

## CAPÍTULO NOVENO

### DEFINICIÓN, SUJETOS Y OBJETO DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El Estado, como expuse en el capítulo segundo de este libro, tiene entre sus elementos al Gobierno, el cual manda a su población en todo su territorio, por ser su dirigente.

#### I. CONCEPTO DE DERECHO PARLAMENTARIO

El profesor español Fernando Santaolalla López lo define como “el conjunto de normas que regulan la organización y el funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.<sup>254</sup>

Para el doctor Efrén Chávez Hernández, el derecho parlamentario es “la rama derivada del derecho constitucional encargada del estudio de la organización, funcionamiento e integración del órgano representativo denominado Parlamento o Poder Legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes”.<sup>255</sup>

El jurista Ángel Garrorena Morales lo entiende como “el conjunto de normas que regulan la autonomía constitucional del Parlamento, regulando tanto su organización y actividad como sus relaciones exteriores”.<sup>256</sup>

En opinión del doctor Francisco Berlín Valenzuela, el derecho parlamentario es:

---

<sup>254</sup> Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 30.

<sup>255</sup> Chávez Hernández, Efrén, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 31.

<sup>256</sup> Garrorena Morales, Ángel, “Parlamento”, *Temas básicos de derecho constitucional*, coord. Manuel Aragón Reyes, Madrid, Civitas, 2001, p. 77.

el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político.<sup>257</sup>

Por mi parte, entiendo al derecho parlamentario como el conjunto de valores, principios y normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento de los órganos legislativos y de sus relaciones con sus legisladores y sus otros servidores públicos, con los particulares y con los demás órganos del Poder estatal, mediante la elaboración de las leyes de todas las ramas del derecho.

## II. RELACIONES DEL DERECHO PARLAMENTARIO CON OTRAS DISCIPLINAS

Ubicado el derecho parlamentario en el ámbito del derecho público, guarda relación con el derecho constitucional, el derecho electoral, el derecho tributario, con el derecho administrativo, el derecho penal, el derecho laboral, el derecho procesal, así como con la ciencia política, la cratología, la filosofía, la historia y la teoría del Estado.

### 1. *Con el derecho constitucional*

Se comprueba la relación del derecho administrativo con el derecho constitucional, porque éste se identifica en su sentido amplio con el propio orden jurídico, y se vincula con todas las ramas del derecho, habida cuenta que establece la base y los principios generales de las mismas, y determina los procedimientos para la creación, modificación y supresión de toda norma del orden jurídico, por lo que su vinculación con el derecho administrativo es evidente, toda vez que el constitucional estructura al Estado contemporáneo caracterizado como Estado de derecho, y en especial al Poder Legislativo, al que regula el derecho parlamentario.

---

<sup>257</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 34.

## 2. *Con el derecho electoral*

La regulación de la organización y funcionamiento de los organismos y órganos legislativos atañe al derecho parlamentario, en tanto que al derecho electoral, según el tratadista español Fernando Santaolalla López, cabe definir “como el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.<sup>258</sup>

En México, es evidente la relación del derecho electoral con el derecho parlamentario, entre otras razones, porque los artículos constitucionales 73, fracción XXVI, 84 y 85, atribuyen al Congreso de la Unión el ejercicio de función electoral, constituyéndose en colegio electoral, para designar al ciudadano que sustituya al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.

## 3. *Con el derecho financiero*

La relación del derecho parlamentario con el derecho financiero se establece en atención a que éste último regula las finanzas públicas, que incluyen los ingresos y gastos del Estado, así como el crédito público, en tanto que el derecho parlamentario se ocupa de los montos de tales ingresos y gastos, y del crédito público.

## 4. *Con el derecho administrativo*

Se explica la relación del derecho administrativo con el derecho parlamentario, porque éste regula la administración pública inserta en los órganos legislativos, y el derecho administrativo regula la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración.

## 5. *Con el derecho penal*

Se entrelaza el derecho penal con el derecho parlamentario, cuando éste regula el juicio político instaurado en contra de un alto funcionario

---

<sup>258</sup> Santaolalla López, Fernando, *op. cit.*, p. 30.

público en el que la Cámara de Diputados se convierte en órgano de acusación, y la Cámara de Senadores funge como órgano de sentencia.

#### 6. *Con el derecho laboral*

El derecho parlamentario se relaciona con el derecho del trabajo, porque el primero rige las relaciones laborales de sus trabajadores en lo que atañe a sus horarios de labores, sanciones administrativas, vacaciones y movimientos escalafonarios, entre otros.

#### 7. *Con el derecho procesal*

Requiere el derecho parlamentario del apoyo del derecho procesal, para el ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales en el trámite de los juicios políticos incoados contra alguno o algunos de los funcionarios públicos señalados por el artículo 110 constitucional.

#### 8. *Con la ciencia política*

Se establece una clara relación entre el derecho parlamentario y la ciencia política, dado que ésta atañe al ejercicio, organización y distribución, entre sus depositarios, del poder del Estado, porque en México uno de ellos es el Congreso de la Unión.

#### 9. *Con la cratología*

Toda vez que la cratología es la ciencia del poder, en especial del poder del Estado, su relación con el derecho parlamentario es inexorable, por compartir ambas disciplinas un objeto común como es el Poder Legislativo.

#### 10. *Con la filosofía*

Respalda la filosofía al derecho parlamentario, en los afanes de éste para encontrar por sus últimas causas los principios que orienten su actuación para aprovecharlos racionalmente.

### 11. *Con la historia*

De la conjunción del derecho parlamentario surge la historia del derecho parlamentario, cuyo conocimiento ayuda a evitar repetir los errores cometidos en el pasado, en el quehacer cotidiano del Congreso de la Unión y de cada una de sus cámaras.

### 12. *Con la teoría del Estado*

Entre otras cuestiones, la teoría del Estado estudia el origen, la evolución, la estructura, el funcionamiento y la finalidad del Estado, que sirven de andamiaje al funcionamiento del Poder Legislativo, que es la materia del derecho parlamentario.

## III. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

La palabra española “fuente” proviene de la voz latina *fons, fontis*, traducible en estricto sentido como “fuente” o “manantial”, y en sentido figurado, como “principio”, “fundamento”, “origen”, “causa”; o como apunta Martín Alonso en su *Enciclopedia del idioma*: “origen y principio de donde proviene una cosa”.<sup>259</sup>

Por tanto, la locución “fuentes del derecho” es una expresión metafórica que relaciona el sentido figurado de la palabra “fuente”, con el estricto sentido de la palabra “derecho”, para aludir a la causa del derecho o al origen y principio de donde proviene, lo que explica Claude Du Pasquier de la siguiente manera: “El término fuente crea una metáfora bastante feliz, pues remontarse a las fuentes de un río es llegar al lugar en que sus aguas brotan de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del derecho”.<sup>260</sup>

Mas la expresión “fuentes del derecho” dista mucho de ser unívoca, dadas las diversas interpretaciones de que ha sido objeto, derivadas de diferentes puntos de vista, entre otros, el filosófico, el sociológico, el político, el ético y el jurídico.

<sup>259</sup> Alonso, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982, t. II, p. 2679.

<sup>260</sup> Du Pasquier, Claude, *Introduction a la théorie générale et a la philosophie du droit*, Neuchâtel, Editions Ides et Calendes, 1937, p. 34.

Desde la perspectiva filosófica, la expresión “fuentes del derecho” hace referencia a la aptitud connatural al ser humano de conducir su existencia y desarrollo conforme a un orden jurídico; en este sentido, el género humano, dada su vocación jurídica, puede ser considerado como la fuente del derecho por excelencia, porque, al menos en la versión contractualista del Estado, éste es producto de un pacto social, en cuya virtud cada uno de nosotros aportamos al ente estatal una parte de nuestras libertades con el propósito de garantizar, por medio de un orden jurídico que limita dichas libertades nuestras, el disfrute de las restantes.

Desde un punto de vista sociológico, con la locución “fuentes del derecho” se alude al conjunto de hechos sociales que devienen causas de expedición, actualización o modificación de normas que regulan la conducta externa humana.

Con un enfoque ético, la expresión “fuentes del derecho” está dirigida a la protección de ciertas situaciones concretas o de determinados bienes o valores morales tenidos en alta estima, a través de la justificación moral de normas, preceptos y ordenamientos jurídicos específicos.

Desde la atalaya política, la frase “fuentes del derecho” hace referencia a la potestad creadora del derecho: el Estado, el pueblo, el órgano constituyente, el órgano legislativo, el órgano administrativo, el órgano jurisdiccional, el órgano constitucional autónomo, o el ayuntamiento, entre otros.

En el contexto jurídico, la expresión “fuentes del derecho” invoca el origen de la normativa jurídica, es decir, los actividades o procedimientos mediante los cuales se crea, modifica, sustituye o deroga la norma jurídica; origen que se aclara con la distinción de tres tipos de fuentes: materiales, históricas y formales.

### 1. *Fuentes materiales*

Se entiende por fuentes materiales o reales del derecho, los hechos y acontecimientos, incluidos los avances tecnológicos, que determinan la expedición, el sentido, la modificación y derogación de las normas jurídicas. La aparición y proliferación de conductas indeseables por nocivas, como el lavado de dinero, el narcotráfico y la prostitución infantil, por ejemplo, generan la actividad legislativa encaminada a identificar tales actividades como delitos para cuya comisión se previenen penas específicas. Otro tanto ocurre con el avance científico y tecnológico, por ejemplo, el relativo a la firma electrónica, o a la recepción de los votos en las votaciones celebradas por los plenos de las cámaras, que mueven al legislador a normar las activi-

dades respectivas, por lo que tales avances son, sin duda, fuentes materiales del derecho parlamentario.

En opinión del profesor Oscar Morineau:

Es fuente real la serie de factores que determinan el contenido del derecho; los ideales que influyen sobre el legislador para determinar su contenido, el concepto de justicia individual o social, el deseo de equilibrar intereses o resolver conflictos de intereses, las razones geográficas, políticas, individuales o sociales que tuvo en cuenta el legislador para determinar el contenido de la regla.<sup>261</sup>

## 2. Fuentes históricas

Las fuentes históricas son los ordenamientos jurídicos antiguos o recientes que rigieron aspectos de la conducta externa humana y ya no están vigentes; por ejemplo, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979 que antecedió a la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre 1999, constituye una fuente histórica del derecho parlamentario mexicano, porque muchos de sus preceptos fueron retomados por el legislador para la elaboración de la ley vigente.

## 3. Fuentes formales

Por fuentes formales del derecho se pueden entender las actividades realizadas para la creación, expedición, modificación y derogación de dichas normas, en cuyo caso hablamos de actividades legislativas y jurisdiccionales.

## 4. Fuentes directas e indirectas, mediatas e inmediatas

No omito señalar que, desde otra perspectiva, las fuentes del derecho se pueden diferenciar en fuentes directas e indirectas; mediatas e inmediatas; es fuente directa del derecho la actividad materialmente legislativa que genera la Constitución, el tratado internacional, la ley, el reglamento y la

<sup>261</sup> Morineau, Óscar, *El estudio del derecho*, México, Porrúa, 1953, pp. 51 y 52.

jurisprudencia; la doctrina, en cambio, se considera fuente indirecta, habida cuenta que influye en el criterio de quienes tienen a su cargo la actividad legislativa o jurisdiccional que elabora la norma jurídica o la jurisprudencia.

Es fuente inmediata del derecho, la actividad materialmente legislativa que genera los preceptos jurídicos contenidos en los cuerpos normativos a que me acabo de referir; en tanto que, los principios generales del derecho son identificados como fuente mediata del derecho mexicano, por cuanto el artículo 14 constitucional previene que las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse, a falta de ley, conforme a los principios generales del derecho.

### *La actividad legislativa*

Coincido con el eminente iusfilósofo mexicano Eduardo García Máynez en que es la actividad legislativa y no la ley, la fuente del derecho, así se trate del parlamentario, porque, “así como la fuente de un río no es el agua que brota del manantial, sino el manantial mismo, la ley no representa el origen, sino el resultado de la actividad legislativa”.<sup>262</sup>

Hoy en día, la actividad formalmente legislativa se desarrolla, como lo señalé en páginas anteriores, conforme a un procedimiento en el que se pueden distinguir las siguientes etapas: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación e inicio de la vigencia. Empero, al lado de la actividad formalmente legislativa desarrollada en el seno de las cámaras legislativas, se realizan otras materialmente legislativas, desarrollada en el ámbito del Poder Ejecutivo, que también genera normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, léase: reglamentos, instructivos, circulares, manuales de procedimientos y otras denominaciones de disposiciones generales administrativas.

En consecuencia, como productos de la actividad formalmente legislativa y de la materialmente legislativa —una y otra, fuentes formales del derecho administrativo mexicano—, podemos distinguir: la Constitución, el tratado internacional, la ley, el reglamento y la circular o similar disposición administrativa de carácter general, caracterizados como ordenamientos que contienen las normas del derecho parlamentario.

---

<sup>262</sup> Véase García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982, p. 52.



### a. La Constitución

La doctrina jurídica explica la Constitución formal de un país como el conjunto de normas regulatorias de la estructura, el poder y sus funciones, la competencia y las atribuciones del Estado, así como los derechos que los particulares pueden hacer valer frente a él.

En términos jurídico políticos, la voz “Constitución” registra diversas interpretaciones; Carl Schmitt, por ejemplo, distingue cuatro conceptos de Constitución: el absoluto, conforme al cual es la norma de normas, o sea, un deber ser; según el concepto relativo, la Constitución se orienta por un criterio formal, de acuerdo con el cual ciertos preceptos jurídicos tienen categoría constitucional por el hecho de encontrarse en esa norma de normas, lo que trae por consecuencia que su modificación sea más complicada que la de los preceptos que no figuran en la norma suprema sino sólo en leyes secundarias; a la luz del concepto positivo, la Constitución representa la decisión política del depositario del poder constituyente —congreso constituyente o constituyente permanente, mejor llamado poder revisor de la Constitución—, habida cuenta que la esencia de la Constitución radica precisamente en esa decisión; en cuanto al concepto ideal de Constitución, según Schmitt:

La terminología de la lucha política comporta el que cada partido en lucha reconozca como verdadera Constitución sólo aquella que se corresponda con sus postulados políticos. Cuando los contrastes de principios políticos y sociales son muy fuertes, puede llegarse con facilidad a que un partido niegue el nombre de Constitución a toda Constitución que no satisfaga sus aspiraciones. En particular, la burguesía liberal, en su lucha contra la Monarquía absoluta, puso en pie un cierto concepto ideal de Constitución.<sup>263</sup>

Por su parte, Ferdinand Lassalle distingue la Constitución real de la formal, la primera es, según él, la suma de los factores reales de poder; en cambio, la Constitución formal o escrita, es sólo la hoja de papel; cuando ambas no coinciden, por tomar rumbos diferentes, sobreviene inevitablemente una crisis.<sup>264</sup>

En fin, Riccardo Guastini identifica cuatro conceptos diferentes, a saber: el acuñado a la luz de la filosofía política con un sentido liberal, para explicar a la Constitución como límite al poder político; el elaborado en

<sup>263</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1970, p. 41.

<sup>264</sup> Véase Lassalle, Ferdinand, *op. cit.*, pp. 83 y 84.

el campo de la teoría general del derecho, que entiende a la Constitución como conjunto de normas fundamentales que caracterizan cualquier ordenamiento jurídico; el redactado en el lenguaje común, que interpreta a la Constitución como código que monopoliza en cada Estado tal denominación por tratarse de un singular documento normativo, de ahí que en cada sistema político no exista una pluralidad de Constituciones, sino una sola Constitución; y finalmente, el concepto que entiende a la Constitución como fuente del derecho.<sup>265</sup>

Como producto de la actividad materialmente legislativa y formalmente constitutiva, la Constitución mexicana vigente contiene en sus artículos 26, 69, 73, fracción XXIX-H; 90, 108, 115, fracciones II, IV y V; 116, fracción V; 122, bases primera, fracción V, inciso g), tercera y quinta; 123, apartado B, fracciones VII y XIII *bis*; y 134, los preceptos jurídicos fundamentales que regulan la organización de la administración pública y dan la pauta para su funcionamiento y para la regulación de sus relaciones con los particulares; por tanto, dicha actividad que produce los preceptos contenidos en los referidos artículos constitucionales, viene a ser fuente formal del derecho parlamentario mexicano.

#### *b.* El tratado internacional

En los términos del artículo 133 constitucional, los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, junto con la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión emanadas de ella, serán la Ley Suprema de toda la Unión, lo que significa que los referidos tratados son producto de la actividad materialmente legislativa desarrollada mancomunadamente por el titular del Poder Ejecutivo Federal y el Senado.

En cuanto a la jerarquía normativa del tratado internacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, durante largo tiempo, que tenía igual jerarquía que las leyes del congreso, como se afirmó, por ejemplo, en la tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales,

<sup>265</sup> Véase Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara-UNAM, 2001, pp. 30-39.

celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.<sup>266</sup>

Sin embargo, el 11 de mayo de 1999, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos, modificó su anterior criterio a través de la resolución del amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores del Tránsito Aéreo, cuyo epítome es el siguiente: “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”.<sup>267</sup>

### c. La ley

El vocablo español “ley” equivale a la voz latina *lex*, la cual, en tiempos de San Agustín, obispo de Hipona, se creía proveniente del verbo *lego, legis, legere*, traducible como “leer”, “recorrer”, “considerar”, “examinar”, “entresacar”, “coger”, “escoger”, “recoger”; más tarde, en la época de santo Tomás de Aquino, se pensaba que provenía del verbo *ligo, ligas, ligare*, cuyo significado es “ligar”, “amarrar”, “unir”, “juntar”, “reunir”, “sujetar”; ya en época más reciente, se ha creído encontrar su origen en la raíz sánscrita *lagh*, que quiere decir “poner”, “establecer”.

En la actualidad, la voz española “ley” tiene múltiples acepciones, entre otras, destacan las de:

- Modo de ser y obrar de los seres.
- Regla establecida sobre un acontecer u obrar, nacida de la causa primera o de sus propias cualidades.
- Propiedades y relaciones entre las cosas, según su naturaleza y coexistencia.
- Precepto dictado por autoridad competente en que, con carácter general, se manda, prohíbe o permite algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

<sup>266</sup> P.C/92, *Semanario Judicial de la Federación*, t. 60, 1992, p. 27.

<sup>267</sup> P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación*, t. X, 1999, p. 46.

- Norma positiva del derecho.
- Lealtad, fidelidad, amor.
- Calidad, peso o medida que deben tener los géneros.
- Calidad de oro o plata finos en las ligas de barras, alhajas o monedas de oro o plata.
- Estatuto o condición establecida para un acto particular.
- Cada una de las relaciones existentes entre las diferentes magnitudes que intervienen en un fenómeno.<sup>268</sup>

Las anteriores acepciones ponen de manifiesto que no sólo existe la ley jurídica, habida cuenta que también hay ley moral, ley religiosa, ley económica y ley física. En el ámbito jurídico, se puede explicar la ley como la norma de conducta externa humana, general, abstracta, impersonal, obligatoria y coercitiva; en sentido formal, una norma de tales características será ley si, y sólo si, es expedida por el órgano legislativo competente; en sentido material, no importa quien emita la norma, por lo que será ley todo ordenamiento jurídico expedido por órgano competente que regule la conducta externa humana con las características de generalidad, abstracción, impersonalidad, obligatoriedad y coercitividad.

En razón de su generalidad e impersonalidad, la ley jurídica no está destinada a regular la conducta o actuación de un sujeto específico, sino de un universo de personas —podrá componerse de muchas, pocas o una sola—; a cualquiera de ellas que actualice los supuestos previstos en sus preceptos, le serán aplicadas las consecuencias jurídicas en ella establecidas; se puede dar el caso de leyes con preceptos destinados a normar la conducta de un universo integrado por un solo individuo, sin que por ello carezcan de generalidad, si y sólo si ese individuo actualiza el supuesto normativo en razón de su situación jurídica, mas no por su identidad individual; ejemplo de ello es el precepto contenido en el artículo 88 constitucional que prohíbe al presidente de la República —quien quiera que sea— ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso.

Dada su abstracción, la ley regula de idéntica manera cuanto caso conlleve la realización de su supuesto normativo, por lo que es dable decir que la abstracción predica la indeterminación objetiva, en tanto que la generalidad y la impersonalidad postulan la indeterminación subjetiva.

---

<sup>268</sup> Véase Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, España-Calpe, 1992, t. II, p. 1250.

Merced a su obligatoriedad, la ley habrá de ser cumplida por cuanto sujeto actualice el supuesto normativo en ella previsto. Gracias a su coercitividad, la ley habrá de cumplirse con, sin y aún contra la voluntad del sujeto o sujetos a quienes les resulta obligación a su cargo en los términos de la propia ley.

En sentido formal, ley jurídica será la emitida por órgano legislativo competente, de acuerdo con un procedimiento específico preestablecido; en cambio, en sentido material será ley, no sólo la emitida bajo esa denominación por el órgano legislativo sino, también, la Constitución expedida por el órgano constituyente, así como el reglamento formulado por el órgano administrativo.

En la primera de las Siete Partidas, se lee en su título I, Ley 4a.: “*Ley* tanto quiere decir como leyenda en que yace enseñanza y castigo escrito, que liga y apremia la vida del hombre que no haga mal, y muestra y enseña el bien que el hombre debe hacer y usar; y otrosí es dicha ley, porque todos los mandamientos de ella deben ser leales y derechos, y cumplidos según Dios y según justicia”.<sup>269</sup>

En la elaboración de la norma jurídica conviene tener presente la reflexión de Jean-Étienne Portalis:

Las leyes no son meros actos de autoridad; son, por sobre todo, actos de sabiduría, de justicia, de raciocinio. Al crearlas, el legislador ejerce menos una autoridad que un sacerdocio. Por ello no debe jamás olvidar que las leyes son hechas para los hombres y no los hombres para las leyes; que éstas deben adecuarse al carácter, a los usos, a la realidad humana e histórica del pueblo para el cual son dictadas.<sup>270</sup>

En razón de su denominación, las leyes pueden clasificarse en adjetivadas y no adjetivadas, así lo podemos comprobar en nuestro catálogo federal de ordenamientos legales, habida cuenta que sólo algunos están adjetivados, de los cuales unos se califican de orgánicos: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; otros, de reglamentarios: Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; algunos más de federales: Código Penal Federal; sin faltar las leyes absurdamente adjetivadas de generales:

<sup>269</sup> Alfonso “el Sabio”, “Código de las siete partidas”, *Los códigos españoles concordados y anotados*, Madrid, Imprenta de la Publicidad, t. 2, p. 10.

<sup>270</sup> Portalis, Jean-Etienne, *Discurso preliminar sobre el proyecto de Código Civil presentado el primero de pluvioso del año IX por la comisión designada por el Gobierno consular*, trad. de Carlos Suárez Anzorena, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1959, p. 59.

Ley General de Sociedades Mercantiles o Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La ley orgánica, como la reglamentaria, justifica su calificativo, porque éste identifica su naturaleza e implícitamente señala que se trata de una ley que emana directamente de la Constitución, toda vez que la prevé; así lo comprobamos en el artículo 90 constitucional: “La administración pública será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso...”. De igual forma se justifica el calificativo de federal otorgado a ciertos ordenamientos legales, porque así se enfatiza, desde su misma denominación, que se trata de una ley expedida por el Congreso de la Unión, en ejercicio de facultades que expresamente le confiere la Constitución y, en consecuencia, es de aplicación en todo el territorio nacional, a diferencia de las leyes de los Estados, que son expedidas por sus correspondientes legislaturas, versan sobre temas cuya competencia se entiende reservada a los Estados, al no estar expresamente conferida a la Federación, por lo que su aplicación se reduce a sus respectivos territorios.

#### d. El decreto-ley

En principio, podemos entender el decreto-ley como la disposición de carácter legislativo emitida en vía de excepción por el titular del Poder Ejecutivo o por quien lo detenta. Evidentemente, el decreto-ley accede al derecho público cuando aparece el Estado constitucional sostenedor de la teoría de la división de poderes, actualmente denominada división de funciones. En el Estado absolutista, con las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional reunidas en la mano regia, no tenía sentido esta figura legislativa producto de la delegación, usurpación o asunción de facultades legislativas en regímenes con división de poderes. En opinión del autor español Juan Gascón Hernández, “el decreto-ley constituye un decreto normativo que tiene el mismo vigor que la ley formal... el decreto-ley cabría definirlo como toda regulación por vía de decreto de materias que, dada su naturaleza, están dentro del ámbito de la ley formal”.<sup>271</sup>

Según el profesor argentino Owen G. Usinger:

En general, el decreto-ley es la decisión de carácter legislativo que dicta el Poder Ejecutivo fundado en el estado de necesidad, en circunstancias excepcionales ante el receso o caducidad del poder legislativo. En suma, están com-

<sup>271</sup> Gascón Hernández, Juan, “Decreto Ley”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, Francisco Seix Editor, 1954, t. VI, p. 296.

prendidos en esta categoría todos aquellos decretos que estatuyen sobre materias que por su propia naturaleza son de índole legislativa.<sup>272</sup>

La Constitución mexicana contempla el decreto ley —aunque no emplea expresamente dicha locución— en su artículo 49, cuyo texto original disponía: “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 del Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29”.

El 10 de diciembre de 1937, el presidente Cárdenas envió a la Cámara de Senadores una iniciativa que a la postre fue aprobada (*Diario Oficial de la Federación* de 12 de agosto de 1938), para adicionar el referido artículo constitucional, agregando al segundo párrafo el siguiente texto: “en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”. En apoyo a su iniciativa, el general presidente adujo:

...ha sido práctica inveterada que el Presidente de la República solicite del H. Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, facilitándose así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la actividad del Estado pudiera desenvolverse en concordancia con las necesidades del país. La Administración que presido estima que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo contrariando en forma que pudiera ser grave el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución, puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente las facultades de dos poderes en un solo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado mexicano, en el que la división en el ejercicio del poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal. Cree el Ejecutivo de mi cargo que solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, mencionados en el artículo 29 constitucional, se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias.

La trascendencia de esta reforma, encaminada a evitar la proliferación del decreto-ley y a reducir las posibilidades de que el Ejecutivo legislara, a

---

<sup>272</sup> Usinger, Owen, “Decreto”, *Enciclopedia jurídica Omeba*, Bibliográfica Argentina, 1968, t. V, p. 988.

los casos de grave peligro previstos en el artículo 29 constitucional, evidencia la honradez y la convicción democrática y republicana de Lázaro Cárdenas, quien como dijera el senador Guerrero, en la sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 14 de febrero de 1937: “desde la cumbre del poder y gozando del cariño de los mexicanos rechaza los títulos de jefe máximo y de hombre fuerte de México, encubridores de tiranías, para trocarlos por el más honroso, el más sencillo de ciudadano al servicio honrado de su país”.

El presidente Adolfo Ruiz Cortines envió al Congreso de la Unión, el 9 de noviembre de 1950, una iniciativa para reformar el artículo 131 constitucional y, en consecuencia, también el 49, cuyos textos se modificaron y siguen vigentes en los términos siguientes:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias, el Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

...

Artículo 131. ...el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida (*Diario Oficial de la Federación* de 28 de marzo de 1951).

Tanto en el Estado de facto como en el Estado de derecho puede expedirse el decreto-ley. A raíz de un golpe de Estado, quien detenta el Poder Ejecutivo dicta decreto-ley en clara usurpación de la función legislativa; a raíz de una revolución, es frecuente que quien la acaudilla asuma la función legislativa y dicte decretos-ley. El Estado de hecho requiere, pues, del decreto-ley para su organización provisional, con miras a convertirse, por lo menos formalmente, en Estado de derecho, en el cual, el decreto-ley es un procedimiento excepcional de legislación delegada atribuido al Ejecu-



tivo para determinadas situaciones, que Maurice Duverger explica de la siguiente manera:

Presionadas por la necesidad, las cámaras todopoderosas abandonan en manos del gobierno una parte de su poder legislativo; mediante una ley de “plenos poderes” le autorizan durante cierto periodo y en un ámbito limitado, a hacer reglamentos con fuerza de ley, es decir que pueden modificar leyes en vigor, tales “decretos-ley” se someterán luego a la ratificación del parlamento en un determinado plazo de tiempo. Así se llega a una confusión de poderes parcial y temporal que deforma el régimen parlamentario en otro sentido, es decir, dándole al Ejecutivo una preponderancia de hecho, pero sin asegurarle la duración.<sup>273</sup>

Los artículos 85 y 86 de la Constitución Española de 1978 hacen pleno y expreso reconocimiento de la figura del decreto-ley, el último de los cuales literalmente ordena:

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-ley y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.
2. Los Decretos-ley deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de la totalidad del Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviese reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.
3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

La Constitución italiana considera al decreto-ley comprensivo de todas las disposiciones normativas expedidas por el Poder Ejecutivo, cuya eficacia es idéntica a la de la ley formal; el artículo 76 de dicho ordenamiento constitucional permite la delegación legislativa a favor del Ejecutivo, sobre la base de una precisa “determinación de los principios y criterios directivos y sólo para tiempo limitado y para objetos definidos”. La delegación de la función

---

<sup>273</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 200.

legislativa a favor del Ejecutivo conforme al artículo 76 de la referida Constitución, tiene diversos límites, concernientes respectivamente:

A la materia delegada, que por lo regular, debe ser sustancialmente legislativa.

Al destinatario de la delegación, que debe ser el Consejo de ministros, y, en consecuencia, no alguno de ellos considerado aisladamente u otros órganos o entes.

A la forma de ley delegada, que de conformidad con el artículo 87.V de la Constitución italiana, debe ser la propia del decreto presidencial.

Al contenido de la ley de delegación, que debe contemplar objetos específicos, lo que excluye cualquier delegación de plenos poderes, salvo en el caso previsto en el artículo 78 constitucional, de la liberación del estado de guerra confiriendo al Gobierno poderes necesarios.

Acerca del tema que nos ocupa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que

la delegación de facultades legislativas a favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión para no sobrepasar al margen de la excepción... si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se reputa anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquél, porque ello no significa ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del poder legislativo en el ejecutivo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro.<sup>274</sup>

Como se desprende de la jurisprudencia y de los textos constitucionales transcritos, en México está prevista la existencia del decreto-ley, aun cuando no se le designe literalmente con esa denominación, pero coincidente en términos generales con lo que la doctrina considera como tal, no obstante que no se exija el requisito de la ratificación o convalidación del congreso o parlamentaria que establecen las Constituciones de otros países.

<sup>274</sup> Amparo en revisión 2065/64, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, vol. CXVIII, abril de 1967, pp. 29 y 77.

### e. El reglamento

Al igual que la ley, el reglamento es un conjunto de normas que regulan la conducta externa humana, de manera general, impersonal, abstracta, obligatoria y coercitiva; se distingue de la ley, en razón de su órgano emisor, toda vez que ordinariamente es dictado por el Poder Ejecutivo, de ahí que resulte ser más fácilmente modificable que la ley, lo que no es óbice para la expedición de reglamentos interiores de los otros poderes y de los órganos constitucionales autónomos, sin ninguna intervención del Ejecutivo. En la práctica, los reglamentos pueden clasificarse como emitidos de acuerdo con la ley, en ausencia de la ley y en contra de la ley.

El reglamento emitido de acuerdo con la ley, es el llamado reglamento heterónomo, así denominado por estar sometido a los dictados de la ley expedida por otro poder, cual es el Legislativo, circunstancia que impide su libre desarrollo; en cambio, el reglamento emitido en ausencia de la ley, es el conocido como reglamento autónomo, así llamado por no tener su fundamento en la ley, sino directamente en la Constitución; se trata de un reglamento excepcional que no requiere de una ley que reglamentar; distinto es el caso de reglamento emitido en contra de ley —y por tanto ilegal—, bien por carecer de fundamento legal y constitucional, o bien por emitirse en infracción de la ley que pretende reglamentar, ya por exceso o por contradicción, situación anómala que puede llegar a contrariar a la propia Constitución, en cuyo caso se tratará de un reglamento no sólo ilegal sino anticonstitucional.

A la luz de la fracción I del artículo 89 constitucional, el doctor Gabino Fraga definió al reglamento como “una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.<sup>275</sup>

La anterior definición no es aplicable a todo tipo de reglamento, ya que algunos, los llamados reglamentos autónomos, derivan directamente de la Constitución; es por ello que la doctrina distingue entre reglamento heterónomo y autónomo.

### i. El reglamento heterónomo

Se puede explicar el reglamento heterónomo como un cuerpo normativo, expedido por el titular del Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad re-

<sup>275</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 104.

glamentaria que le otorga en la fracción I de su artículo 89 la Constitución, para proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de una ley, a la cual no debe contrariar, exceder o rebasar, ni tampoco desvirtuar su espíritu o contenido, sino sólo desarrollarla, explicarla y complementarla para su mejor aplicación.

Se explica la existencia de los reglamentos heterónomos en razón de que las leyes, dada su naturaleza, pueden no prever específicamente cuanto supuesto sea posible, de ahí que su rango de generalidad y abstracción deba ser extenso y omnicompreensivo; en cambio, dichos reglamentos están destinados a detallar los supuestos genéricos previstos en la ley a la que siempre están subordinados, a efecto de que sea clara, inequívoca y precisa, la aplicación individualizada de la norma jurídica.

Habida cuenta que la facultad reglamentaria del presidente de la República es intransferible e indelegable, ni los secretarios de Estado ni ningún otro funcionario de la administración pública pueden expedir reglamentos de leyes ni disposiciones de cualquier otra denominación, de carácter general, abstracto, obligatorio y coercitivo, que sustituyan a aquéllos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó la facultad reglamentaria y caracterizó al reglamento administrativo para diferenciarlo de la ley, en la tesis que a continuación se transcribe:

Reglamentos administrativos. Facultad del presidente de la República para expedirlos. Su naturaleza. El artículo 89, frac. I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes; y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en ambos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento

determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.<sup>276</sup>

Se caracteriza pues, el reglamento, por ser un producto normativo de índole general, abstracto, impersonal, obligatorio y coercitivo, creado mediante procedimiento diferente al de la ley expedida por el órgano legislativo, derivado de un acto unilateral de autoridad competente, en ejercicio de función materialmente legislativa que le atribuye el orden jurídico vigente; su generalidad contrasta con los actos de autoridad que producen efectos concretos o individuales.

Asimismo, conviene hacer hincapié en que la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal se circunscribe a las leyes que expida el Congreso de la Unión; la del jefe del Gobierno del Distrito Federal se limita a las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa; la de los gobernadores de los Estados se reduce a las leyes emitidas por las legislaturas locales; en tanto que la de los ayuntamientos queda acotada por las leyes en materia municipal que deberán expedir dichas legislaturas.

## ii. El reglamento autónomo

A diferencia del heterónimo, el reglamento autónomo no desarrolla, explica, detalla ni complementa una ley, sino que deriva de un precepto constitucional. En opinión del profesor argentino Manuel María Díez, en el sistema jurídico argentino:

Los reglamentos autónomos o independientes, *praeter legem*, son los que dicta el órgano ejecutivo sin someterse a una ley formal. Son todos aquellos que no tratan de ejecutar una ley concreta sino regular materias en las que no exista una ley que permita dictar un reglamento de ejecución, pero que la administración puede dictar en mérito a facultades que surgen implícitamente de la Constitución Nacional o en el ejercicio de poderes discrecionales de que dispone. Los reglamentos autónomos, a diferencia de los ejecutorios, tienen carácter de norma primaria, ya que, como hemos señalado, hay una laguna legal que el reglamento trata de cubrir.

Los reglamentos autónomos no pueden, desde ya, invadir la zona de reserva legal, puesto que esta zona compete exclusivamente al legislador. No pueden derogar ninguna ley y por ello si se dictara una ley debería desaparecer.

---

<sup>276</sup> Tesis 512, *Semanario Judicial de la Federación*, Apéndice, 1917-1975.

No pueden afectar los principios generales. Los reglamentos autónomos son los de policía y buen gobierno.<sup>277</sup>

En México, un sector importante de la doctrina reconoce la existencia de este tipo de reglamento, concretamente en dos casos específicos, por estar previstos ambos en la Constitución General de la República, uno en el artículo 21 y el otro en el párrafo quinto del artículo 27.

Reglamento autónomo, por ejemplo, es el previsto en el párrafo quinto del artículo 21 constitucional, al preceptuar: “Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional”.

El párrafo primero, *in fine*, del artículo 21 constitucional dispone:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

#### IV. LA IDEA DE LA REPRESENTACIÓN

El *Diccionario de la lengua española*, en una de sus acepciones define al verbo “representar” como “sustituir a alguien o hacer sus veces”, por lo que “representación” es la acción y efecto de representar, de sustituir a otro; por ejemplo, un grano de maíz tomado al azar de un silo de almacenamiento, representa al resto de los granos de maíz ahí almacenados; una hoja de papel representa al resto de las hojas contenidas en el paquete que he adquirido para usarlo en la impresión de documentos en la impresora de mi equipo de cómputo.

El verbo español “representar” es de origen latino y significa hacer presente, manifestar o presentar de nuevo, lo que ha dado lugar a que el concepto de la “representación” —acción y efecto de representar— tenga un amplio uso en el ámbito político.

Uno de los pensadores que más han estudiado la representación en el marco del Estado ha sido Thomas Hobbes, quien considera que todo go-

<sup>277</sup> Díez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980, t. 1, p. 100.

bierno, incluso el dictatorial, es representativo, habida cuenta de que, ante sus pares, representa a sus habitantes, idea compartida por numerosos autores, a los que se enfrentan otros que sólo reconocen como representativos a los gobiernos democráticos.<sup>278</sup>

En el Estado contemporáneo es imposible la democracia directa como forma exclusiva de gobierno, por cuya razón, los de orientación democrática se basan actualmente en la institución de la representación, por más que en ciertas ocasiones se recurra al empleo de mecanismos de democracia directa, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

En efecto, la transformación del Estado derivada de su crecimiento hizo inviable la democracia directa, por lo que diversos pensadores, como Benjamín Constant, Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill, entre otros, promovieron la sustitución de la democracia directa por la democracia representativa, a efecto de que la tarea de hacer las leyes ya no se atribuyese a todo el pueblo constituido en asamblea sino a un cuerpo colegiado cuyos integrantes fueran elegidos por quienes tuviesen la calidad de electores.

La moderna democracia es representativa y tiene como base a la teoría de la representación política, que en su inicio sufre severas críticas, como la expresada en la tribuna francesa por el senador Gustavo de Lamarzelle, bajo el argumento de que “El voto del último de los imbéciles y de los ignorantes pesa tanto en la balanza de nuestros destinos como el de un Víctor Hugo o de un Pasteur”.

La representación permite que una persona actúe en nombre de otra, y que las funciones atribuidas a una pluralidad de individuos sean desempeñadas por una sola persona, a la que se le reconoce como representante; además, permite también simbolizar un todo por medio de alguna o algunas de sus partes.

### 1. *Acepciones de la representación*

Sin duda, “representación” es una palabra anfibológica, dadas las múltiples acepciones que admite el verbo “representar” del que es acción y efecto, entre otras: subrogarse en los derechos, autoridad o bienes de otro, como si fuera la misma persona; sustituir a uno o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad o empresa; hacer las veces, ocupar el puesto de una o muchas personas en virtud del poder o autorización que de ellas se ha

---

<sup>278</sup> Véase Fenichel Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, trad. de Ricardo Montoro Romero, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 17.

recibido; ser imagen o símbolo de una cosa; en tanto que “representación” es la acción y efecto de representar. A este respecto, Hanna Fenichel Pitkin sostiene:

En términos generales, representación quiere decir, más bien, hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literalmente o de hecho. Ahora bien, decir que algo está a la vez presente y no presente es expresar una paradoja, con lo que surge un dualismo fundamental en el significado de representación... Pero no hay necesidad de crear misterios aquí; podemos decir simple y llanamente que en la representación algo que no está literalmente presente se considera que está presente en un sentido no literal.<sup>279</sup>

## 2. *Concepto de representación*

Se da la representación en el contexto de una relación establecida entre dos personas o grupos de personas, el representado o los representados y el representante, el que puede ser una persona física o moral. Según Jellinek: “Se entiende por representación la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona”.<sup>280</sup>

## 3. *Formas de representación*

La representación tiene diversas modalidades que permiten distinguir, entre otras formas, la representación jurídica y la política, en razón del ámbito o contexto en que se desarrolle la correspondiente sustitución del representado por el representante.

### A. *La representación jurídica*

Surge la representación jurídica de la persona física, en algunos casos como una consecuencia de la incapacidad jurídica del representado, y en

<sup>279</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>280</sup> Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de Fernando de los Ríos Urruti, México, Compañía Editorial Continental, 1958, p. 463.



otros, de la imposibilidad o inconveniencia de que el representado realice, por diversos motivos, personalmente ciertos actos; en tanto que la representación jurídica de las personas jurídicas deriva de la imposibilidad de éstas de actuar por sí mismas, por lo que requieren ineludiblemente de la intervención del representante. Según Ugo Nattoli:

es posible reconocer la representación como forma de cooperación sustitutiva, en la que un sujeto (precisamente el representante) pone su actividad al servicio exclusivo de otro (llamado *dominus*), a quien sustituye para el cuidado de sus intereses frente a terceros. Con la consecuencia de que los efectos de la actividad jurídica así desarrollada (en cuanto haya sido desplegada dentro de los límites de la legitimación conferida al representante) repercuten inmediatamente en la esfera jurídica del *dominus*, que ingresa inmediatamente como parte de la relación con el tercero con quien contrató el representante.<sup>281</sup>

La doctrina distingue, dentro de la representación jurídica: la indirecta y la directa; en la primera, el representante asume a nombre propio derechos y obligaciones en interés del representado, por cuya razón se requiere de un nuevo acto para derivar a éste los derechos y deberes asumidos. En tanto que en la representación directa, el representante no obra a nombre propio, pues realiza un acto jurídico, o varios, a nombre de un tercero en quien se producen sus efectos.<sup>282</sup>

La representación jurídica admite regulación de características diversas, según se trate de la regida por el derecho civil, por el derecho procesal, por el derecho mercantil, o por el derecho social.

Es frecuente que se confundan los conceptos de poder, representación y mandato, por lo que es conveniente precisarlos para diferenciarlos. Se entiende por poder la facultad otorgada al representante por el representado para que actúe por cuenta y en nombre de éste; en tanto que la acción de representar, o sea, la representación, se interpreta como el acto mediante el cual el representante obra por cuenta y a nombre del representado, en virtud del poder de que ha sido dotado; mientras que en los términos del artículo 2546 del Código Civil Federal: “El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga”.

<sup>281</sup> Natoli, Ugo, voz “Rappresentanza (Diritto privato)”, *Enciclopedia del diritto*, Milán, Giuffrè Editore, vol. XXXVIII, 1987, p. 464.

<sup>282</sup> Hinestroza, Fernando, *La representación*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 133.

Es posible que la representación jurídica se establezca sin la voluntad del representado, porque puede estar dispuesta por la ley (representación legal), o por una resolución judicial (representación judicial); o bien, puede ser producto de la voluntad unilateral del representado (representación voluntaria), en cuyo caso el representado, mediante declaración de voluntad, designa libremente al representante, determina las facultades que éste ha de ejercer en su nombre y precisa las instrucciones conforme a las cuales deberán usarse. La representación jurídica suele instrumentarse mediante el contrato de mandato o, tratándose de personas morales, derivarse de un contrato societario.

Hablamos de representación procesal para referirnos a la actuación en juicio, de una persona en nombre de otra, la cual puede ser forzosa o voluntaria. En su artículo 1o., el Código Federal de Procedimientos Civiles previene que actuarán en el juicio los propios interesados o sus representantes o apoderados, en los términos de la ley: “En cualquier caso, los efectos procesales serán los mismos, salvo prevención en contrario”.

Se habla de representación mercantil para aludir a la actividad que realiza el representante o distribuidor para la venta y distribución de un producto que le proporciona el representado, la que puede tener carácter de exclusividad en una demarcación territorial específica.

Los sindicatos de trabajadores, al igual que las cámaras empresariales, actúan en nombre de sus agremiados, tanto en la celebración de contratos colectivos como en la defensa de sus intereses y derechos, conforme a la regulación del derecho laboral, en el caso de los sindicatos de trabajadores, o del derecho empresarial, en lo relativo a las cámaras de empresarios.

### B. *La representación política*

Se puede explicar la representación política como un fenómeno que permite al Estado, mediante diferentes procedimientos —como el electoral—, integrar un grupo de ciudadanos que se encarguen de crear su voluntad, dada la imposibilidad de que él mismo lo haga.

La democracia indirecta se basa en la representación política, en cuya virtud la acción de los gobernantes se imputa obligatoriamente a los gobernados en razón de un supuesto otorgamiento de poderes otorgados por éstos, al elegirlos mediante sufragio, por cuya razón la autenticidad de la representación queda supeditada a la forma en que se elijan los representantes y de que éstos actúen en consonancia con el sentir, la voluntad y los intereses de los gobernados.

Diría Norberto Bobbio: “Una democracia es representativa porque, por una parte, cuenta con un órgano cuyas decisiones colegiadas son tomadas por los representantes, y también, por la otra, porque refleja mediante esos mismos representantes los diversos grupos de opinión o de interés que se forman en el interior de la sociedad”.<sup>283</sup>

En el texto antes citado, se pone especial énfasis en la representación política respecto de los órganos legislativos y se soslaya la relativa a los órganos ejecutivos, pese a que éstos, especialmente en los regímenes presidenciales, el presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, por lo que su carácter de mandatarios es evidente, dada la gran cantidad de obligaciones y deberes que su actuación imputa a los gobernados, mediante la celebración de tratados internacionales y el uso de su facultad reglamentaria.

Empero, no es insólito que la teoría política considere al Poder Ejecutivo como representante político del pueblo; así lo reconoce Rousseau en *El contrato social*, cuando afirma que el pueblo puede y debe ser representado en el Poder Ejecutivo.<sup>284</sup>

El abate Emmanuel J. Sieyès, en su libro *¿Qué es el tercer Estado?*, presentó su teoría de la representación política que condiciona la cabal comprensión del mecanismo social al análisis de la sociedad, como si fuera una máquina cualquiera, mediante el examen separado de cada una de sus partes, para después reunir las mentalmente y percatarse de sus concordancias y apreciar su armonía general.

Distingue Sieyès tres épocas en la formación de las sociedades políticas; en la primera, caracterizada por el juego de voluntades individuales —origen de todo poder—, un grupo de individuos aislados trata de reunirse y logra asociarse para formar una nación.

En la segunda época, las voluntades individuales permanecen como origen del poder, pero aisladamente consideradas su poder sería nulo, pues sólo cobra fuerza en su conjunto, hace falta pues que la nación tenga una voluntad común, para que haya unidad en la voluntad de la asociación cuyos miembros son demasiado numerosos y se encuentran esparcidos en un amplio territorio, lo cual dificulta que por sí mismos puedan ejercer su voluntad común.

Para vencer esa dificultad, en la tercera etapa, separan una porción de la voluntad nacional —y por consecuencia de poder—, la indispensable

<sup>283</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, trad. de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Trotta, 2003, p. 494.

<sup>284</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 7a. ed., trad. de Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar, 1950, p. 177.

para proveer y velar por los intereses públicos y confían su ejercicio a algunos de ellos, lo que da origen al gobierno ejercido por procuración. Al respecto, explica el abate: “Yo distingo la tercera época de la segunda en que en ella no es ya la voluntad común *real* la que obra, sino la voluntad común representativa”.<sup>285</sup>

En suma, Sieyès considera a los individuos como los elementos básicos de la comunidad, la cual requiere una voluntad común, el problema estriba en el elevado número de individuos que integran la comunidad, dispersos en el extenso territorio del Estado, lo cual obstaculiza el ejercicio individual de la voluntad común; para resolver tal problema, se delega a algunos de esos individuos el ejercicio de la porción de la voluntad común suficiente para custodiar y preservar los intereses comunes; no se encomienda la voluntad común sino sólo el ejercicio de una porción de ella. En consecuencia, los delegados no pueden ejercer esa parte de la voluntad común como una atribución propia sino en representación.<sup>286</sup>

En 1787, en la Convención de Filadelfia se expresaron diversas interpretaciones acerca de la representación, por ejemplo, Williams Paterson opinó que “Es un expediente mediante el cual una asamblea de ciertos individuos elegidos por el pueblo sustituye a la inconveniente reunión de todo el pueblo en general”.<sup>287</sup>

Por su parte, James Wilson consideró que en razón de que el pueblo no puede actuar por sí mismo, debe hacerlo por medio de sus representantes:

Y, hablando en verdad, no hay diferencia entre lo que es hecho por el pueblo y lo que es hecho por sus diputados, actuando de acuerdo a los poderes recibidos. Desde el punto de vista práctico, hay una pequeña diferencia, porque no existe ninguna ventaja en el sistema de que cada ciudadano delibere y vote en persona, que no pueda ser suplantada por una representación libre y asociada.<sup>288</sup>

Toda vez que el Estado y sus entes auxiliares, jurídicamente personificados, son entes abstractos que actúan invariablemente por medio de per-

<sup>285</sup> Sieyès, Emmanuel J., *¿Qué es el tercer Estado?*, 2a. ed., trad. de José Rico Godoy, México, UNAM, 1983, p. 107.

<sup>286</sup> Cfr. Sánchez Viamonte, Carlos, *Los derechos del hombre y la Revolución francesa*, México, UNAM, 1956, pp. 112 y 193.

<sup>287</sup> Carpenter, William S., *Democracy and Representation*, Princeton, Princeton University Press, pp. 39 y 40.

<sup>288</sup> Andrews, James D., *The Works of James Wilson*, Chicago, Callaghan and Company, 1896, vol. II, p. 14.

sonas físicas, a quienes se identifica con distintas denominaciones: funcionarios, empleados o servidores públicos, entre otras, cuya relación con el Estado trata de explicar la doctrina jurídica a través de distintas teorías, entre las que destacan la del mandato, la de la representación y la del órgano.

## V. LOS SUJETOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El aparato estatal está compuesto por la propia persona del Estado, actuando por medio de sus unidades interiores —los órganos— y por otras personas jurídicas que crea para auxiliarse en sus menesteres, o sean los entes autárquicos, las empresas públicas, las sociedades de economía mixta, los organismos y órganos constitucionales autónomos y las universidades públicas a las que la ley confiere autonomía.

Por consiguiente, el Estado y las otras personas jurídicas por él creadas y que con él coparticipan en el ejercicio de sus actividades, integran el universo de sujetos del derecho parlamentario, pero como todas esas personas jurídicas son entes abstractos, o sea, no tienen inteligencia, ni voluntad, ni acción, es decir, no pueden, por sí mismos, conocer, ni querer, ni actuar, requieren del apoyo de la inteligencia, de la voluntad y de la acción de personas físicas, que son los servidores públicos, quienes, por tal motivo, también son sujetos del derecho parlamentario.

Asimismo, el Estado se relaciona con particulares, bien sea por razones contractuales o en ejercicio de su poder de policía, por lo que tales particulares se convierten también en sujetos del derecho parlamentario; en consecuencia, el universo de sujetos del derecho parlamentario se integra con las personas jurídicas de derecho público que participan en el quehacer parlamentario, las personas físicas de los servidores públicos y por los particulares —personas físicas o jurídicas— que se relacionan con el Estado.

### *Del conocer, querer y actuar del Estado*

Los sujetos activos, como acabo de decirlo, son personas jurídicas de derecho público: el Estado y sus entes auxiliares jurídicamente personificados que, repito, son entes abstractos que actúan invariablemente por medio de personas físicas a quienes se identifica con distintas denominaciones: funcionarios, empleados o servidores públicos, entre otras, cuya relación con el Estado trata de explicar la doctrina jurídica a través de distintas teorías, entre las que destacan la del mandato, la de la representación y la del órgano.

### A. *La teoría del mandato*

Encuentra su origen esta teoría en el derecho civil, y trata infructuosamente de establecer que ciertos seres humanos, en virtud de un supuesto mandato, realizan actos como si fueran ejecutados por determinadas personas jurídicas: el Estado y sus entes auxiliares; por lo que las personas físicas serían mandatarios del Estado y sus demás personas jurídicas de derecho público; pero, para crear el mandato, es indispensable el otorgamiento de un poder por parte de una persona a favor de otra; la cual, si lo acepta, podrá actuar en nombre de la poderdante, por lo que, para tal efecto, es absolutamente necesario que el otorgante tenga voluntad, habida cuenta de que el mandato es, por antonomasia, un acto de voluntad. Ahí radica el talón de Aquiles de esta teoría del mandato, porque, como observa Léon Michoud, ni el Estado ni sus otras personas de derecho público, por ser entes abstractos, producto de una ficción jurídica, pueden, por sí, otorgar el poder al mandante que, una vez investido del mismo, quede, entonces sí, habilitado para representarlo. Luego entonces, la teoría del mandato es inadmisibles.<sup>289</sup>

### B. *La teoría de la representación legal*

Igualmente proveniente del derecho civil, la llamada teoría de la representación que vino a desbancar a la teoría del mandato y, en vano, intenta explicar cómo es que la persona jurídica del Estado necesita de la persona humana para querer y para actuar; en esencia, esta teoría sostiene que el Estado, como toda persona jurídica, tiene capacidad jurídica, mas no capacidad de obrar; en consecuencia, necesita de representantes que quieran y obren por él, en ejercicio de una representación legal, de manera análoga a lo que ocurre con los menores e incapaces.

A mi modo de ver, la teoría de la representación legal es aplicable a toda persona jurídica, excepto al Estado, habida cuenta que la ley puede crear o autorizar la creación de las demás personas jurídicas y establecer los términos de su operación y funcionamiento, determinando quiénes podrán fungir como sus representantes legales, como lo hace tratándose de menores o dementes. Mas, eso no puede aplicarse al Estado, porque éste sería el que emitiría la ley que podría autorizar tal representación, precisamente por medio de personas físicas, que para fungir como sus representantes en la elaboración de tal ley, requerirían, en rigor, de la voluntad de la persona

<sup>289</sup> Michoud, Léon, *La théorie de la personnalité morale*, 4a. ed., París, Sirey, 1932, t. I. p. 132.

jurídica del Estado, la cual nunca podría constituirse sin intervención de persona física, habida cuenta que el ente estatal carece de capacidad de querer y obrar.<sup>290</sup>

### C. *La teoría del órgano*

Diversos significados tiene el vocablo órgano, entre otros, el de cosa que sirve para la ejecución de un acto o un designio; es en este sentido en el que se usa este vocablo, para servir de punto de arranque a la teoría jurídica de la organización del Estado y de la administración pública, aun cuando algunos de quienes han incursionado en el desarrollo de esta teoría, como el alemán Óscar Hertwig, evoquen su acepción biológica que lo explica como cualquiera de las partes del cuerpo animal o vegetal que ejercen una función.

En razón del rechazo de las teorías del mandato y de la representación legal para explicar la imputabilidad de la voluntad de ciertas personas físicas —los servidores públicos— al Estado, surgió en Alemania la teoría del órgano, misma que, en opinión del profesor uruguayo Aparicio Méndez, “es la única que regula eficientemente en los aspectos jurídico y técnico, esto es, integralmente, el hecho de la fragmentación del Estado, las condiciones de funcionamiento de esas unidades, sus relaciones recíprocas y externas, y el todavía más sutil fenómeno de la acción del hombre por el Estado”.<sup>291</sup>

Salvo en la etapa de su lanzamiento, realizada durante la década de 1874 a 1883 por su creador el eminente jurista alemán Otto von Gierke,<sup>292</sup> en rigor no procede hablar de una teoría jurídica del órgano, dada la multiplicidad de sus versiones, las que surgen como consecuencia lógica del reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, que conlleva la necesidad de explicar la razón de la actuación de las personas que individual o colegiadamente manifiestan la voluntad del Estado, dada la naturaleza abstracta de éste.

Conforme a la original teoría del órgano, formulada por Gierke, desde una perspectiva organicista, los servidores del Estado no deben ser conside-

<sup>290</sup> Véase Xifra Heras, Jorge, *Formas y fuerzas políticas*, Barcelona, Bosch, 1958, p. 183.

<sup>291</sup> Méndez, Aparicio, *La teoría del órgano*, Montevideo, Rosgal, 1949, p. 15.

<sup>292</sup> El primer esbozo de la teoría del órgano lo hizo Otto von Gierke, publicado en 1874, bajo el rótulo *Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtsteorien, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*; pero la exposición completa de su teoría del órgano la dio a conocer nueve años después, en su ensayo publicado en Berlín en 1883, bajo el título *Die Genossenschaftstheorie un die deutsche Rechtsprechung*.

rados como representantes o personas ajenas al mismo, habida cuenta que se insertan en el ente estatal como una de sus partes integrantes, es decir como órganos del Estado; de ahí que el servidor público no sea un representante que quiere para la administración pública, sino que quiere por ella, dado que es parte de ella y forma con ella una misma persona, a la que aporta su voluntad psicológica.

La teoría del órgano de Gierke tuvo en su lanzamiento una gran aceptación, pero pronto, otros autores, la reformularon desde perspectivas distintas a la organicista, lo que produjo confusión y contradicción, incluso hay discrepancias entre quienes comparten la perspectiva organicista, pues algunos de ellos, como John C. Bluntschli y Oscar Hertwig, llegan a comparar los órganos de las personas físicas con los de los seres humanos; otros, como los civilistas franceses Marcel Planiol y Georges Ripert, identifican al órgano con la persona física, así el presidente, el secretario de Estado, el embajador, son para ellos órganos del Estado.

Algunos administrativistas italianos, como Cino Vitta, enfatizan el doble significado de la palabra “órgano”, que lo mismo se usa para referirse a los *pubblici uffici*, que para aludir a las personas físicas que los ejercen, haciendo consistir a los *pubblici uffici*, en cada conjunto de competencias y facultades del Estado asignados a una o a varias personas físicas, a efecto de que éstas, mediante su ejercicio, quieran y actúen para lograr los propósitos del Estado.<sup>293</sup>

Sin embargo, en la idea predominante en la doctrina, el concepto de “órgano” incluye tanto el conjunto de competencias y facultades, como la persona o personas físicas a quienes corresponde ejercerlas, a lo que algunos añaden el sentido institucional; en este último caso se ubica Guido Zanolini, quien señala: “De esta manera forman parte del órgano las personas físicas que son sus titulares sucesivos, el conjunto de sus competencias, el material de trabajo que necesita su actividad, los actos y documentos en los que aquélla se exterioriza. Todo esto, debidamente organizado, constituye una unidad jurídica, o sea una institución”.<sup>294</sup>

Conviene enfatizar que el órgano carece de personalidad jurídica propia, pues forma con el Estado una sola unidad, lo que explica Georg Jellinek de la siguiente forma:

<sup>293</sup> Vitta, Cino, *Diritto amministrativo*, 4a. ed., Turín, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1954, p. 169.

<sup>294</sup> Zanolini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Masnata, Ediciones Arayú, 1951, t. I, pp. 177 y 178.



El órgano como tal no posee personalidad alguna frente al Estado. No existen, pues, dos personas, la del Estado y la del órgano entre las cuales haya una relación de derecho, sino que Estado y órgano son más bien una unidad. El Estado sólo puede existir mediante sus órganos. Si se eliminan éstos, no nos queda el Estado como el titular de ellos, sino que sólo nos resta, jurídicamente, la nada.<sup>295</sup>

Sobre este tema, Hans Kelsen retoma en parte las ideas de Gierke cuando afirma que los seres humanos asumen el carácter de órganos cuando desempeñan funciones del Estado: el Parlamento, al expedir el Código Penal; el juez al dictar la resolución judicial; y el carcelero al hacer cumplir la pena impuesta en la sentencia; precisa el autor de la llamada Escuela de Viena, que:

Un órgano, en este aspecto, es un individuo que realiza una función específica. La calidad de órgano que el individuo tiene está constituida por la función que desempeña. Es órgano porque, y en cuanto, realiza una función creadora o aplicadora del derecho. Además de este concepto existe otro menos amplio, un concepto material, de acuerdo con el cual un individuo es órgano del Estado únicamente cuando tiene en lo personal un cargo jurídico específico.<sup>296</sup>

En la doctrina, algunos autores, como Manuel María Díez, distinguen también entre órgano y cargo, dentro de este último advierten dos acepciones, una relativa a la situación del titular del órgano, y otra para referirse a las funciones que corresponden al titular.<sup>297</sup>

En México, quien ha incursionado con objetividad en el tema de la teoría del órgano ha sido el eminente jurista Andrés Serra Rojas, en cuya opinión, el órgano es una creación jurídica abstracta y permanente, una esfera de competencia que perdura mientras está vigente la ley que le da vida jurídica y desaparece al abrogarse la ley. Para el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, el órgano se integra con dos elementos; el primero es la persona o conjunto de personas físicas llamados funcionarios públicos que tienen a su cargo cumplir con los mandatos de la ley en el ámbito de su competencia; el segundo elemento es el ente o unidad formado con la competencia, los derechos, deberes, obligaciones, posibilidades y limitaciones, vinculadas con una finalidad específica, lo que

<sup>295</sup> Jellinek, Georg, *op. cit.*, 2a. ed., pp. 457 y 458.

<sup>296</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979, p. 229.

<sup>297</sup> Véase Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, t. 1, p. 76.

permite hablar del órgano y de su titular, como elementos estrechamente vinculados.<sup>298</sup>

En mi opinión, el órgano del Estado es un complejo de competencias, atribuciones, facultades, derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones, cuyo desempeño, ejercicio o cumplimiento, debe realizarse por medio de persona física: el titular del órgano, que hoy es una persona física, y mañana puede ser otra distinta, dado el carácter temporal o pasajero de la titularidad, por lo que, el órgano es sustancia: hoy y mañana tiene competencias, atribuciones, derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones que desempeñar, ejercer o cumplir; en tanto que el titular es accidente, porque quien hoy tiene ese carácter, mañana puede carecer de él, al haber sido sustituido por otra persona física en la titularidad. Lo anterior no predica la inmutabilidad del órgano, habida cuenta de la posibilidad permanente de modificar cualquiera de los aspectos de su complejidad.

El Estado, como toda persona jurídica, puede tener —y de hecho tiene— varios órganos, mas éstos carecen de personalidad; en el Estado absolutista sólo había un órgano: el rey; en cambio, en el Estado de derecho debe haber varios órganos, un Estado sin órganos es imposible porque no podría actuar, como tampoco puede actuar un órgano sin titular, aunque sea interino.

La terminología política vulgar de nuestro país mantiene resabios de las obsoletas teorías del mandato y de la representación legal que conviene sepultar para evitar confusiones; así se habla, por ejemplo, del primer mandatario de la nación, para referirse al titular del órgano “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, previsto implícitamente en el artículo 80 de nuestra carta magna, dicho titular es designado ordinariamente cada seis años, mediante elección popular directa en los términos previstos en la legislación electoral.

En México, la Constitución vigente prevé la existencia de los órganos siguientes:

- órgano autónomo para medir la pobreza (artículo 26-C).
- órgano para la procuración de justicia agraria (artículo 27-XIX).
- órganos reguladores coordinados en materia energética (artículo 28).
- órgano para garantizar la libre competencia (artículo 28).
- órgano para el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones (artículo 28).

<sup>298</sup> Serra Rojas, Andrés, *Teoría general del Estado*, 16a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 313 y 314.

- órgano interno de control de cada uno de los órganos del artículo 28.
- órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral (artículo 41-5 A).
- órgano para imponer sanciones a los servidores públicos (artículo 73-XXIXH).
- órgano de acusación en los juicios políticos (artículo 74-V).
- órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (artículo 99).
- órganos de gobierno del Distrito Federal (artículo 105-I-k).
- órganos legislativos estatales (artículo 105-II-d y f).
- órgano del Poder Judicial de la Federación (artículo 100).
- órgano público autónomo Fiscalía General de la República (artículo 102-A).
- órganos político administrativos (artículo 122-A-VI-a).

De acuerdo con la teoría del órgano, se puede intentar clasificarlos mediante el empleo de diferentes criterios, como puede ser el de su origen, competencia, importancia y número de sus titulares, por ejemplo.

En cuanto a su origen, se puede hablar de constitucionales, legales y reglamentarios, según deban su creación a la Constitución, la ley o al reglamento.

En razón de su ámbito de competencia, se pueden distinguir en órganos legislativos, administrativos y judiciales.

Por cuanto concierne a su importancia, los hay principales y secundarios, según que sean independientes o que estén subordinados a algún otro.

En atención al número de sus titulares, los órganos pueden ser unipersonales o colegiados.

## VI. EL OBJETO DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Es objeto del derecho, en general, todo lo que siendo útil al individuo es susceptible de despertar su interés y, en consecuencia, de ser tutelado jurídicamente.<sup>299</sup>

La doctrina del derecho parlamentario considera que el objeto del mismo se circunscribe a la regulación jurídica de los asuntos relativos a los bienes y actividades de los órganos legislativos, de los legisladores y demás servidores públicos que están a su servicio, e incluso de particulares en algunos casos.

<sup>299</sup> Véase Zanobini, Guido, *op. cit.*, p. 213.

### 1. *Los bienes*

Cuando las cosas pueden ser objeto del derecho reciben el nombre de bienes, cuya clasificación y características han sido determinadas por el derecho privado y adoptadas, en general, por el derecho público que admite, sin más, la diferencia entre bienes muebles e inmuebles; los primeros son los susceptibles de moverse de un lugar a otro sin afectar su esencia; por el contrario, son bienes inmuebles los que no se pueden mover de lugar, como los bienes raíces, el suelo y las construcciones adheridas a él, las plantas y árboles en tanto estén unidas a él, y en general todo lo que esté unido a un inmueble de manera fija, de suerte que no pueda separarse sin deterioro de uno u otro.

En cuanto a las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles de la Cámara de Diputados, así como a las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, es de observarse que no se rigen por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, sino por la Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de la Cámara de Diputados, y la Norma de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de la Cámara de Diputados.

Al respecto, conviene tener presente que el artículo 134 constitucional dispone:

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Es de hacer notar que la Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de la Cámara de Diputados, y la Norma de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establecen en su articulado excepciones a la licitación pública de contratos de adquisicio-

nes, arrendamientos, obra pública y servicios, lo que permite que un gran número de esos contratos se adjudiquen sin licitación, lo cual infringe la disposición del artículo 134 constitucional, dado que no hay ley que exima de licitación pública mediante convocatoria pública para su adjudicación, porque las referidas normas de adquisiciones, arrendamientos, obra pública y servicios, tanto de la Cámara de Diputados con del Senado, no son leyes, sino ordenamientos internos de las propias cámaras.

Para terminar con esta práctica constitucional se sugiere agregar el artículo 35 *bis* a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto sería el siguiente:

Artículo 35 *bis*. Ambas Cámaras podrán expedir sus normas internas para la regulación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que incluyan los casos de excepción de licitación pública de dichos contratos, las normas citadas de cada Cámara requerirán la aprobación de su Pleno, a propuesta de la respectiva Junta de Coordinación Política.

## 2. *Las actividades*

Otro objeto del derecho parlamentario lo constituye la regulación de diversas actividades, tanto de los órganos legislativos como de los legisladores y de sus demás servidores públicos, así como de particulares.

### A. *Actividades legislativas de los órganos legislativos*

El derecho parlamentario regula las actividades legislativas, jurisdiccionales, administrativas y de fiscalización de los órganos legislativos. El artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para efectuar las siguientes actividades legislativas:

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...

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...

Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República...

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...

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

Para expedir 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...

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...

Para expedir la ley general en materia de seguridad privada...

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...

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...

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...

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

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...

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

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...

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...

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...

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...

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...

Para legislar en materia de cultura física y deporte...

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...

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 acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado...

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

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...

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...

Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares...

Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, 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...

Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares...

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...

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...

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...

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...



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...

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...

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...

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...

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...

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.

El ejercicio de tales actividades legislativas se efectúa de acuerdo al procedimiento que detallé en el capítulo séptimo.

### *B. Actividades jurisdiccionales de los órganos legislativos*

En México, la función materialmente jurisdiccional no se encomienda exclusivamente a los tribunales formales, sino también a los poderes Legislativo y Ejecutivo; de esta suerte, la Cámara de Senadores ejerce función materialmente jurisdiccional cuando actúa con el carácter de Jurado de Sentencia para resolver en juicio político respecto de las faltas en que incurran ciertos servidores públicos de alto rango, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. Del mismo modo, el titular del Poder Ejecutivo ejerce función materialmente jurisdiccional al conceder indultos a los reos sentenciados por los tribunales federales.

El artículo 109 de la Constitución federal confiere a todo ciudadano el derecho de denunciar, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la

presentación de elementos de prueba, ante la autoridad competente las conductas de los servidores públicos políticamente enjuiciables que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o acerca de la conducta de cualquier servidor público que implique responsabilidad penal o administrativa.

Nuestra institución del juicio político tiene sus antecedentes históricos, principalmente en el *impeachment* estadounidense inspirado en el inglés, y en menor medida en el juicio de residencia novohispano.

El vocablo *impeachment*, traducible como “bochorno”, dio nombre a un procedimiento seguido en 1376, durante el gobierno de Eduardo III, mediante el cual la Cámara de los Comunes exigió y logró, por malversación vergonzosa y fraudes financieros colosales, la destitución del consejero privado y *chamberlain* del rey, lord William Latimer, quien además fue sentenciado a pagar una multa y a purgar pena de prisión; sin embargo, poco después fue liberado y reincorporado al servicio del rey, lo que dio lugar a que la Cámara de los Comunes, durante el reinado de Enrique II, lograra que los condenados y privados de sus cargos mediante *impeachment*, quedaran inhabilitados para volverlos a desempeñar.

En Estados Unidos, la Constitución de Virginia retomó, con algunas variantes, el *impeachment* inglés, que luego adoptó la Constitución estadounidense de 1787, y posteriormente habría de servir de modelo al juicio político mexicano previsto en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en términos generales, imitan las Constituciones particulares de los Estados.

En el ámbito federal, el juicio político debe desarrollarse con apego a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que únicamente puede tener inicio mientras el servidor público esté en el ejercicio de su cargo y dentro de un año después, cuyo trámite se divide en dos etapas, la primera a cargo de la Cámara de Diputados que asume para tal efecto el carácter de órgano instructor y de acusación, en tanto que la segunda etapa se encomienda al Senado, en funciones de Jurado de Sentencia.

En los términos del artículo 9o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las denuncias contra los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional, que impliquen presunta responsabilidad política de los mismos, deberán cubrir el requisito de presentarse por escrito ante la Cámara de Diputados, la cual, durante la primera etapa del juicio político, como lo previenen los artículos 74, fracción V, y 110 de la Constitución, y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, se erige en órgano instructor y de acusación, en cuyo desempeño se encarga de sustanciar el procedimiento, por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia, mismas que al instalarse deben designar de entre sus miembros a quienes integren la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos; asimismo, debe integrarse la Sección Instructora en la Cámara de Diputados, prevista en el artículo 11 del citado ordenamiento legal.

Una vez ratificada la denuncia, ante la Cámara de Diputados, se turna para su trámite a la Subcomisión de Examen Previo, lo cual se debe informar a las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la cámara; dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles, dicha subcomisión debe determinar si el denunciado es un servidor público, si la denuncia contiene elementos de prueba que acrediten que la conducta atribuida redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, y si procede incoar el procedimiento de juicio político, porque las pruebas hagan presumir la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del denunciado; de lo contrario, deberá ser desechada la denuncia.

En su caso, la resolución de la Subcomisión de Examen Previo que declara procedente la denuncia se turna, a través de las Comisiones Unidas, a la Sección Instructora de la cámara, la que deberá informar al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa, y que dentro de los siete días siguientes a la notificación deberá comparecer o informar por escrito; así mismo, la Sección Instructora abrirá un periodo de pruebas de treinta días naturales para desahogar las pruebas ofrecidas por el denunciante y el denunciado, y las demás que la Sección estime necesarias, por estar facultada para practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta denunciada o del hecho materia de la misma.

Una vez concluida la instrucción del procedimiento, el expediente se pone a la vista del denunciante y del denunciado, a efecto de que puedan recabar los datos necesarios para formular sus respectivos alegatos que deberán presentar dentro de un plazo previsto en el artículo 15 de la ley de la materia, transcurrido el cual, con o sin alegatos, la Sección Instructora debe formular sus conclusiones, las que debidamente fundadas podrán proponer: dar por terminado el procedimiento o, por el contrario, plantear, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de la materia, la aprobación de los siguientes puntos:

- I) Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia.

- II) Que se encuentra acreditada la responsabilidad del denunciado.
- III) La sanción que deba imponerse de conformidad con el artículo 8o. de la Ley de referencia.
- IV) Que de aprobarse las conclusiones, se remita al Senado la declaración respectiva, en calidad de acusación, para los efectos legales correspondientes.

La Sección Instructora, dentro de un plazo de sesenta días naturales, contados desde el día siguiente al que le fue turnada la denuncia, debe practicar todas las diligencias y entregar sus conclusiones a los secretarios de la cámara, a fin de que ésta se erija en órgano de acusación, hecho lo cual, en la sesión respectiva, la secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a un resumen de las mismas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora, tras lo cual se debe conceder el uso de la palabra al denunciante y al denunciado para que aleguen lo que a su derecho convenga, hecho lo cual se pondrán a discusión y votación las conclusiones de la Sección Instructora.

De considerar la cámara improcedente acusar al denunciado, éste continuará en el ejercicio de su cargo, de lo contrario deberá ser separado del mismo y puesto a disposición del Senado, a cuyo efecto se le debe enviar a éste la acusación respectiva, misma que habrá de sostener una comisión integrada por tres diputados.

Una vez que el Senado reciba la acusación, la deberá turnar a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará tanto a la Comisión de Diputados a cuyo cargo esté la acusación, como al acusado y a su defensor para que, dentro del término de cinco días naturales siguientes al emplazamiento, presenten por escrito sus alegatos; transcurrido tal plazo, con o sin alegatos, la Sección de Enjuiciamiento del Senado habrá de entregar a la Secretaría del Senado sus conclusiones debidamente fundadas, las que deberán contener la propuesta de sanción que corresponda imponer al denunciado, misma que no podrá ser distinta a destitución e inhabilitación.

Una vez recibidas las conclusiones en el Senado, éste debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la entrega de las conclusiones, por lo que se deberá citar a la sesión respectiva, tanto a la Comisión de Diputados que sostendrá la acusación, como al acusado y a su defensor.

En la fecha y hora previstos, el presidente del Senado lo declarará erigido en Jurado de Sentencia y, acto seguido, la Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento, hecho lo cual se concederá la palabra sucesivamente a la Comisión de Diputados, al denun-

ciado y a su defensor, tras lo cual, ya sin la presencia del denunciado y su defensor, se pasará a discutir y votar las conclusiones y aprobar los respectivos puntos de acuerdo, para que, finalmente, el presidente del Senado formule la declaratoria resolutoria correspondiente.

El último párrafo del artículo 110 constitucional erige como inatacables a las declaraciones y resoluciones de ambas cámaras legislativas, por lo que no son impugnables en la vía de amparo las resoluciones emitidas en el juicio político.

Asimismo, los servidores públicos sancionados mediante el juicio político no pueden ser beneficiarios de indulto, habida cuenta que en los términos del capítulo IV del Código Penal Federal, el indulto no podrá otorgarse respecto de la ocupación de cargo o empleo público.

Del mismo modo, los altos funcionarios sancionados a través de juicio político tampoco pueden beneficiarse a través de la figura de la amnistía, dado que de acuerdo con la fracción XXII del artículo 73 de la Constitución, el congreso tiene facultad para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, supuesto que no se surte en el caso del juicio político, por no ser éste de la competencia de los referidos tribunales.

Conviene tener presente que el titular del Poder Ejecutivo no puede vetar las resoluciones emitidas por las cámaras del congreso en un juicio político, en virtud de la disposición expresa del apartado J del artículo 72 constitucional, que a la letra dice: “El Ejecutivo 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”.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 110 constitucional, en el sistema político mexicano pueden ser sujetos de juicio político:

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los consejeros de la Judicatura Federal; los secretarios de despacho; el fiscal general de la República; los magistrados de Circuito y jueces de Distrito; el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral; los magistrados del Tribunal Electoral; los integrantes de los órganos constitucionales autónomos; los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Por lo que ve a los gobernadores de los Estados, diputados a los congresos estatales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y leyes federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales, en cuyo caso la resolución del juicio respectivo será sólo declarativa y se dará a conocer al Poder Legislativo local correspondiente a fin de que proceda como corresponda, en ejercicio de sus atribuciones.

Por lo que ve a los gobernadores, diputados a las legislaturas, y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados de la República, pueden ser sujetos de juicio político en el Congreso de la Unión por violaciones graves a la Constitución y leyes federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales, en cuyo caso la resolución del juicio respectivo será sólo declarativa y se dará a conocer al Poder Legislativo local correspondiente, a fin de que proceda como corresponda en ejercicio de sus atribuciones.

### *C. Actividades administrativas de los órganos legislativos*

En México, el artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión a efectuar las actividades administrativas correspondientes a sus facultades para:

Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes...

Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación...

Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto...

Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación...

Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos...

Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, la Ciudad de México y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento...

Impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones...

Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones...

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...

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...

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

De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución...

Conceder licencia al Presidente de la República...

Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República...

Establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación...

Establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

Además, en su ámbito interno, los órganos legislativos federales de México tienen a su cargo la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros que encomiendan en la Cámara de Diputados a su Secretaría de Servicios Administrativos, y en la Cámara de Senadores a su Secretaría General de Servicios Administrativos.

#### *D. Actividades exclusivas de la Cámara de Diputados*

El artículo 74 constitucional faculta a la Cámara de Diputados para desarrollar las actividades administrativas correspondientes a sus facultades exclusivas para:

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...

Coordinar y evaluar... el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación...

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...

Declarar si hay o no lugar para 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...

Revisar [en ejercicio de la función de fiscalización] la Cuenta Pública del año anterior... 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...

[Evaluar] el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación...

Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo...

Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución...

Como acabo de mencionarlo, la revisión de la Cuenta Pública la realiza la Cámara de Diputados, en ejercicio de la función de fiscalización, a través de la Auditoría Superior de la Federación, apéndice de la propia cámara, y como se establece en el artículo 79 constitucional, tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, lo cual confirma que hoy en día la Auditoría Superior de la Federación es portadora de una autonomía adjetivada que impide su plena autonomía, misma que es indispensable para cubrir a cabalidad su objetivo.

En la actualidad, la naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación la identifica con el órgano desconcentrado, el cual, en el orden jurídico mexicano, se crea conforme a la forma de organización administrativa de la desconcentración consistente en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior.

La Auditoría Superior de la Federación es una dependencia de la Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Vigilancia, y subordinada a la Unidad de Evaluación de dicha comisión, subordinación que se pone de manifiesto en razón de que no sólo la evalúa sino que, además, tiene facultad para sancionar al personal de la Auditoría Superior, incluido el auditor superior.

En tal circunstancia, el auditor superior ve coartada su autonomía lo que redundará en la posibilidad de pasar por alto irregularidades detectadas en las auditorías por el personal que tiene a su mando, porque de no hacerlo se expone a ser destituido. Recuérdese que es nombrado por el voto de la mayoría del pleno de la Cámara de Diputados, por lo que cuando un partido tiene la mayoría de los diputados, ese partido nombrará al auditor superior; en caso de que ningún partido tenga esa mayoría, la designación la harán dos partidos que en suma tengan tal mayoría.



Debiera pues convertirse la Auditoría Superior de la Federación en un órgano u organismo constitucional autónomo, cuyo titular fuera nombrado mediante un procedimiento conforme al cual pudiera cualquier persona que cumpliera los requisitos correspondientes autopostularse para ocupar el cargo, y la designación fuese mediante insaculación.

### *E. Actividades exclusivas de la Cámara de Senadores*

De acuerdo con el artículo 76 constitucional, corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Senadores:

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 éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

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.

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. Se deroga.

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, ésta 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;

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.