favor y uno en contra, se aprobó el artículo 73 de la Constitución liberal de 1857, que reguló a la Diputación Permanente como el órgano que debería actuar durante los recesos del Congreso, mismo que se compondría por dos diputados por cada estado y con el territorio que el propio Congreso debería nombrar la víspera de la clausura de sus sesiones.

Pero con la restauración del Senado en 1874 se reforma dicho artículo y se le da, desde entonces, el mismo texto que recogió posteriormente el proyecto de Carranza y que, por el artículo 78 de la carta magna de 1917, ha llegado hasta nuestros días. En él aparece ya la denominación de Comisión Permanente en lugar de "Diputación Permanente", ya no estaría integrada únicamente por diputados, sino también por senadores, en número total de 29 miembros: 15 y 14 respectivamente, nombrados la víspera de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General. Tal conformación se alteraría mediante reforma a dicho precepto de agosto de 1987, que amplía su número de integrantes a 37, de los cuales 19 son diputados y 18 senadores, tal y como hoy se establece.

Como puede inferirse, la Comisión Permanente responde fundamentalmente a la necesidad de que las labores de los tres poderes, es decir, del ejecutivo, judicial y legislativo sean igualmente permanentes en el tiempo, pues, dada la índole del trabajo parlamentario, los periodos de sesiones han sido concebidos temporalmente limitados, frente a lo que podríamos llamar la actividad ilimitada del ejecutivo y el judicial. Por ello es necesario que el Congreso prolongue su representación, a fin de que constantemente haya correspondencia con el resto de los poderes.

La Comisión Permanente es el órgano del poder legislativo encargado de continuar las funciones de este al lado de los otros dos poderes durante los recesos del Congreso de la Unión, cuyas funciones son diferentes a las que se atribuyen a este y de lo cual se infiere que no se trata de un órgano sustituto, porque, si así fuera, tendría encomendadas las mismas funciones. Se trata de un órgano legislativo que complementa al anterior porque, en lo general y esencial, tiene encomendada no la formación de las leyes, sino la preparación de los asuntos públicos que el Congreso de la Unión debe tratar durante los periodos ordinarios de sesiones, o bien, la convocatoria a sesiones extraordinarias al mismo y, en caso extremo, el conocimiento de asuntos de urgente resolución.

Todas las facultades que ejerce el poder legislativo mexicano y en las que participa el Congreso General con la suma de ambas cámaras, o bien, de manera exclusiva cada una de estas, se desarrollan durante los dos periodos ordinarios de sesiones, en los que deberán reunirse los plenos de las dos cámaras, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución. Ambos periodos de sesiones van, respectivamente, del 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre del mismo año —excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo el 1 de octubre, de conformidad con



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



el artículo 83 de la Constitución— y a partir del 1 de febrero y hasta el 30 de abril de ese año. Durante estas fechas, las cámaras están obligadas constitucionalmente a reunirse de manera plenaria, lo que implica que, más allá de estos dos periodos ordinarios de sesiones, las asambleas desarrollarán su trabajo en comisiones.

Durante los recesos del Pleno operará la Comisión Permanente, cuyos integrantes serán nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones y para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. En suma, y conservando la originaria influencia hispánica, nuestra Constitución vigente imprime a la Comisión Permanente tres características determinantes:

*1)* es un organismo que reemplaza, continúa y complementa al Congreso y que opera en los recesos del cuerpo legislativo;
*2)* esa continuidad solo se da en las atribuciones que le encomienda la propia Constitución, entre las que no se encuentra la de naturaleza materialmente legislativa, y
*3)* es el único órgano que tiene competencia para activar en tiempos de receso, mediante convocatoria a sesiones extraordinarias, al Congreso de la Unión, a alguna de sus cámaras o a ambas.

En suma, del texto constitucional puede inferirse que la finalidad de nombrar una Comisión de este tipo posee diversos matices: por un lado, queda clara la continuidad y permanencia de cada una de sus cámaras y del Congreso de la Unión en un órgano que, aunque no posee las mismas facultades que este, puede convocarlo en cualquier momento; por tanto, el poder legislativo nunca deja de estar presente en la vida política del país, ni siquiera en sus periodos de receso. Cada una de las cámaras, por otro lado, estará representada durante este tiempo por los miembros que cada una haya designado. De lo enunciado hasta aquí podemos constatar que, en algunos casos, la Comisión Permanente decide por sí misma, mientras que en otros debe proceder a la reinstalación extraordinaria del Congreso, con el fin de que sea este el que asuma las decisiones.

Según lo establece el artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), el mismo día en que las cámaras acuerden su respectiva clausura de sesiones ordinarias, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente se reunirán a efecto de elegir a su Mesa Directiva en el recinto que corresponda. Para elegir a dicho órgano se ajustarán al siguiente procedimiento:

*a)* los diputados y senadores se reunirán bajo la presidencia provisional de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de estos y de nombres si los hubiere dos o más apellidos iguales;
*b)* para su auxilio, el presidente provisional designará a dos secretarios;
*c)* los diputados y senadores elegirán, en votación por cédula, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

No deja de ser un desacierto normativo que podría provocar problemas de interpretación el hecho de que aquí se establezca la elección del presidente de la Comisión



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Permanente y en el artículo 23.1 de la propia LOCG se reconozca como atribución del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados presidir las sesiones de la Comisión Permanente. La duración de la presidencia queda condicionada a la vigencia de la propia Comisión, por cuanto las disposiciones reglamentarias supeditan el ejercicio de sus funciones al receso de la Cámara para la cual fue electa.

La Mesa Directiva es un órgano colegiado que tiene la función de conducir los trabajos de la Comisión Permanente, de conformidad con la normatividad aplicable, aunque esta es, francamente, escasa. No existen disposiciones jurídicas expresas sobre las atribuciones de dicha Mesa Directiva, ni en su actuación como órgano colegiado ni en lo particular de sus miembros. No obstante, en la reciente publicación de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, la regulación específica sobre la Comisión Permanente no se incluyó en ninguno de los dos ordenamientos.[1] En el reglamento de la Cámara Alta, y conforme al artículo segundo transitorio del decreto que reforma el artículo 3 de la LOCG, publicado en diciembre de 2004, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a dicha ley, las disposiciones en vigor del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RICG). Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su artículo noveno transitorio, señala: "Todas aquellas disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que sean materia de Congreso General, así como de la Comisión Permanente, seguirán vigentes en tanto no se expida el ordenamiento específico".

Este vacío normativo ha dado pie, en la práctica, a atribuirle por analogía a esta Mesa y a sus integrantes las facultades y reglas de funcionamiento recogidas en los artículos 15 al 26 y demás relativos RICG en lo que es aplicable, conforme a su naturaleza y atribuciones constitucionales. Bajo esta perspectiva, y también por analogía, podrían tener aplicación las normas comunes que la LOCG y el RICG atribuye a estos órganos directivos.

Esta ausencia de regulación expresa se presenta también en otros aspectos de la organización y funcionamiento de la Comisión Permanente, como es el caso del orden del día, sesiones, debates y procedimiento; cuestiones en las que se ha adoptado una práctica apoyada en las disposiciones del RICG; práctica que, por otro lado, no ha sido uniforme.

En consecuencia, y en términos generales, podemos afirmar que le corresponde a la Mesa Directiva, bajo la autoridad de su presidente, preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos aplicables.

Según lo dispuesto por el artículo 127 de la LOCG, para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisio-

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



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


nes, las cuales en la práctica se han denominado: "primera", "segunda" y "tercera" Comisión. En la práctica se ha definido que la "primera" se ocupa de los asuntos relacionados con las materias de gobernación, puntos constitucionales y de justicia; la "segunda", de las cuestiones de relaciones exteriores, defensa nacional y educación pública, mientras que la "tercera", de las materias referentes a hacienda y crédito público; agricultura y fomento, comunicaciones y obras públicas.

Siguiendo la regla de la usual estructura de dirección de las comisiones de las cámaras, las comisiones de la Permanente cuentan con un presidente y tres secretarios. Tanto en la composición de la directiva de las comisiones como en la de sus integrantes opera la regla de atender a la pluralidad política representadas en las cámaras, conforme al criterio de proporcionalidad en la integración del Pleno de las mismas. Ni la ley orgánica ni el reglamento nos dan reglas expresas respecto de las atribuciones del presidente y los secretarios de las comisiones, y menos aún de establecer las reglas de su funcionamiento, por lo que operan analógicamente las disposiciones que para las comisiones de Cámara establecen los ordenamientos jurídicos referidos.

Por lo que respecta a su funcionamiento, la Constitución no determina expresamente cuál es el *quorum* con que deba sesionar válidamente la Comisión Permanente; tampoco lo hacen la LOCG ni el RICG. No obstante, existe un principio general aplicable a los órganos colegiados de naturaleza legislativa, que deriva de lo dispuesto en el artículo 63 constitucional, esto es, que se requiere la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros para que sesionen y ejerzan válidamente sus atribuciones. Lo que sí señala el artículo 123 de la LOCG es que sus resoluciones se adoptan por mayoría de votos de sus miembros presentes.

Por lo que respecta a su forma de sesionar, la Comisión Permanente debe hacerlo cuando menos una vez por semana; su presidente no tiene autoridad para dispensar del cumplimiento de esta obligación; en cambio, queda a su arbitrio el determinar el día y la hora en que deba verificarse ordinariamente la reunión y el convocar a sus miembros a sesiones cuantas veces lo estime necesario fuera de los días y horas determinados por la ley (arts. 121 LOCG y 174 RICG).

Como no existe norma jurídica que rija la duración de las sesiones, es práctica que, mediante acuerdos aprobados por cada Comisión Permanente, se fijen los consensos generales para la conformación del orden del día, el desarrollo de las sesiones y los debates sobre asuntos de interés nacional. Ni con la mayoría del grupo parlamentario de MORENA cambió esta situación; así, por lo que respecta a la Comisión Permanente que funcionó durante el segundo receso del primer año de ejercicio (mayo-agosto de 2019) de la LXIV Legislatura, señala que la Comisión Permanente celebrará sus sesiones los miércoles. Las sesiones darían inicio a las 11:00 de la mañana y tendrían una duración de hasta cuatro horas, posibilitando que la Asamblea acordara la ampliación de la misma cuando existieran asuntos cuyo despacho fuera de especial interés, o para agotar todos los puntos que integran el orden del día. Asimismo, facultaba a la Presidencia de la Mesa Directiva para convocar a sesiones extraordinarias de la Comisión Permanente, notificando a sus integrantes cuando menos con 24 horas de anticipación. También, por acuerdo de la Asamblea, podían celebrarse sesiones en días u horas distintos a los programados.


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Por otra parte, establecía que la Mesa Directiva tendría reunión previa el día de la sesión, preferentemente a las 10:00 horas, para acordar el orden del día correspondiente. Al efecto, consideraría las propuestas que recibiera oportunamente de los representantes de los grupos parlamentarios, los dictámenes que le remitan las comisiones de trabajo y, en general, los asuntos que reciba de los otros dos poderes de la Unión, los poderes de los estados, las autoridades locales del Distrito Federal y demás organismos públicos o, en su caso, de la ciudadanía. Después de esta reunión no se podía registrar ningún asunto, salvo por acuerdo de la Mesa Directiva.

El desahogo del orden del día de cada sesión se hizo de la forma siguiente:

*a)* Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior.
*b)* Comunicaciones.
*c)* Solicitudes de licencia.
*d)* Iniciativas de ley o de decreto.
*e)* Dictámenes.
*f)* Proposiciones no legislativas.
*g)* Solicitudes de excitativa.
*h)* Agenda política.
*i)* Efemérides.

El mismo acuerdo estableció el tiempo con el que contarían los legisladores para presentar sus asuntos, a saber: *i)* iniciativas, hasta por cinco minutos; *ii)* proposiciones con punto de acuerdo, hasta por cinco minutos, y *c)* agenda política, hasta por cinco minutos, tanto para el promovente como para los demás oradores.

Durante años, las sesiones de la Comisión Permanente tuvieron lugar en el recinto de la Cámara de Diputados, pero desde la LVI Legislatura se adoptó la práctica de que, en el primer periodo de receso del año de ejercicio correspondiente, la Comisión Permanente funcionara en la sede de la Cámara de Diputados y en el siguiente periodo, en la Cámara de Senadores. En abril de 2004 se reformó el artículo 117 de la LOCG para dar un mayor equilibrio a las sesiones de esta Comisión, agregándosele un inciso segundo, para señalar que la Comisión Permanente celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados y, en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores.

Además de las facultades que de manera dispersa otorga la Constitución a la Comisión Permanente, y las cuales mencionaremos más adelante, el artículo que aquí se comenta le confiere las siguientes:

*1)* recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República;
*2)* resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, "las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el ejecutivo" y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
*3)* acordar por sí, o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o substituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;

*4)* conceder licencia hasta por 60 días naturales al presidente de la República;

*5)* ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga, y

*6)* conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Es justamente el inciso B (frac. III) del precepto que venimos comentando el que experimenta una reforma en agosto de 2011 para incorporar la frase "las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo". Dicha reforma recoge, a su vez, una minuta que en 2005 se discutió y aprobó en la Cámara de Diputados. Según lo señala el dictamen, se adecuan las atribuciones de la Comisión Permanente a las necesidades de flexibilidad que demanda el proceso legislativo, habilitándola constitucionalmente a efecto de poder recibir las eventuales observaciones que el ejecutivo federal pudiera hacer a los proyectos de ley o decreto aprobados por el Congreso General. Seis años tardó el Constituyente permanente en incorporar dicha frase al texto del artículo que comentamos.

Más allá de las anteriores obligaciones, la Comisión Permanente debe formar dos inventarios, uno para cada una de las cámaras, que contengan las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubieren recibido durante los recesos del Congreso, y que el último día de su ejercicio deberá entregar a las secretarías de las respectivas cámaras.

Como ya señalábamos, la Constitución le otorga, de manera dispersa en su texto, diversas competencias a la Comisión Permanente, entre otras, las consagradas en los artículos: 6, inciso B, párrafo tercero de la fracción V; 26, inciso B, párrafo tercero; 27, fracción XIX; 28, párrafo séptimo; 29; 69; 76, fracción V; 84; 87; 88, y 135.

Esta Comisión no ha dejado de motivar serias polémicas a favor y en contra, cuestionamientos e intentos de supresión. Sin embargo, con mayor número de facultades, con diversos nombres y mecanismos de integración, la Comisión Permanente ha sobrevivido hasta nuestros días. No por esto hay que dejar de mencionar que, para un sector importante de la doctrina, su existencia es inútil e injustificada y que lo único que se busca con dicha Comisión es el predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo y el judicial. A nuestro juicio, lo anterior no es así, pues creemos que la Comisión Permanente persigue un fin muy específico, que es continuar y ordenar el trabajo parlamentario durante los recesos del Congreso de la Unión, además de que contribuye a que la imagen del poder legislativo siga latente incluso en los recesos. Se trata de un órgano que no pretende suplir o sustituir al Congreso, de ahí que no se le hayan atribuido a esta Comisión facultades legislativas, sino simplemente políticas y administrativas.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



Quizá el aspecto que provoca más críticas a esta institución es el relativo a su composición, ya que en el seno de la Comisión Permanente no hay una representación proporcional de cada una de las cámaras. Por otro lado, se suele hacer hincapié en que existe una invasión de los senadores que participan en la Comisión adoptando decisiones exclusivas de los diputados, y viceversa, lo que introduce una inconveniente excepción al principio de separación de competencia que se corresponde con una modalidad de los controles intraorgánicos.

En efecto, algunas de las críticas que se hacen a la integración de la Comisión Permanente son fundadas, pues la misma fue hasta hace unos años mayormente monopartidista, tendencia que comienza a revertirse en la medida en que se incorporan más legisladores de oposición al Congreso de la Unión y ello traerá consigo una mayor pluralidad de este órgano. A pesar de lo anterior, la Comisión Permanente no deja de ser un órgano que debe adaptarse a los tiempos modernos. Es deseable pensar en su necesidad y finalidades con el objetivo de convertirla en un órgano renovado y adecuado que ejercite escrupulosamente sus facultades en función de las que le son propias a cada una de las cámaras. Un ejercicio reflexivo de este tipo con relación a la Comisión Permanente puede llevarnos incluso a la instauración de una Comisión Permanente para cada una de las cámaras que integran el Congreso General. Lo mismo cabría en el sentido de llevar hasta el seno de esta comisión nuestro sistema de representación minoritaria, es decir, regular más concretamente sobre su integración y que en la misma se vea reflejado la pluralidad de las asambleas. Tal vez estas y otras reflexiones deberían haberse dado a la sazón de la promulgación de los nuevos reglamentos de ambas cámaras, pues es obvio que esto no fue así. A la luz de los artículos transitorios de ambos ordenamientos, es posible inferir que, en breve, debe ver la luz una regulación específica sobre las sesiones del Congreso de la Unión y de la Comisión Permanente. Hacemos votos para que antes de su publicación se reflexione con seriedad y realismo sobre la figura de la Comisión Permanente que consagra el artículo que aquí se comenta.

## BIBLIOGRAFÍA

Arteaga Nava, Elisur, "La Comisión Permanente", *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 21, mayo-agosto de 1992.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984.

Dávalos Martínez, Héctor, "Comentario al artículo 78", AA. VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, PGR-IIJ-UNAM, 1994.

Mora-Donatto, Cecilia, *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones,* México, UNAM, 2019.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1968.

Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1976.

***Cecilia Mora-Donatto***



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


## REFORMAS

1. *DOF* 29-12-1980
2. *DOF* 10-08-1987
3. *DOF* 30-07-1999
4. *DOF* 17-08-2011
5. *DOF* 09-08-2012
6. *DOF* 11-06-2013
7. *DOF* 10-02-2014
8. *DOF* 26-03-2019


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

# Sección V
# De la Fiscalización Superior de la Federación

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

## ARTÍCULO 79

La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, solo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que estas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

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

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurí-



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


dica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

## COMENTARIO

Cuando en 2024 celebremos los 200 años de nuestra primera Constitución, se estarán cumpliendo también las dos centurias de una de las pocas instituciones que gozan de un estatuto constitucional desde la primera ley suprema del México independiente, esto es, la hoy llamada Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Los antecedentes de la revisión del gasto público van más allá, sin embargo, pues en términos generales puede decirse que en nuestro país ha habido tres grandes etapas en materia de fiscalización.

La primera comienza en 1524, cuando se creó el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, a semejanza del Tribunal del mismo nombre que fundó Juan II de Castilla en España, en 1437, y uno de cuyos hitos fue la creación, por disposición de Felipe II en 1605, de tres tribunales de cuentas en América: en la Nueva España; en Lima, Perú, y en Santa Fe, Colombia.

La segunda comienza 300 años después del Primer Tribunal de Cuentas, cuando la Constitución de 1824 lo suprimió y creó la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico dependiente del Congreso que, en algunos periodos con otro nombre y a pesar de sus limitaciones, logró remontar los vaivenes de los siglos XIX y XX y consolidar la función de revisión de la Cuenta Pública.

La tercera etapa empieza con el siglo XXI, luego de que el 30 de julio de 1999 diversas reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales dieran origen a una nueva entidad de fiscalización superior, la ASF, que inició sus funciones el 1 de enero de 2000.

No solo se trató de un cambio de nombre, sino de una reforma sustancial a la fiscalización en México. Por ejemplo, la Contaduría Mayor de Hacienda solo podía empezar a revisar la Cuenta Pública seis meses después de concluido el ejercicio y sus trabajos se extendían por otros 12 meses, por lo que se tenían resultados año y medio después de haber concluido el ejercicio y dos años y medio después de haber iniciado. Además, no gozaba de autonomía de gestión, pues mediante diferentes vías era vulnerable a voluntades externas que podían someter o conducir su organización, su operación e incluso sus determinaciones.

La reforma de 1999 representó un avance relevante, porque hizo posible que, para cumplir su responsabilidad de revisar la Cuenta Pública de cada año, la Cámara


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



de Diputados contara con un órgano con autonomía de gestión y con carácter técnico e imparcial, con facultades de investigación y de fincamiento de responsabilidades.

De hecho, desde entonces, el primer párrafo del artículo 79 ha establecido y fortalecido la autonomía técnica y de gestión de la ASF en el ejercicio de sus atribuciones.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, autonomía de gestión es la facultad de la ASF para decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, en tanto que la autonomía técnica es la facultad para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de la fiscalización superior.

En lo que va del siglo, las reformas constitucionales más significativas en materia de fiscalización son la de 7 de mayo de 2008 y la de 27 de mayo de 2015; también lo son los cambios legales de 18 de julio de 2016, relativos a un paquete de siete leyes para hacer operativa la reforma por la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, entre ellas la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En lo sustancial, en estos 19 años se ha tratado de avanzar en tres vertientes: fortalecer la autonomía de la ASF, ampliar el alcance de sus facultades y reducir la distancia temporal entre el ejercicio y su fiscalización.

Hoy la Constitución dispone que la función de fiscalización sea ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En la reforma de 2008 se establecían, además, los principios de posterioridad y anualidad, pero fueron excluidos en la reforma de 2015, porque el espíritu del legislador, precisamente, se orientó a lograr mayor oportunidad en las revisiones de la Cuenta Pública, por lo que facultó a la ASF a iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente e incluso a solicitar a los entes fiscalizados información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

Así, el ejercicio de 2015 fue el último en el que los trabajos de fiscalización dieron inicio en mayo del año siguiente, porque, de acuerdo con las disposiciones constitucionales anteriores, este inicio estaba sujeto a que la Cámara de Diputados recibiera del ejecutivo la Cuenta Pública en abril de cada año.

En contraste, a partir del ejercicio de 2016, la revisión se inicia en enero del año siguiente y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 79 constitucional, en junio y en octubre de ese mismo año se hace la primera y segunda entrega de informes individuales de fiscalización para, finalmente, en febrero del otro año, esto es, 13 meses después de haber concluido el ejercicio en cuestión, la ASF hace entrega a la Cámara de Diputados de los informes individuales de fiscalización y del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

El principio de anualidad también se vio rebasado por una mayor flexibilidad otorgada por la Constitución al facultar a la ASF a solicitar y revisar, en caso de denuncias, información del ejercicio fiscal en curso, así como de ejercicios anteriores, en ambos casos en los términos de la ley en la materia.



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


Prevalecen en el artículo 79 los principios de legalidad, para circunscribir la actividad fiscalizadora al marco jurídico; de definitividad, para evitar expedientes abiertos y, por lo tanto, incertidumbre y eventuales conflictos políticos y jurídicos; de imparcialidad, para garantizar que la función fiscalizadora conserve en todo momento su naturaleza de órgano técnico, al margen de sesgos político-partidistas o de cualquier índole; y de confiabilidad, para que su actuación se apegue a la metodología, procedimientos y operaciones de comprobación, sin orientación prejuiciosa o persecutoria.

Por otra parte, gradualmente se ha ido avanzando en el alcance y precisión de los sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, entre ellos los poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que ejerzan recursos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales; y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Asimismo, la ASF realiza auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

Por otra parte, se han precisado las obligaciones de las entidades fiscalizadas, pues, en tanto que la reforma de 1999 establecía que los poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización "facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación", ahora el artículo 79 establece que las entidades fiscalizadas deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la federación que le sean transferidos y asignados, que entregarán la información que se les solicite en los plazos y términos señalados por la ley y que, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas.

Actualmente, la ASF tiene una definición de facultades más clara y estructurada desde su creación, incluyendo a las entidades que le antecedieron. Hoy tiene la facultad de fiscalizar e incluso de solicitar información del ejercicio en curso; de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; y de promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Desde 2016, además, forma parte del Sistema Nacional de Fiscalización y, a través de su titular, del Sistema Nacional Anticorrupción.

Asimismo, debe informar a la Cámara de Diputados de sus avances y resultados, la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal de Justicia Administrativa.

El artículo 79 prevé medidas para asegurar la neutralidad de quien esté al frente de este órgano autónomo. Por ejemplo, su designación la hace la Cámara de Diputa-


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv



dos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, proporción de votos que también debe alcanzarse para su eventual remoción, que solo puede hacerse por las causas graves que la ley señale. El titular ejerce el cargo por ocho años y puede ser nombrado nuevamente por una sola vez.

En México, la dinámica legislativa ha ido desprendiendo a la Auditoría Superior de la Federación de una dependencia subordinada a la Cámara de Diputados, lo que se refleja en la fracción II del artículo 74 constitucional, relativo a las facultades exclusivas de esta Cámara, cuando señala: coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación.

La Cámara ejerce esta facultad a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, cuyas atribuciones define el artículo 80 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: coordinar las relaciones entre la Cámara y la ASF, evaluar el desempeño de esta y solicitarle el informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

Es significativo que en la gran mayoría de los países democráticos la fiscalización del gasto público se ha encomendado a entes autónomos. Ello se debe a que se reconoce en esta función una fortaleza indispensable de la democracia, al ser pilar de la división y el equilibrio de poderes, la transparencia y la rendición de cuentas.

## BIBLIOGRAFÍA

Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel, "La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional,* México, núm. 37, julio-diciembre de 2017, pp. 51-83.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Antecedentes de la creación del órgano superior de fiscalización, http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1730/Organo_Superior_Fiscalizacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y*

Merino, Mauricio, *Informe sobre la evolución y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación,* México, CIDE-ASF, octubre de 2009, *https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/080310ATT90807.pdf*

Pérez López, Miguel, "Gasto público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos", *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional,* México, núm. 22, enero-junio de 2010, pp. 189-221.

***Mauricio Farah***

## REFORMAS

1. *DOF* 24-11-1923
2. *DOF* 20-08-1928



DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv


3. *DOF* 29-04-1933
4. *DOF* 21-10-1966
5. *DOF* 06-07-1971
6. *DOF* 08-10-1974
7. *DOF* 08-02-1985
8. *DOF* 10-08-1987
9. *DOF* 25-10-1993
10. *DOF* 31-12-1994
11. *DOF* 30-07-1999
12. *DOF* 07-05-2008
13. *DOF* 26-05-2015
14. *DOF* 27-05-2015
15. *DOF* 29-01-2016


DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ — IECEQ
Libro completo en https://tinyurl.com/46tv7p7m