

# Derecho parlamentario

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

## DERECHO PARLAMENTARIO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 983

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Jaime García Díaz  
*Cuidado de la edición y formación en computadora*

Carlos Martín Aguilera Ortiz  
*Elaboración de portada*

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

DERECHO  
PARLAMENTARIO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2023

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 6 de enero de 2023

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Hecho en México

ISBN en trámite

## CONTENIDO

Prólogo .....	XVII
Ricardo ROJAS ARÉVALO	
Introducción .....	XXI
CAPÍTULO PRIMERO	
LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA SOCIEDAD .....	1
I. La aparición del Estado .....	2
II. El origen del Estado .....	2
1. Teorías del origen divino del Estado .....	3
2. Teorías del origen humano del poder .....	9
3. Teorías del origen social del Estado .....	13
III. El nombre de Estado .....	14
IV. Elementos del Estado .....	15
1. La población .....	15
2. El territorio .....	17
3. El Gobierno .....	17
4. El orden jurídico .....	18
5. La finalidad .....	19
V. La definición del Estado .....	20
1. La definición propuesta por Georg Jellinek .....	21
2. La definición propuesta por Hans Kelsen .....	23
3. La definición propuesta por Héctor González Uribe .....	25
4. Mi propuesta de definición del Estado .....	26
VI. La evolución del Estado .....	27
1. El Estado primitivo .....	27
2. El Estado esclavista .....	28

3. El Estado feudal . . . . .	29
4. El Estado absolutista . . . . .	32
5. El Estado liberal . . . . .	33
6. El Estado intervencionista . . . . .	34
7. El Estado neoliberal . . . . .	37
VII. Formas de Estado . . . . .	38
1. La forma simple de Estado . . . . .	38
2. Las formas complejas de Estado . . . . .	38
CAPÍTULO SEGUNDO	
EL GOBIERNO . . . . .	43
I. Concepto de gobierno . . . . .	43
II. Formas de gobierno . . . . .	44
1. Régimen parlamentario . . . . .	45
2. Régimen presidencial . . . . .	47
III. Tipos de gobierno . . . . .	48
1. Gobierno constitucional . . . . .	48
2. Gobierno de facto . . . . .	49
IV. El gobierno de gabinete . . . . .	50
1. Antecedentes históricos . . . . .	50
2. Integración del gabinete . . . . .	56
V. Gobierno presidencial . . . . .	56
1. El presidencialismo estadounidense . . . . .	57
2. El presidencialismo mexicano . . . . .	58
VI. El gobierno monárquico mexicano . . . . .	59
1. Los primeros intentos . . . . .	59
2. El emperador Agustín de Iturbide . . . . .	60
3. El Plan de la monarquía indígena . . . . .	61
4. El sedicente emperador Fernando Maximiliano de Habsburgo . . . . .	61
CAPÍTULO TERCERO	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA . . . . .	65
I. La aparición del derecho administrativo . . . . .	66

II. La administración pública federal centralizada . . . . .	67
1. Características . . . . .	68
2. Dependencias de la administración pública federal centralizada . .	71
III. La administración pública federal desconcentrada . . . . .	86
1. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación . . .	86
2. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Relaciones Exte- riores . . . . .	86
3. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público . . . . .	87
4. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Bienestar . . . . .	87
5. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales . . . . .	87
6. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Energía . . . . .	87
7. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Economía . . . . .	87
8. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Agricultura y De- sarrollo Rural . . . . .	87
9. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes . . . . .	88
10. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pú- blica . . . . .	88
11. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Salud . . . . .	88
12. Órganos desconcentrados de la Secretaría del Trabajo y Pre- visión Social . . . . .	88
13. Órganos desconcentrados de la Secretaría de Cultura . . . . .	88
14. Órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano . . . . .	89
15. Órgano desconcentrado de la Secretaría de Turismo . . . . .	89
IV. La administración pública federal descentralizada . . . . .	89
1. Su establecimiento mediante ley o decreto . . . . .	89
2. Personalidad jurídica propia . . . . .	90
3. Patrimonio propio . . . . .	90
4. Estatuto y regulación específicos . . . . .	90
5. Realización de una actividad técnica . . . . .	90
6. Tutela y vigilancia por parte de la administración central . . . . .	91



V. La administración pública federal sectorizada. . . . .	91
1. Organismos descentralizados. . . . .	92
2. Empresas de participación estatal mayoritaria . . . . .	95
3. Fideicomisos públicos. . . . .	97
CAPÍTULO CUARTO	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL PODER LEGISLATIVO	99
I. Composición del órgano legislativo federal mexicano . . . . .	99
1. Cámara de Diputados . . . . .	100
2. Cámara de Senadores . . . . .	102
3. Comisión Permanente del Congreso de la Unión . . . . .	103
II. Concepto de administración pública . . . . .	104
III. La administración pública de la Cámara de Diputados . . . . .	104
1. Secretaría General de la Cámara de Diputados . . . . .	106
2. Secretaría de Servicios Parlamentarios . . . . .	107
3. Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. . . . .	109
4. Naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación .	119
IV. La administración pública de la Cámara de Senadores. . . . .	120
1. Secretaría General de Servicios Parlamentarios . . . . .	120
2. Secretaría General de Servicios Administrativos . . . . .	121
3. Unidad Técnica para la Igualdad de Género . . . . .	122
CAPÍTULO QUINTO	
LOS PARTIDOS POLÍTICOS. . . . .	123
I. Los partidos políticos en la Antigüedad . . . . .	123
1. Partidos políticos en la Grecia clásica . . . . .	124
2. Partidos políticos en la antigua Roma . . . . .	125
3. Partidos políticos en el Imperio Romano de Oriente . . . . .	126
II. Los partidos políticos en la Edad Media . . . . .	126
1. Güelfos y gibelinos . . . . .	126
2. Yorkinos y lancasterianos . . . . .	127
III. Los partidos políticos en la Edad Moderna . . . . .	128
1. <i>Whigs</i> y <i>Tories</i> en Inglaterra. . . . .	128

2. “Gorras” y “sombrosos” en Suecia . . . . .	129
3. “Leales” y “patriotas” en las colonias inglesas en América del Norte . . . . .	129
4. Jacobinos y girondinos en la Francia revolucionaria . . . . .	129
IV. Modernización de los partidos políticos. . . . .	130
1. Partidos políticos en Estados Unidos . . . . .	131
2. Los partidos políticos en Italia . . . . .	133
3. Los partidos políticos en Alemania . . . . .	136
4. Los partidos políticos en España . . . . .	142
CAPÍTULO SEXTO	
LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS EN EL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XX . . . . .	153
I. Los partidos políticos en 1821 . . . . .	157
II. Los partidos políticos de 1823 a 1867 . . . . .	157
1. El Partido Centralista. . . . .	157
2. El Partido Federalista . . . . .	158
3. El Partido Conservador . . . . .	158
4. El Partido Liberal. . . . .	158
5. El Partido Monárquico . . . . .	159
III. Los partidos políticos en el porfiriato . . . . .	159
1. El Partido Liberal Mexicano . . . . .	161
2. El Partido Científico. . . . .	165
3. El Partido Democrático . . . . .	166
4. El Partido Nacional Obrero. . . . .	168
5. El Partido Antirreeleccionista . . . . .	169
IV. Los nuevos partidos políticos al inicio del siglo XX. . . . .	171
Los partidos políticos mexicanos entre 1911 y 1928 . . . . .	172
CAPÍTULO SÉPTIMO	
LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS A PARTIR DE 1928 . . . . .	183
I. El Partido Nacional Revolucionario. . . . .	185
II. El Partido de la Revolución Mexicana. . . . .	189

III. El Partido Revolucionario Institucional . . . . .	192
IV. El Partido Acción Nacional . . . . .	194
V. El Partido Fuerza Popular . . . . .	198
VI. El Partido Revolucionario de Unificación Nacional . . . . .	200
VII. El Partido Popular (Socialista) . . . . .	202
VIII. La Federación de Partidos del Pueblo de México . . . . .	204
IX. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana . . . . .	206
X. El Partido de la Revolución Democrática . . . . .	207
XI. El Partido del Trabajo . . . . .	209
XII. El Partido Verde Ecologista de México . . . . .	210
XIII. El Partido Movimiento Ciudadano . . . . .	211
XIV. El Partido Movimiento Regeneración Nacional . . . . .	212
XV. El Partido Encuentro Solidario . . . . .	214
XVI. El Partido Redes Sociales Progresistas . . . . .	214
XVII. El Partido Fuerza por México. . . . .	214
CAPÍTULO OCTAVO	
LOS PARTIDOS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN . . . . .	215
I. Los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados . . . . .	215
II. Los grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores . . . . .	226
III. Los grupos parlamentarios en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados . . . . .	232
1. El grupo parlamentario del Partido Morena . . . . .	233
2. El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional . . . . .	236
3. El grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institu- cional . . . . .	238
4. El grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México	240
5. El grupo parlamentario del Partido del Trabajo . . . . .	241
6. El grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano . .	241
7. El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática	242
IV. Los grupos parlamentarios en la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores . . . . .	243
1. El grupo parlamentario del Partido Morena . . . . .	243

2. El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional . . . . .	244
3. El grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional . . . . .	244
4. El grupo parlamentario del Partido Encuentro Social. . . . .	245
5. El grupo parlamentario del Partido del Trabajo . . . . .	245
6. El grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México . . . . .	245
7. El grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano . . . . .	246
8. El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática . . . . .	246
CAPÍTULO NOVENO	
DEFINICIÓN, SUJETOS Y OBJETO DEL DERECHO PARLAMENTARIO . . . . .	247
I. Concepto de derecho parlamentario . . . . .	247
II. Relaciones del derecho parlamentario con otras disciplinas . . . . .	248
1. Con el derecho constitucional . . . . .	248
2. Con el derecho electoral . . . . .	249
3. Con el derecho financiero . . . . .	249
4. Con el derecho administrativo . . . . .	249
5. Con el derecho penal . . . . .	249
6. Con el derecho laboral . . . . .	250
7. Con el derecho procesal . . . . .	250
8. Con la ciencia política . . . . .	250
9. Con la cratología . . . . .	250
10. Con la filosofía . . . . .	250
11. Con la historia . . . . .	251
12. Con la teoría del Estado . . . . .	251
III. Fuentes del derecho parlamentario . . . . .	251
1. Fuentes materiales . . . . .	252
2. Fuentes históricas . . . . .	253
3. Fuentes formales . . . . .	253
4. Fuentes directas e indirectas, mediatas e inmediatas . . . . .	253
IV. La idea de la representación. . . . .	268
1. Acepciones de la representación . . . . .	269
2. Concepto de representación . . . . .	270

3. Formas de representación . . . . .	270
V. Los sujetos del derecho parlamentario . . . . .	275
Del conocer, querer y actuar del Estado . . . . .	275
VI. El objeto del derecho parlamentario . . . . .	281
1. Los bienes. . . . .	282
2. Las actividades . . . . .	283
 CAPÍTULO DÉCIMO	
LAS SESIONES Y LOS MEDIOS DE DIFUSIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. . . . .	297
I. Las sesiones. . . . .	297
1. Tipos de periodos de sesiones . . . . .	297
2. Clasificación de las sesiones . . . . .	300
3. El orden del día . . . . .	302
4. El ceremonial del órgano legislativo. . . . .	303
II. Los medios de difusión del Congreso de la Unión. . . . .	309
1. Medios internos de difusión del Congreso de la Unión. . . . .	309
2. Los medios externos de difusión del Congreso de la Unión . . .	316
 CAPÍTULO DECIMOPRIMERO	
EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. . . . .	323
I. El acto jurídico . . . . .	324
1. Concepto y elementos del acto jurídico . . . . .	325
2. Concepto y elementos del procedimiento legislativo . . . . .	330
3. La etapa preliminar del acto legislativo . . . . .	331
II. Regulación del procedimiento en la Constitución . . . . .	334
III. Regulación del procedimiento en la legislación secundaria. . . . .	335
IV. Resumen de las etapas del procedimiento . . . . .	339
V. Las votaciones en las cámaras del Congreso de la Unión . . . . .	341
1. Votaciones públicas . . . . .	341
2. Votación secreta . . . . .	343
VI. El procedimiento concerniente a los tratados internacionales. . . .	343
1. Concepto de tratado internacional . . . . .	343

2. Regulación del tratado internacional. . . . .	343
3. Fases del procedimiento para celebrar tratados internacionales	344
4. Regulación nacional del tratado internacional . . . . .	346
Reflexiones finales . . . . .	349
Bibliografía . . . . .	351
Acerca del autor . . . . .	363

## PRÓLOGO

Antes de iniciar con este prólogo, debo destacar que nuestro distinguido doctor Jorge Fernández Ruiz, autor de esta obra, se ha caracterizado por ser un gran estudioso del derecho, por su enorme sencillez, inteligencia y su sentido humanista; asimismo, se distingue por su larga trayectoria académica, el reconocimiento como docente, investigador de primer nivel y un gran tratadista de derecho administrativo; en suma: maestro de maestros.

Jurista que siempre ha inculcado el deseo de aprender, el deseo de superarse, haciéndolo de la mejor manera: con su ejemplo. Un ser humano de excelencia y universitario excepcional que enriquece a nuestra Universidad Nacional Autónoma de México y a la muy amada Facultad de Derecho.

Me siento honrado en prologar la obra del doctor Fernández Ruiz, que tiene como objetivo abordar el tema del derecho parlamentario. La escasa bibliografía del tema ha motivado la publicación de este trabajo, que busca contribuir al conocimiento del aprendizaje de esta materia, mismo que se encuentra estructurado en once capítulos que son el resultado de un estudio pormenorizado realizado por nuestro querido doctor.

A través de la teoría del Estado, en el primer capítulo, se logra identificar *la organización política de la sociedad* en la que se ejerce el poder político, es por esto que se inicia con el análisis de este tema que resulta fundamental en el derecho parlamentario, en el cual se desprende el origen y formas del Estado que a lo largo de la historia han evolucionado. En este texto se da cuenta de un análisis crítico, a la vez propositivo, ya que el autor formula un concepto de Estado, derivado del proceso de transformación permanente del mismo.

En el capítulo segundo, denominado *El gobierno*, el doctor va desde la Grecia antigua, enunciando la monarquía, aristocracia y democracia, así como la degeneración de las mismas. Lo que ha llevado a que en el siglo XX un sector de la doctrina las sustituyera por la del parlamentarismo y el presidencialismo, situación que perdura actualmente, y son analizadas por nuestro escritor de manera clara, así como los tipos de gobierno de acuerdo al órgano depositario, como son el gobierno constitucional y el gobierno de facto; asimismo, señala que el proyecto de una monarquía mexicana arran-

ca desde los primeros años de la Colonia, lo que lo lleva también al análisis del gobierno monárquico de México con los emperadores Agustín de Iturbide y Maximiliano de Habsburgo.

Cabe resaltar la capacidad de sistematización que realiza el doctor Fernández Ruiz al abordar el tema de *la administración pública* en México, en el capítulo tercero, regulada por nuestro derecho administrativo, la cual se ocupa de la organización, dirección y control de las actividades que están dirigidas a ciertas metas y objetivos establecidos de un conjunto social, en la que se emplean los principios o formas organizacionales de la centralización, la desconcentración, la descentralización y la sectorización.

Derivado de la distribución de la administración pública federal, nuestro querido doctor desarrolla en su capítulo cuarto un análisis minucioso de *la administración pública del Poder Legislativo*, haciendo referencia previamente a la integración del Congreso de la Unión, depositado en nuestro Poder Legislativo y sus reformas constitucionales para su integración, de igual forma se desprende en el texto el empleo de los principios organizacionales de la centralización y la desconcentración en las cámaras de Diputados y Senadores.

En el desarrollo de la obra, el doctor también efectúa un análisis del surgimiento de los *partidos políticos* en su capítulo quinto, como los principales protagonistas del poder público, con miras de poner en práctica sus principios ideológicos que los representan; así, de esta forma, hace mención desde los partidos políticos de la Antigüedad hasta los de la Edad Moderna, analizando su evolución a través del esquema weberiano en el que se señalan tres etapas: “simples séquitos aristocráticos”, “creciente poder de la burguesía” y “*democracia plebiscitaria*”, haciendo referencia a los partidos políticos de Estados Unidos, Italia, Alemania y España.

Lo anterior da pie a que realice una síntesis, en su capítulo sexto, de *los partidos políticos mexicanos en los siglos XIX y principios del siglo XX*, de tal suerte que hace un estudio de la irrupción del Partido Insurgente de 1810, con la intención de formar nuestra nación mexicana. Así, al consumarse la independencia de México, se formaron diversos grupos o partidos políticos que disputaban el poder; entre éstos: el Centralista, Federalista, Conservador, Liberal y el Monárquico. Posteriormente, durante el porfiriato, se obstaculizó la creación de partidos políticos. En 1910, Porfirio Díaz cumpliría ochenta años, y tras tres décadas de su dictadura, no veía mal la formación de nuevos partidos, pues el pueblo mexicano estaba preparado para la democracia y el ejercicio del sufragio, por lo que surgieron los siguientes: el Liberal Mexicano, Científico, Democrático, Nacional Obrero y el Anti-



rreeleccionista. De tal suerte que estalló la Revolución en 1910 como una protesta social y política contra el régimen autocrático de Díaz, por lo que a inicios del siglo XX surgen nuevas formaciones políticas, entre las que destacan: el Católico Nacional, Constitucional Progresista, Liberal Estudiantil, Nacionalista Democrático, Liberal Constitucionalista, Nacional Cooperativista, Laborista Mexicano, Nacional Agrarista y el Comunista Mexicano.

Derivado del movimiento revolucionario, el doctor Fernández Ruiz lleva a cabo en el capítulo séptimo un análisis exhaustivo de la evolución histórica de *los partidos políticos mexicanos a partir de 1928*, en el que se encuentra presente el principio de no reelección; así, a la muerte de Álvaro Obregón, surge el Partido Nacional Revolucionario por iniciativa del general Plutarco Elías Calles. Derivado del devenir histórico, el doctor efectúa una síntesis de los múltiples partidos que se crearon de acuerdo a las corrientes de pensamiento, como son: el de la Revolución Mexicana, Revolucionario Institucional, Acción Nacional, Fuerza Popular, Revolucionario de Unificación Nacional, Popular (Socialista), la Federación de Partidos del Pueblo de México, Auténtico de la Revolución Mexicana, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecológico de México, Movimiento Ciudadano, Morena, Encuentro Solidario y Fuerza por México.

Posteriormente, en el capítulo octavo, hace un diagnóstico de los grupos parlamentarios conformados por *los partidos políticos* que nos representan en la LXV Legislatura en ambas cámaras del *Congreso de la Unión*, dichos grupos parlamentarios deben estar conformados por lo menos de cinco integrantes afiliados a un mismo partido; actualmente, nos describe el autor que la Cámara de Diputados está integrada por siete grupos parlamentarios, y la de senadores por ocho grupos parlamentarios que nos representan.

Una vez analizados algunos antecedentes del Estado, su forma de gobierno y administración, en el capítulo noveno da paso al estudio del derecho parlamentario como el conjunto de principios y normas que regulan la organización interna y el funcionamiento de los órganos legislativos, así con su interrelación con otros órganos del poder del Estado. Lo que permite al lector interiorizar, en el derecho parlamentario, del devenir histórico de las instituciones analizadas en la obra. Asimismo, aborda la *relación del derecho parlamentario con otras disciplinas, los sujetos, el objeto de éste y sus fuentes*, así como las facultades exclusivas de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión.

En consecuencia, derivado del derecho parlamentario que regula la estructura y organización de los órganos legislativos, es que el creador de este libro centra su estudio, en el capítulo décimo, en otro tema relevante como

son las *sesiones y medios de difusión* de las mismas, por parte del Congreso de la Unión en México; explica los periodos de sesiones ordinarios y extraordinarios, las sesiones de las cámaras que pueden ser ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes, la difusión de las actuaciones del órgano legislativo que se realiza a través de los medios internos de comunicación y externos. Dentro de los primeros, encontramos el Canal del Congreso, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, *Gaceta de la Comisión Permanente*, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores*, página web de la Cámara de Diputados y página web de la Cámara de Senadores. Por lo que respecta a los medios de comunicación externos, cuentan con la Coordinación de Comunicación Social de la Cámara de Diputados y el Área de Comunicación Social de la Cámara de Senadores.

En el último capítulo, nuestro autor desarrolla como primer tema el acto jurídico, y sobre todo los actos lícitos exteriorizados mediante una manifestación de voluntad, para con ello analizar el *procedimiento legislativo*, al ser considerado como una parte del derecho parlamentario que cobra especial relevancia, por tener como objeto de estudio el conocimiento de los procedimientos que se adoptan para la elaboración y redacción de la Constitución y las leyes en general, incluyendo desde luego el procedimiento para la aprobación de los tratados internacionales.

Como debe quedar señalado, esta obra de tan amplia calidad ha sido realizada por el doctor Jorge Fernández Ruiz: profesor de la Facultad desde hace más de 40 años, investigador titular C de tiempo completo, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel III del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, quien cuenta con una extensa e importante publicación de obras, capítulos de libros y revistas jurídicas en diversas materias.

Por lo anterior, reitero mi reconocimiento y agradecimiento al autor por compartir este estudio especializado en materia de derecho parlamentario, que dotará a los estudiosos del derecho y servidores públicos con una obra de comprensión adecuada en dicha materia, y que será un trabajo de referencia obligada para toda investigación académica.

Ricardo ROJAS ARÉVALO\*

---

\* Secretario general de la Facultad de Derecho de la UNAM.

## INTRODUCCIÓN

El libro que el lector tiene a la vista se ocupa del derecho parlamentario, una rama del derecho público que ha tenido escasa investigación en México, lo que redundará en una exigua bibliografía, lo cual no va de acuerdo con la importancia de esta disciplina jurídica a cuyo cargo está la elaboración de las normas constitucionales y legales.

Lo anterior me ha motivado a escribir este libro bajo el rótulo de *Derecho parlamentario*, en afán de contribuir a llenar el referido hueco bibliográfico, obra contenida en diez capítulos.

Utilizo el primer capítulo de este libro para ocuparme del tema de la organización política de la sociedad, en el que hago notar que la humanidad no tiene el monopolio del ejercicio de la actividad de asociarse, puesto que los animales, las plantas, los hongos, las algas, las bacterias y cuanto ser viviente existe, se asocian.

La sociedad humana la entiendo como conjunto de seres humanos interrelacionados por vínculos de cultura, artes, saberes, costumbres y tradiciones que conforman su civilización y viven sujetos a normas comunes.

Hablar de la organización política de la sociedad humana es hablar del Estado, que es un tema toral del derecho parlamentario, por lo que analizo su aparición, su origen, su nombre y sus elementos, para luego tratar de definirlo, para lo cual me refiero previamente a las definiciones propuestas por los profesores Georg Jellinek —tanto su definición sociológica como su definición jurídica—, por Hans Kelsen y por Héctor González Uribe.

Hago referencia en este primer capítulo a la evolución del Estado, que muestra un proceso de transformación permanente, dentro del cual se pueden determinar en esa evolución ciertas etapas que le imprimen características propias a cada época y permiten diferenciar, al filo de la historia, diversos tipos de Estado que aparecen sucesivamente, entre los que podemos mencionar al Estado primitivo, al Estado esclavista, al Estado feudal, al Estado absolutista, al Estado liberal, al Estado intervencionista, que tuvo las modalidades de Estado socialista, Estado fascista y Estado de bienestar; el último tipo de Estado ha sido el Estado neoliberal.

Termino este capítulo con el examen de las formas de Estado, la forma simple que da lugar al Estado unitario, como es el caso de la mayoría de los Estados de América, así como las formas complejas: la Unión de Estados, la Unión personal de Estados, la Unión material de Estados, la Federación de Estados, el Estado unitario descentralizado, la Confederación de Estados, y la *Commonwealth*.

En el capítulo segundo me ocupo del Gobierno al que conceptúo como el aparato depositario de las funciones del poder público; analizo sus formas que, en tiempos de la Grecia antigua, se redujeron a tres: gobierno de uno, o sea monarquía; gobierno de varios, es decir, aristocracia; en fin, gobierno de muchos, al que se identificaba como democracia. Cuando esas formas originarias de gobierno se degradaban, la monarquía se convertía en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en demagogia.

Al inicio del siglo XIX las formas de gobierno vigentes se habían reducido prácticamente a dos: monarquía y república. La forma monárquica de gobierno se identificaba con el autoritarismo y la autocracia, en la que el rey no sólo era el soberano sino el Estado mismo; por lo que la monarquía, aunque en agonía, representaba al Estado absolutista, al que estaban sometidos los nuevos Estados iberoamericanos al momento de asumir su independencia, razón por la cual la repudiaron, y prefirieron la forma republicana de gobierno que predicaba la libertad y la democracia, porque por república se entendía, a la sazón, la forma de gobierno representativo, en la que el soberano era el pueblo, por lo que en él residía el poder.

Esas formas de gobierno fueron sustituidas en el siglo XX, en un amplio sector de la doctrina, por las de parlamentarismo y presidencialismo, situación que perdura en el siglo XXI, para hablar de régimen parlamentario y régimen presidencial, cuyas características examino en el régimen parlamentario británico, en el régimen presidencial estadounidense y en el régimen presidencial mexicano.

Además, abordo en ese capítulo los tipos de gobierno; un primer tipo es el gobierno constitucional, que se puede identificar como el regido por normas fundamentales que establecen métodos de elección y designación de los funcionarios a quienes se encarga el ejercicio de las funciones del Estado; otro es el gobierno de facto, aquel que para detentar el poder, no tiene otra causa que la fuerza armada. Para cerrar el capítulo, hago una reminiscencia del gobierno monárquico en México.

El capítulo tercero se dedica a la administración pública, a la que entiendo como un segmento del aparato gubernamental del Estado, que tiene por objeto la planeación, organización, dirección y control de actividades,

y se puede explicar como la serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social. Es común señalar que la administración pública es parte del Poder Ejecutivo, y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización como en su actividad.

Para su estructura y funcionamiento, la administración pública utiliza las formas organizacionales de la centralización, de la desconcentración, de la descentralización y de la sectorización; los principios de la centralización se emplean para organizar la administración pública centralizada, los de la desconcentración se utilizan para la administración desconcentrada, los de la descentralización se usan para organizar a la administración paraestatal, en tanto que los principios de la sectorización dan lugar a agrupar a las entidades paraestatales que operan en los diferentes ramos de la administración pública.

El universo de la administración pública mexicana se integra con una administración pública federal; una administración pública de la Ciudad de México; 31 administraciones públicas de los estados de la República; 2,453 administraciones públicas de los municipios, y 16 administraciones públicas de las alcaldías de la Ciudad de México, para un total de más de 2,500 administraciones públicas.

En México se distribuye la administración pública federal en diversas áreas: la del Poder Legislativo, la del Poder Ejecutivo, la del Poder Judicial, las de los órganos y organismos constitucionales autónomos, y las de las universidades públicas a las que la ley otorga autonomía; la más grande de esas áreas es la del Poder Ejecutivo, la cual es la única que tiene un sector paraestatal.

Se caracteriza la administración centralizada por su organización jerárquica, entendiendo por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de una relación de suprasubordinación, encaminada a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia, en la que el superior ejerce sobre sus subordinados los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, de revisión, y el poder para resolver conflictos de competencia.

En virtud de su poder de nombramiento, el superior designa a sus colaboradores; merced al poder de remoción, el superior puede cesar a sus colaboradores; se entiende por poder de mando la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de sus subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; merced al poder de decisión,

el superior puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia, elegir la que en su opinión sea la mejor, misma que habrá de ser acatada por el inferior; gracias al poder de vigilancia, el superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados; el poder de disciplina, es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de quienes integran los órganos inferiores; se explica el poder de revisión como la facultad atribuida al titular del órgano superior de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior, sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales; el titular del órgano administrativo superior está dotado del poder para la resolución de conflictos de competencia, consistente en la atribución otorgada para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo.

La administración pública federal centralizada está integrada por la Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados en materia energética.

La secretaría de Estado es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada, prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone la existencia de diecinueve secretarías de Estado, que son la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Educación Pú-

blica, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Secretaría de Cultura, y la Secretaría de Turismo.

Conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal revisar los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se pretende presentar al Congreso de la Unión o a una de sus cámaras, y opinar sobre tales proyectos, y sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, y resoluciones presidenciales; nombrar o remover a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración pública federal; otorgar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, y representar al presidente de la República en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

En los términos del artículo 43 *ter* de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los órganos reguladores coordinados en materia energética son la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, erróneamente dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio. De acuerdo al artículo 38 de la Ley de los Órganos Reguladores en Materia Energética, corresponde a la Comisión Nacional de Hidrocarburos normar la exploración y extracción de hidrocarburos; contratar, previa licitación, la exploración y extracción de los hidrocarburos y asesorar a la Secretaría de Energía; y de conformidad con el artículo 42 de dicha Ley, la Comisión Reguladora de Energía norma las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación y expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; el transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y la generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.

La administración desconcentrada es producto de la desconcentración administrativa, compuesta por los órganos desconcentrados, los cuales se insertan en la administración pública centralizada; forman parte de la estructura orgánica de las secretarías de Estado, de las que dependen jerárquicamente; carecen de personalidad jurídica propia; tienen facultad decisoria en determinada materia o territorio, o en la prestación de un servicio pú-

blico específico, y son creados mediante una ley del congreso o por un acto del Poder Ejecutivo.

Órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Instituto Nacional de Migración, Consejo Nacional de Población, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, y Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Órganos desconcentrados de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Instituto Matías Romero, Instituto de los Mexicanos en el Exterior y Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Sistema de Administración Tributaria, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales e Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Órganos desconcentrados de la Secretaría de Bienestar: Instituto Nacional de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Economía Social, Comisión Nacional de Prospera: Programa de Inclusión Social.

Órganos desconcentrados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Comisión Nacional del Agua, Procuraduría de Protección del Ambiente y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Órganos desconcentrados de la Secretaría de Energía: Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Comisión Nacional para el Uso Eficiente de Energía.

Órganos desconcentrados de la Secretaría de Economía: Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, Comisión Nacional de la Economía Social e Instituto Nacional del Emprendedor.

Órganos desconcentrados de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural: Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas, Instituto Nacional de Pesca y Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero.



Órganos desconcentrados de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Instituto Mexicano del Transporte, y Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.

Órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública: Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Abierta y a Distancia de México, Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente y Tecnológico Nacional de México.

Órganos desconcentrados de la Secretaría de Salud: Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades, Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones, Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, Comisión Nacional de Bioética, Comisión Nacional de Protección Social en Salud, Servicios de Atención Psiquiátrica, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Comisión Nacional para la Protección contra Riesgos Sanitarios, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH-Sida, Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud, Centro Nacional de Trasplantes y Centro Nacional de Transfusión Sanguínea.

Órganos desconcentrados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: Procuraduría de la Defensa del Trabajo y Comité Nacional Mixto de Protección al Salario.

Órganos desconcentrados de la Secretaría de Cultura: Instituto Nacional de Derechos de Autor, Radio Educación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas, Instituto Nacional de Antropología e Historia e Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

Órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: Registro Agrario Nacional.

Órgano desconcentrado de la Secretaría de Turismo: Instituto de Competitividad Turística.

En México la descentralización administrativa tiene como producto al organismo público descentralizado, el cual es copia del establecimiento público francés, caracterizado por ser creado mediante ley o decreto, tiene personalidad jurídica propia y, en consecuencia, patrimonio propio; cuenta con estatuto y regulación específicos, realiza una actividad técnica, y está bajo la tutela y vigilancia de la administración central.

Según lo dispuesto por los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es facultad del presidente de la República agrupar a las entidades paraestatales en sectores específicos, encabezados

y coordinados por las secretarías de Estado, a fin de orientar y tutelar la actividad de dichas entidades en las que figuran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Actualmente, las entidades paraestatales federales se agrupan en los siguientes sectores: la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Bienestar; la Secretaría de Energía; la Secretaría de Economía; la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría de Salud; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y en la Secretaría de Turismo.

El capítulo cuarto trata de la administración pública del Poder Legislativo en particular, por ser éste el que emite las normas que rigen la organización y funcionamiento de los otros poderes, de los organismos constitucionales autónomos y de sus respectivas administraciones públicas.

El Poder Legislativo de la Federación se deposita en el Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, a las que analizo en este capítulo.

La administración pública de la Cámara de Diputados cuenta con una Secretaría General de la que dependen la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos, de una y otra dependen numerosas direcciones y oficinas, y además, en la Secretaría de Servicios Administrativos de la Cámara de Diputados se ubica la Auditoría Superior de la Federación, pese a que debiera ser un órgano constitucional autónomo; en tanto que la Secretaría de Servicios Parlamentarios, además de direcciones y oficinas, tiene Tesorería y Contraloría.

En la Cámara de Senadores, la administración pública tiene una Secretaría General de Servicios Administrativos y una Secretaría de Servicios Parlamentarios, su Tesorería, su Contraloría, así como una Unidad Técnica para la Igualdad de Género.

El capítulo quinto versa sobre los partidos políticos. En mi opinión, el partido político es la agrupación permanente de una porción de la población, vinculada por ciertos principios y programas derivados de su interpretación del papel que corresponde a los depositarios del poder público y a los diversos segmentos sociales en el desarrollo socioeconómico del Estado, con miras a hacerse de dicho poder para, en ejercicio del mismo, poner en práctica los principios y programas que postula; su creación no requiere de la autorización del Gobierno, pues se creará, con, sin y aun contra la voluntad

gubernamental; sin embargo, en el Estado contemporáneo es evidente la tendencia del poder público a reglamentar la creación y funcionamiento de los partidos políticos que pretendan contender en los comicios electorales, pues los que obtengan el registro oficial estarán habilitados para postular candidatos a los cargos de elección popular.

En los inicios del Estado no existen partidos políticos, porque, en la versión contractualista, todos los suscriptores del pacto social marchan unidos en busca de la seguridad común, sin que nadie pretenda disentir para no poner en peligro su propia seguridad, pero con el correr del tiempo su problemática se vuelve compleja, las soluciones se adoptan por decisión del sector más fuerte de la población —que no necesariamente es el más numeroso—, muchas veces en perjuicio del resto, lo que genera la organización de un grupo opositor para asumir la toma de decisiones en consonancia con su ideario o ideología, ese grupo es un partido político en embrión.

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

El surgimiento de un primer partido político suele provocar, en un proceso dialéctico, la aparición de un partido opositor —a toda acción corresponde una reacción—; así, por ejemplo, en el siglo V a. C. figura en Atenas el partido oligárquico, jefaturado por Cimón, contrapuesto al partido popular encabezado por Pericles; en Roma, en el siglo inmediato anterior a nuestra era, Mario y Sila jefaturan sendos partidos rivales: popular y aristocrático, respectivamente.

En cuanto a los partidos políticos modernos, su advenimiento queda fuertemente imbricado con el ejercicio de la democracia representativa, en cuyo contexto aparecen en medio de la aversión y desconfianza generalizadas.

En el desarrollo de este capítulo me refiero a los partidos políticos en la Antigüedad, a los partidos políticos en la Edad Media, a los partidos políticos en la Edad Moderna, a la modernización de los partidos políticos, así como a los partidos políticos en Estados Unidos, Italia, Alemania y España.

El capítulo sexto se refiere a los partidos políticos mexicanos en el siglo XIX y principios del siglo XX; al inicio de nuestra independencia se formaron diversos grupos o partidos políticos que disputaban el poder; los que inicialmente tomaron las mejores posiciones fueron los promovidos por quienes se autodenominaban “la gente de bien”, que eran los detentadores de la riqueza, los cuales se encontraban divididos en dos grupos: el Partido

Borbonista, formado principalmente por los españoles radicados en el país y por el alto clero; el otro grupo era el Iturbidista, integrado en su mayoría por los criollos adinerados y el Ejército. Un tercer grupo era el del Partido Republicano, integrado principalmente por los antiguos insurgentes, cuya fuerza era escasa.

Al derrumbe del efímero imperio de Agustín de Iturbide, se llevó a cabo una recomposición partidista, los borbonistas, que detestaban a Iturbide, pero no al sistema monárquico, prudentemente cambiaron su denominación por la de Partido Centralista, que con el tiempo se transformaría en el Partido Conservador; los iturbidistas, viendo su causa perdida, y estando vivamente resentidos con los borbonistas, a los que achacaban la caída del emperador, optaron por adherirse a los republicanos, ya pronunciados por el federalismo; de suerte que, en aquel entonces, sólo quedaron dos partidos, ambos republicanos: el Federalista que luego se convertiría en el Partido Liberal, y el Centralista, que después sería el Partido Monárquico, que ofreció al archiduque Maximiliano de Habsburgo la Corona de un nuevo imperio mexicano, con el apoyo de Napoleón III, que condujo a la invasión francesa, contra la cual luchó tenazmente el Partido Liberal, encabezado por el presidente Benito Juárez; a las siete horas con cinco minutos de la mañana del diecinueve de junio de 1867, en el Cerro de las Campanas, fue fusilado el archiduque austriaco, pero más que fusilar a Maximiliano, se ejecutó al filibusterismo internacional, y se ajustició al entreguismo.

Durante las tres décadas de su dictadura, el tirano Porfirio Díaz obstaculizó la formación de partidos políticos, bajo el lema de “poca política y mucha administración”, con la idea de impedir que surgieran contendientes que le pudieran disputar el poder, objetivo para cuya consecución recurrió incluso al asesinato.

El general Ramón Corona, gobernador de Jalisco —que había externado su propósito de contender como candidato a la presidencia en la siguiente elección—, fue apuñalado en la espalda por Primitivo Ron, individuo enclenque y esmirriado, en presencia de los guardaespaldas. Cometido el magicidio, el homicida fue muerto de inmediato por los integrantes del cuerpo de seguridad del finado gobernador, lo que, aunado a muchos otros detalles, hizo suponer al imaginario nacional que el homicida había sido ejecutado para no dar a conocer el nombre del autor intelectual del atentado.

En la época del porfiriato existieron el Partido Liberal Mexicano, el Partido Científico, el Partido Democrático, el Partido Nacional Obrero y el Partido Antirreeleccionista; unos combatiendo al dictador y otros apoyándolo.

A la caída del dictador, entre 1911 y 1928, contendieron el Partido Católico Nacional, el Partido Constitucional Progresista, el Partido Liberal Estudiantil, el Partido Nacionalista Democrático, el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Nacional Cooperativista, el Partido Laborista Mexicano, el Partido Nacional Agrarista y el Partido Comunista Mexicano.

El capítulo séptimo trata de los partidos políticos mexicanos a partir de 1928, donde me refiero al texto original del artículo 83 constitucional que consagraba el principio emblemático de la Revolución de la no reelección: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto”, bandera que fue arriada por el Decreto de reforma constitucional publicado el 22 de enero de 1927, que agregó al numeral en cita un párrafo en el que autorizaba que el presidente no podría ser electo para el periodo inmediato, pero pasado éste, podría desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedaría definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo.

Seguía, el victorioso revolucionario sonoreense, la huella del otrora anti-reeleccionista Porfirio Díaz, que inició su larga cadena de reelecciones con la tímida reforma de 5 de mayo de 1878 a la Constitución de 1857, para disponer: “Artículo 78. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones”.

Retirada la traba que le impedía reelegirse después de haber transcurrido cuatro años de concluir su mandato presidencial el 30 de noviembre de 1924, el general Obregón fue postulado como candidato presidencial por varios partidos, entre ellos el Partido Nacional Agrarista, su triunfo en los comicios de 1928 no tuvo mayor problema. Su problema, que no pudo resolver, fue con el clero beligerante que finalmente se lo manifestó el 17 de julio de 1928, en el restaurante “La Bombilla”, en pleno festejo de su triunfo electoral, por medio de los seis disparos de la pistola, previamente bendecida, de su victimario León Toral.

El asesinato del presidente electo conmocionó al país, y vino a transformar radicalmente el sistema político mexicano, incluido el sistema de partidos, así lo reconoció el presidente Plutarco Elías Calles en su último informe presidencial rendido ante el Congreso de la Unión el 1o. de septiembre de 1928, en el que hizo notar que aquella difícil situación derivada de la falta de caudillos propiciaba, sin embargo, pasar de la condición de

país de un hombre a la de nación institucional, y propuso convertir el sistema político autocrático del caudillismo en un moderno sistema democrático de partidos.

En consonancia con su propuesta de institucionalizar al país, el propio Calles, en los últimos días de noviembre de 1928, convocó a las agrupaciones y organizaciones políticas de la República, de tendencia revolucionaria, a constituir un nuevo partido que aspiraba a agrupar a todos los revolucionarios del país, para apoyar a los Gobiernos de la Revolución.

La intervención del Estado mexicano en la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) se infiere del decreto del presidente de la República, Emilio Portes Gil, de 25 de enero de 1930, conforme al cual, los trabajadores del Estado debían contribuir cada año al financiamiento del Partido Nacional Revolucionario con un día de sueldo en cada uno de los meses de 31 días.

El Partido Nacional Revolucionario vino a ser una especie de Federación de numerosos partidos regionales, que finalmente desaparecieron mediante un acuerdo de su Segunda Asamblea Nacional; si bien la fusión de esos partidos abatió, en buena medida, las violentas disputas que con frecuencia se suscitaban para dirimir sus diferencias derivadas de la contraposición de sus respectivos intereses, tuvo también como consecuencia, que su ideología no tuviera aspectos radicales, a fin de formar un frente amplio que permitiera la incorporación de militantes de diferentes tendencias ideológicas.

El Partido Nacional Revolucionario tuvo corta existencia, del 4 de marzo de 1929 al 30 de marzo de 1938, durante los cuales enfrentó graves problemas, como el de la renuncia del general e ingeniero Pascual Ortiz Rubio a la presidencia de la República en 1932; destacó, en la labor del PNR, la reforma constitucional que prohibió absolutamente la reelección del presidente de la República, y la reelección inmediata de todo funcionario público.

Al inicio de su mandato en diciembre de 1934, el presidente de la República, Lázaro Cárdenas del Río, se distanció del general Plutarco Elías Calles, situación que culminó el 10 de abril de 1936, cuando el general Plutarco Elías Calles fue desterrado del país; para lo cual, en el aeropuerto de la ciudad de México, abordó una aeronave que lo llevó a Estados Unidos donde permaneció exiliado durante más de cinco años.

Durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas se reformó al partido en el Gobierno, cambiando incluso su nombre, en marzo de 1938, por el de Partido de la Revolución Mexicana; en rigor, el Partido de la Revolución Mexicana fue un nuevo partido, con ideología diferente, dirigentes

distintos, que no se sujetó al maximato de Plutarco Elías Calles, pero quedó subordinado al presidente Lázaro Cárdenas: como quien dice, cambió de dueño.

El 18 de enero de 1946, el Partido de la Revolución Mexicana cambio su nombre por el de Partido Revolucionario Institucional, presidido por Rafael Pascasio Gamboa Cano, quien condujo la campaña electoral del licenciado Miguel Alemán Valdés para presidente de la República, quien además de ser el dueño del partido, determinó serlo, sólo mientras fuese el titular del Poder Ejecutivo de México, decisión que de esta manera se institucionalizó.

En el capítulo octavo me refiero a los partidos políticos que tienen diputados y senadores en el Congreso de la Unión; en especial, en la actual LXV Legislatura, en la que han integrado sus respectivos grupos parlamentarios.

En la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, existen los grupos parlamentarios del Partido Morena (Morena), del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), del Partido del Trabajo (PT), del Partido Movimiento Ciudadano (MC) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores están los grupos parlamentarios del Partido Morena, del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Encuentro Social, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista de México, del Partido Movimiento Ciudadano y del Partido de la Revolución Democrática.

El capítulo noveno versa sobre la definición, los sujetos y objeto del derecho parlamentario, al que entiendo 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.

En ese capítulo examino las relaciones del derecho parlamentario con el derecho constitucional, con el derecho electoral, con el derecho financiero, con el derecho administrativo, con el derecho penal, con el derecho laboral, con el derecho procesal, con la ciencia política, con la cratología, con la filosofía, con la historia y con la teoría del Estado.

Analizo también, en el capítulo noveno, las fuentes del derecho parlamentario, las fuentes materiales, las fuentes históricas, las fuentes formales, las fuentes directas, las fuentes indirectas, las fuentes mediatas, y las fuentes inmediatas de esta disciplina jurídica.

Me refiero también, en este capítulo, a la representación, pues 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; la moderna democracia es representativa y tiene como base a la teoría de la representación política, la que se puede explicar 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.

En razón de que el Estado y sus entes auxiliares jurídicamente personificados son entes abstractos que actúan invariablemente por medio de personas físicas, como son sus servidores públicos, la doctrina trata de explicar esa relación a través de distintas teorías, entre las que destaca la del órgano.

Conforme a la original teoría del órgano, formulada por el jurista alemán Otto Von Gierke, los servidores del Estado no deben ser considerados como representantes o personas ajenas al mismo, sino como órganos del Estado.

Para quien esto escribe, 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 la posibilidad permanente de modificar cualquiera de los aspectos de su complejidad.

Al analizar en este capítulo el objeto del derecho parlamentario, me refiero a las actividades de los órganos legislativos, mismas que pueden ser legislativas, jurisdiccionales y administrativas; además, trato también las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

El capítulo décimo de esta obra analiza las sesiones y los medios de difusión del Congreso de la Unión; los tipos de periodos de las sesiones: ordinarios y extraordinarios; las clases de sesiones: ordinarias, extraordinarias, solemnes, permanentes, públicas y secretas, así como el ceremonial del órgano legislativo.



Termino este capítulo con el examen de los medios de difusión del Congreso de la Unión: el Canal del Congreso, el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, el *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores*, la página web de la Cámara de Diputados, la página web de la Cámara de Senadores. Asimismo, los medios externos de difusión del Congreso de la Unión, así como los boletines de prensa de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

En el capítulo decimoprimer, último de este libro, analizo el procedimiento legislativo, al que entiendo como la concatenación de varios actos legislativos que tienen un mismo objeto, lo que me lleva a examinar la regulación del procedimiento concerniente a la Constitución, la regulación del procedimiento relativo a la legislación secundaria, y la regulación del procedimiento concerniente a los tratados internacionales.

## CAPÍTULO PRIMERO

### LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA SOCIEDAD

La teoría del Estado identifica a éste con la organización política de la sociedad, por ser ésta el ámbito natural de ejercicio del poder político. Para la cabal comprensión de éste, se requiere tener una idea clara y completa acerca del ente estatal.

La humanidad no tiene el monopolio del ejercicio de la actividad de asociarse, pues lo comparte con todos los seres vivos, sean animales, plantas, hongos, algas e, incluso, bacterias.

La idea del ser humano como ser social persiste con tozudez a través de los siglos, y está vigente en la actualidad, como lo comprueba el reciente libro del biólogo Edward O. Wilson, seguidor de Darwin, *La conquista social de la tierra*, en que reitera sus ideas expresadas antes, basadas en la sociobiología, disciplina científica que sistematiza las bases biológicas de cualquier comportamiento social, para enfatizar que la tendencia a vivir en sociedad no es exclusiva de los seres humanos, toda vez que es compartida por los seres vivos, como se evidencia en los animales, incluso los invertebrados, las medusas, abejas, hormigas y demás insectos.

Entendida como conjunto de seres humanos interrelacionados por vínculos de cultura, artes, saberes, costumbres y tradiciones que conforman su civilización, y viven sujetos a normas comunes, ha sido definida de múltiples maneras; por ejemplo, para David F. Aberle: “Una sociedad es un grupo de seres humanos que comparten un sistema autosuficiente de acción capaz de existir durante un periodo superior al de la vida de un individuo; el grupo se perpetúa, al menos parcialmente, a través de la reproducción sexual de sus miembros”.<sup>1</sup>

De manera más escueta, un *Diccionario de sociología* define a la sociedad (humana) como “grupo de seres humanos que cooperan en la realización de varios de sus intereses principales, entre los que figuran, de modo invariable,

---

<sup>1</sup> Aberle, David F., “The Reconciliation of Divergent Views of Hopi Culture through the Analysis of Life”, *Ethics*, vol. 60, núm. 2, enero de 1950, p. 101.

su propio mantenimiento y preservación”;<sup>2</sup> por su parte, Alfred Espinas la definió como “la ayuda permanente que se prestan para una misma acción seres vivientes separados”.<sup>3</sup>

## I. LA APARICIÓN DEL ESTADO

Pese a la oscuridad de la prehistoria, es dable suponer que, durante su etapa nómada, la humanidad no conoció al Estado, por ser éste un fenómeno social característico de la vida sedentaria humana, ya que las organizaciones sociales nómadas no requirieron del ente estatal, dado que los integrantes de la horda o el clan se proveían de alimentos derivados de la caza y la recolección de frutos; ahuyentados por el clima o por el hambre, cambiaban prontamente el lugar de su asentamiento, en busca de mejores condiciones de vida.

Aquellas hordas y clanes nómadas no conocieron la familia, tampoco la propiedad de la tierra y mucho menos el Estado y el derecho.<sup>4</sup>

## II. EL ORIGEN DEL ESTADO

En el fondo, las teorías acerca del origen del Estado se dan en tres vertientes principales: una, la más antigua, lo radica en la determinación divina; otra lo ubica en la voluntad humana, y una tercera lo atribuye al fenómeno social. Existen, además, otras teorías que no se encauzan en ninguna de estas tres corrientes.

En *La República o El Estado*, Platón estudia lo justo y lo injusto; en los dos primeros libros de esta obra, el filósofo ateniense bosqueja las principales corrientes teóricas acerca del origen del Estado, por medio de las frases y argumentos que pone en la boca de media docena de los personajes que se presentan en ellos: Polemarco, el hijo del anfitrión Céfalo; los sofistas Trasímaco de Calcedonia y Clitofón o Clitofonte; los hermanos de Platón, Glaucón y Adimanto; y Sócrates.

En Polemarco, se aprecia la tesis del origen divino, acorde con la tradición mitológica; Clitofón y Trasímaco ubican el origen, tanto del Estado como de la justicia, en la fuerza; así, el último de estos sofistas se pregunta:

---

<sup>2</sup> *Diccionario de sociología*, 4a. ed., editor Henry Pratt Fairchild, trad. de T. Muñoz *et al.*, México, FCE, 1980, p. 280.

<sup>3</sup> Espinas, Alfred, *Des sociétés animales*, París, Alcan, 1924, p. 128.

<sup>4</sup> Véase Engels, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editores Unidos Mexicanos, 1977, pp. 195 y 196.

El que gobierna en cada Estado, ¿no es el más fuerte? ¿no hace leyes cada uno de ellos en ventaja suya, el pueblo leyes populares, el monarca leyes monárquicas y así los demás? Una vez hechas estas leyes, ¿no declaran que la justicia para los gobernados consiste en la observancia de las mismas? ¿no se castiga a los que las traspasan como culpables de una acción injusta? Aquí tienes mi pensamiento. En cada Estado, la justicia no es más que una utilidad del que tiene la autoridad en sus manos, y, por consiguiente, del más fuerte.<sup>5</sup>

Por su parte, Glaucón retoma la teoría contractualista de Calicles, al manifestar:

Los hombres cometieron y sufrieron la injusticia alternativamente; experimentaron ambas cosas, y habiéndose dañado por mucho tiempo los unos a los otros, no pudiendo los más débiles evitar los ataques de los más fuertes, ni atacarlos a su vez, creyeron que era un interés común impedir que se hiciese y que se recibiese daño alguno. De ahí nacieron las leyes y las convenciones.<sup>6</sup>

Por último, Platón expone la teoría que atribuye a Sócrates, conforme a la cual el origen del Estado no es otro que la necesidad;<sup>7</sup> el poder es una necesaria función social, y el hombre sólo puede vivir en el estado de naturaleza —fuera del ámbito social— siendo una bestia o un dios; teoría que luego Aristóteles habría de ampliar en el primer libro de *La Política*, al afirmar que el hombre es un *zoon politikon* “un ser naturalmente sociable”, y que quien vive fuera de la sociedad, por organización y no por efecto del azar, es ciertamente o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana; y a él pueden aplicarse aquellas palabras de Homero: “Sin familia, sin leyes, sin hogar...”<sup>8</sup>

En el decurso de los siglos, las ideas que animaron las referidas teorías de Platón y Aristóteles han sido retomadas, en lo esencial, por numerosos autores para explicar el origen del Estado, aunque con diversas innovaciones, variantes y modificaciones, como veremos a continuación.

### 1. *Teorías del origen divino del Estado*

En sus inicios, el Estado tuvo carácter teocrático; en la Mesopotamia del siglo XVIII a. C., Hammurabi, el sexto rey de la dinastía amorrea de

<sup>5</sup> Platón, *La República o El Estado*, trad. de P. de Azcárate, Buenos Aires, Espasa-Calpe Argentina, 1941, p. 65.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 84 y 85.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>8</sup> Aristóteles, *La Política*, 11a. ed., trad. de P. de Azcárate, Madrid, Espasa-Calpe, 1987, p. 23.

Babilonia, promulgó en el año 40 de su reinado el célebre código que lleva su nombre, en cuyo prólogo se afirma:

Cuando el sublime Anum (máxima divinidad de la cosmogonía sumero-acadia, fue el padre de los dioses y el organizador del mundo, especialmente adorado en Uruk y Eridú), rey de los Anunnaki (dioses de la tierra, del agua y del infierno) y Enlil, señor de los cielos y de la tierra, el cual decide los destinos del Universo, determinaron para Marduk (el sol niño, dios nacional de Babilonia, salvó a los dioses luchando contra el caos), el primogénito de Enki (dios de la tierra, fue el creador del hombre y más tarde salvó a la humanidad del terrible diluvio), la divina soberanía sobre la totalidad del género humano, cuando le hubieron magnificado entre los Igigi (dioses del cielo), cuando hubieron proclamado el sublime nombre de Babilonia y lo hubieron hecho preponderante en todo el mundo, cuando hubieron establecido para él (Marduk), en medio de ella, un eterno reino, cuyos fundamentos están tan definitivamente asentados como los de los cielos y de la tierra, entonces Anum y Enlil me señalaron a mí, Hammurabi, príncipe piadoso, temeroso de mi dios, para proclamar el derecho en el país, para destruir al malvado y al perverso, para impedir que el fuerte oprimiera al débil, para que me elevara, semejante a Shamash (dios sol), sobre los cabezas negras (desde el cielo, lo primero que los dioses veían de los habitantes de Mesopotamia, era su negra cabellera, por una sinécdoque los sumerios se denominaban a sí mismos los cabezas negras), e iluminara el país y para asegurar el bienestar de las gentes.<sup>9</sup>

En la India, el Libro de la Ley de Manú —al decir de William Jones—, escrito en el siglo XII a. C., señala:

Como el mundo privado de reyes se hallase desconcertado por el temor, Dios, para la conservación de todos los seres, creó un rey tomando partículas eternas de la sustancia de Indra, de Anila, de Yama, de Surya, de Agni, de Varuna, de Tehandra y de Cuvera; y por lo mismo que un rey está formado de partículas sacadas de la esencia de los principales dioses, sobrepuja a todos los mortales en brillo y esplendor... No debe despreciar a un monarca, aun siendo niño, diciendo: es un simple mortal; porque es una gran divinidad bajo una forma humana.<sup>10</sup>

Según Numa Denys Fustel de Colulanges, los antiguos griegos decían haber recibido sus leyes de los dioses: los de Creta, de Júpiter —no de Mi-

<sup>9</sup> *Código de Hammurabi*, editor Federico Lara Peinado, Madrid, Editora Nacional, 1982, p. 87.

<sup>10</sup> *Enciclopedia universal ilustrada Espasa-Calpe*, Madrid, 1963, pp. 1056 y 1057.

nos—; los de Esparta, de Apolo —no de Licurgo—; los romanos, de la diosa Egeria, quien había dictado sus preceptos a Numa; y los etruscos, del dios Tages.<sup>11</sup>

Para Mo Tseu, filósofo chino del siglo V a. C., conocido también como Mo Ti: “El soberano de Allá Arriba dicta su voluntad al pueblo por intermedio del rey a quien Él ha investido con su mandato”.<sup>12</sup>

En Roma, como en Grecia, la voluntad de los dioses, expresada a través de los oráculos, orientaba la toma de decisiones políticas trascendentales. Aristóteles se encarga de fortalecer la tesis del origen divino del Estado, habida cuenta que Dios, o la causa primera es, respecto del universo, lo que un general a su ejército, porque del general dependen todas las tropas. Los textos bíblicos sostienen este origen divino, así en el Antiguo Testamento leemos: “por mí reinan los reyes y los legisladores dictan leyes justas”.

En relación con esta teoría del predicador de Tarso, el patriarca de Constantinopla, Juan Crisóstomo, en una de sus homilías aclaró que Dios no erige a los príncipes, mas es obra de la divina sabiduría que éstos manden y que no se lleven las cosas con descuido y temeridad, pues no hay potestad que no venga de Dios.

Defendida por Tomás de Aquino la teoría del origen divino del Estado y de su poder, sostiene que el Estado parte de los siguientes supuestos: *i.* Un ser que es su depositario: el Estado; y al respecto hay que tener presente que Dios es el creador de todos los seres. *ii.* Una fuerza, en relación con la cual la teoría escolástica recuerda que Dios es la causa de todas las fuerzas. *iii.* Un fin racional, acerca del cual, los partidarios de esta teoría, enfatizan que Dios es el *telos* por excelencia, el último fin de todos los fines. De esta suerte, el fin del Estado y de su poder es servir a Dios, quien es la causa de su fuerza y el creador de su depositario.<sup>13</sup>

La teoría del origen divino del poder tiene dos versiones diferentes: la tradicional sostiene que Dios entrega el poder a la sociedad y ésta lo resigna en sus representantes; la versión absolutista, en cambio, defiende el origen divino, inmediato y directo de la potestad real. Ambas versiones se han alternado en la explicación del origen del poder, de acuerdo a las circunstancias políticas imperantes en cada época; en la actualidad, la interpretación

<sup>11</sup> Fustel de Coulanges, Numa Denys, *Ciudad antigua*, trad. de José Manuel Villalaz, México, Porrúa, 1971, pp. 141 y 142.

<sup>12</sup> Vandier-Nicolas, Nicole, “La filosofía china, desde los orígenes hasta el siglo XVIII”, en Parain, Brice (ed.), *Historia de la filosofía*, 5a. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1978, vol. I, p. 251.

<sup>13</sup> De Aquino, Tomás, *Contra impugnantes Dei cultum et religionem*, Turín-Roma, Marietti, 1954, p. 5.

absolutista ha sido descartada, dado que hoy por hoy, el clero político requiere usar la sotana de la democracia.

La tesis tradicional del origen divino del poder encuentra entre sus mejores exponentes al dominico italiano Tomás de Aquino, llamado “doctor *angelicus*”; al franciscano —también italiano— Giovanni Fidanza, mejor conocido como “san Buenaventura”, y en su tiempo llamado “doctor seráfico”; al franciscano escocés John Duns Escoto, a quien se le conoció como “doctor sutil”; al dominico español Domingo de Soto y al jesuita español Francisco Suárez, a quien Paulo V llamara “doctor eximio y piadoso”.

Coetáneo, conterráneo y condiscípulo de Tomás de Aquino, Giovanni Fidanza —“san Buenaventura”—, nació en 1221 en Bagnorea, Toscana, y desde muy joven ingresó a la orden franciscana de la que llegó a ser ministro general a partir de 1257; teólogo y filósofo, figuró entre los más destacados exponentes de la corriente escolástica. Según Fidanza, el Estado proviene en forma inmediata de la libre voluntad que Dios ha conferido al hombre, por lo que mediatamente proviene de Dios; en su obra *De scientia Christi*, se establece que la libertad está inmersa en la naturaleza de la voluntad y que de ningún modo se puede privar de ella al hombre: “Para conocer con certeza, se precisa necesariamente de una razón eterna, que regule y mueva, una razón que no quede aislada en su claridad, sino que se una a la razón creada y que el hombre pueda intuir la según las posibilidades de su condición terrena”.<sup>14</sup>

Para Tomás de Aquino, según señala en el artículo 1 de la cuestión 44 de la primera parte de *Summa Teológica*, “Es necesario afirmar que todo lo que de algún modo existe, existe por Dios”,<sup>15</sup> y el Estado es algo que indiscutiblemente existe y por tanto existe por Dios, aun cuando —como lo afirma en el artículo 3 de la cuestión 40 de la segunda parte de la misma obra— “ordenar algo al bien común es propio de toda la multitud o de alguien que hace sus veces”.<sup>16</sup>

Originario de Maxton, dentro del condado de Roxburgh, en Escocia, el llamado “doctor sutil”, John Duns Escoto, nació en 1226 y murió en 1308; profesor en Oxford, París, Bolonia y Colonia, representa uno de los pilares de la filosofía escolástica. Escoto distingue con precisión, en su obra *Reportata Parisiensis*, la autoridad política de la autoridad paternal; en la determi-

<sup>14</sup> Fidanza, Giovanni, *Quaestiones disputatae: De Scientia Christi*, citado por Abbagnano, Nicolás, *Historia de la filosofía*, trad. de Juan Estelrich y J. Pérez, Barcelona, Ballestar-Montaner y Simón, 1978, vol. I, p. 439.

<sup>15</sup> De Aquino, *Suma teológica*, 3a. ed., trad. de Francisco Barbado Viejo, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1953, p. 107.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 109.

nación del orden moral, el “doctor sutil” confiere a la voluntad divina una intervención mucho mayor a la que le otorga Tomás de Aquino; sin embargo, considera que la autoridad política puede ser justa por el consentimiento común y la decisión de la comunidad misma.

Aun cuando en el pensamiento de Escoto subyace la idea de que en última instancia la autoridad viene de Dios, admite la voluntad humana, como origen inmediato del Estado, al comentar en su *opus oxoniense* que los hombres no pueden convivir sin autoridad terrena, por cuya razón encargan el cuidado de la comunidad a una persona o varias, o a una persona y a sus descendientes; y en su *Reportata Parisiensia* se refiere a un conjunto de personas independientes que para conseguir un continuo estado de paz, pudieran, por consenso, elegir de entre ellos un príncipe.<sup>17</sup>

Domingo de Soto, seguidor de Francisco de Vitoria, y por tanto de Tomás de Aquino, da por cierto que todo poder viene de Dios: de manera inmediata en el ámbito eclesiástico, de forma mediata en el terreno político; porque para el teólogo y jurista de Segovia, tanto el poder temporal, es decir, el poder del Estado como el espiritual tienen a Dios como origen y fuente, aun cuando con distintas vías de procedencia: el primero proviene de Él de manera mediata, mediante la ley natural y por la vía de la res pública civil, ya que los Estados no han sido creados por Dios mismo, o como se dice, inmediatamente, porque son hechos por el pueblo, del cual reciben la jurisdicción y el poder.

En tanto que el poder espiritual procede inmediatamente de Dios, toda vez que el Papa “no representa la Iglesia como si de ella hubiera recibido la autoridad, sino como vicario de Cristo, cuyas veces desempeña, y de quien ha recibido la autoridad, aunque sea la Iglesia la que lo elija”.<sup>18</sup>

Más tarde, el granadino Francisco Suárez, en la cima de la cátedra escolástica de su tiempo, publica en Lisboa una de sus mejores obras: *De Legibus seu legislatore Deo*, en la que el destacado filósofo, teólogo y jurista, estima que el poder político o del Estado no viene en última instancia de los hombres, pues antes de que éstos se congreguen en un cuerpo político, no reside en ellos dicha potestad, la que, en consecuencia, nunca puede provenir inmediatamente de los mismos hombres.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Cfr. Copleston, Frederick, *Historia de la filosofía*, 5a. ed., trad. de Juan Carlos García Borrón, México, Ariel, 1983.

<sup>18</sup> Soto, Domingo de, *De Iustitia et Iure*, libro I, cuestión I, artículo III, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, edición facsimilar de la hecha por D. de Soto en 1556, con su versión castellana correspondiente, 1967, t. I, p. 13.

<sup>19</sup> Véase Suárez, Francisco, *De legibus. I De natura legis*, Madrid, Instituto Francisco de Vitoria, 1971, p. 290.



Aclara el rector de la Universidad de Coímbra que el poder político no se constituye ni suprime por voluntad humana, porque el pueblo organizado en sociedad recibe el poder directamente de Dios y lo transmite a sus gobernantes, pues tanto la sociedad como el poder tienen, en última instancia, su origen en Dios.

A la muerte de Isabel Tudor, el hijo de María Estuardo se ciñe la Corona de Inglaterra con el nombre de Jacobo I, y poco más tarde consolida un poder absoluto frente al Parlamento inglés, es entonces cuando Suárez, profesor de la Universidad de Coímbra, le advierte en su obra *Defensio fidei catholicae adversus anglicanae sectae errores* que jamás monarca alguno —de acuerdo a la legislación común— recibe su poder político inmediata o directamente de Dios, sino a resultas de la voluntad de los hombres y por medio de las humanas instituciones.<sup>20</sup>

Al proliferar y consolidarse las monarquías absolutas, los promotores del absolutismo se empeñaron en conferir a la potestad real una fuente que no fuese inferior a la eclesiástica, así determinaron el origen divino, directo e inmediato del poder real. Fue por ello que, cuando Felipe “el Hermoso” convocó a los Estados Generales de Francia en 1302, hizo referencia a su poder como un legado recibido por voluntad divina por sus antepasados, quienes no lo recibieron de nadie más que de Dios.

Por muchas décadas, los teólogos protestantes proclamaron la versión del origen divino inmediato del poder de los reyes: Martín Lutero y Juan Calvino así lo sostuvieron, lo mismo que Felipe Melancthon y Roberto Filmer. Los teólogos católicos tampoco fueron ajenos a la difusión de la versión absolutista del origen divino del poder; entre ellos destacan con especial intensidad los franceses Juan Francisco Senault y Jacobo Benigno Bossuet.

Senault inspira a Luis XIV en su célebre frase: “el Estado soy yo”, al afirmar: “el rey tiene su poder de Dios; la providencia le hace dueño de la vida y de la muerte y ha puesto a todos los súbditos en sus manos. El rey es el Estado, que se resume todo en él, en su persona”.

Para este predicador, que al decir de algunos, nació en Amberes, el poder de todos los Gobiernos tiene origen divino y todos agradan a Dios, puesto que los permite y a través de ellos hace perdurar la paz y la unión en la sociedad.

Bossuet, quien sucedió a Senault en la fama de la oratoria sagrada y fúnebre, logró la mejor expresión de la versión directa e inmediata del origen divino del poder real, en sus obras *Quinta advertencia a los protestantes* y *Política*

---

<sup>20</sup> Véase Suárez, Francisco, *Defensio Fidei Catholicae Et Apostolicae: Adversus Anglicanae Sectae Errores*, Nabu Press, 2012.

*sacada de la Santa Escritura*, publicadas en 1702 y 1704, respectivamente. Según el famoso orador francés, el pueblo, al igual que la esposa, el descendiente y el siervo tienen obligaciones pero carecen de derechos, y el precepto divino se las asigna con, sin y aun contra su voluntad. La esposa, el descendiente y el siervo tienen cuando menos la posibilidad de ocurrir ante una autoridad para quejarse de los actos del consorte, del progenitor o del señor; en cambio el pueblo agobiado, conforme al criterio de Bossuet, sólo puede rogar al propio rey que lo agobia, dado que únicamente Dios está por encima de él, en tal virtud sólo a Dios informará sobre el uso del poder que le otorgó; de esta suerte, si el monarca es déspota y ruín, el pueblo no tendrá otro recurso que implorar a Dios para que el soberano se apiade de sus súbditos, quienes sólo podrán rebelarse cuando el rey les mande incumplir la ley divina.

Una modificación a la versión del directo e inmediato origen del poder real, conocida como versión del derecho divino providencial, afirma que Dios transmite el poder a los príncipes por medio del misterioso influjo de los acontecimientos y de las voluntades humanas.

La última versión de la teoría del origen divino del Estado es la del Papa Juan XXIII, quien en su encíclica *Pacem in Terris* se refiere a un Dios creador de todas las cosas —incluido el Estado—, las que, en consecuencia, quedan sujetas a un orden sobrenatural, sin que por ello pierdan su autonomía las realidades temporales. La autoridad política debe estar sometida al orden moral; el bien común obliga tanto al ciudadano como al gobernante, y debe redundar en provecho de todos.<sup>21</sup>

## 2. *Teorías del origen humano del poder*

Para muchos, el origen del Estado radica en la humana voluntad; según algunos, se origina en un pacto social; son los que han desarrollado la corriente del contractualismo, que inicia Protágoras en la antigua Grecia, junto con Calicles, Hipias, Antifón y Alcídamente; y que en los tiempos modernos reinicia Thomas Hobbes, y luego habrán de continuar John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Emmanuel Kant.

El primero de los grandes sofistas fue Protágoras, el pensador de Abdera, quien en sus *Discursos demoletores*, base del relativismo, presenta su discurso fundamental: “el hombre es la medida de todas las cosas; de lo que es, en

---

<sup>21</sup> *Comentarios a la Encíclica Pacem in Terris*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, pp. 163 y ss.

cuanto es; de lo que no es, en cuanto no es”. Así, el hombre y no Dios será la medida del Estado. “Acerca de los dioses no sabría decir si existen o no, pues hay muchas cosas que impiden ese acontecimiento, tanto la oscuridad del asunto misma como la vida del hombre, que es tan breve”. Esta tesis sostenida en uno de sus escritos le valió el destierro de Atenas.

Precursor del relativismo, Protágoras fue también el primero en plantear la teoría del contrato social, según la cual los seres humanos se vieron obligados, en tiempos muy remotos, a congregarse en comunidades, tanto para mejorar su nivel de vida, como para defenderse de los animales selváticos. Hasta ese momento habían carecido de normas morales y jurídicas, pero la convivencia social era imposible bajo la ley de la selva y demostró que se requería de leyes jurídicas por las que los más fuertes se obligasen a no atacar ni robar a los débiles.<sup>22</sup>

Uno de los personajes más interesantes de los diálogos de Platón es Calicles, quien para muchos sólo existió en la imaginación del discípulo de Sócrates, en tanto que para otros sí vivió en la realidad y, para otros más, bajo ese nombre, Platón se refería a un personaje real que pudo haber sido Alcibiades, o Caricles —uno de los treinta tiranos—, o Critias, tío de Platón y dirigente del partido oligárquico ateniense. Imaginario o real, Calicles — en los diálogos de Platón—, más que sugerir el contractualismo, hace radicar en la fuerza el origen del poder, al proclamar el derecho del más fuerte:

...la naturaleza demuestra, a mi juicio, que es justo que el que vale más tenga más que otro que vale menos, y el más fuerte más que el más débil. Ella hace ver en mil ocasiones que esto es lo que sucede, tanto respecto de los animales como de los hombres mismos, entre los cuales vemos Estados y naciones enteros, donde la regla de lo justo es que el más fuerte mande al más débil, y que posea más.<sup>23</sup>

Platón epiloga el diálogo “Critón” o del deber, con un Sócrates que rechaza el ruego de su amigo y alumno Critón, de escapar de la prisión y huir de Atenas; pone de relieve, el maestro de Platón, que los ciudadanos han suscrito un pacto social cuyo incumplimiento implica una grave falta. En consecuencia, deben aceptarse cabalmente las decisiones del poder público, aun cuando —como en el caso del filósofo— vaya de por medio la vida, porque preferible es sufrir la injusticia que cometerla, y el no obedecer la orden del tribunal sería incurrir en injusticia. Con tales argumentos, que

<sup>22</sup> Cfr. Platón, *Diálogos. Protágoras o de los sofistas*, México, Porrúa, 1975, p. 114.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 171.

Platón atribuye a Sócrates, se empieza a configurar la tesis contractualista del origen del poder y del Estado.<sup>24</sup>

Hobbes es precursor del contractualismo social moderno por medio de su célebre obra *El Leviatán*, en la que señala que en el estado de naturaleza, previo a la constitución de la sociedad, el hombre no reconoce limitación a su derecho y considera que lo es todo y a todo tiene derecho, así no hay mejor derecho que el del más fuerte; por ello, en posesión de su libertad, el hombre es el lobo del hombre y su estado natural es la violencia, es el *bellum omnium contra omnes*, del que se libra por el instinto de conservación que le mueve a limitar su violencia y egoísmo con un contrato basado en el principio de no hacer para otro lo que no se quiere para sí, contrato que establece un poder coercitivo superior a todos los contratantes a quienes obliga al cumplimiento de las leyes de la naturaleza por medio de un ordenamiento jurídico.

Para Hobbes, los hombres son iguales por naturaleza, pero de esa igualdad surge la desconfianza y, de esta última, la guerra, la cual subsiste mientras los hombres viven sin un poder común que los someta a todos; cree Hobbes que lo que mueve al hombre a la paz es el miedo a la muerte, el deseo de la comodidad y la idea de obtenerla por medio del trabajo.

El filósofo de Malmesbury estima que el hombre no procura la compañía de sus semejantes sino por interés, factor que mueve a los hombres a constituir al Estado, al que denomina como el Leviatán, figura mitológica que va a substituir y a representar a todos, lo que le da tanto poder y tanta fuerza que le permite coordinar la voluntad de todos hacia la paz interna y hacia la defensa contra los enemigos del exterior; el Leviatán es creado mediante contrato celebrado “entre cada uno y cada uno”, respecto del derecho natural de cada quien sobre toda cosa.

John Locke también desarrolla la teoría contractualista del origen del Estado, con base en el estado de naturaleza y en el contrato originario, pero con un enfoque diferente al de Hobbes. El teórico de Wrington estima que los hombres son por naturaleza libres, iguales e independientes, y que ninguno puede dejar esa condición para someterse al poder político de otro, si no es por su propio consentimiento, que es lo único que lo puede mover a unirse en sociedad con otros hombres para lograr su conservación, su seguridad, su tranquilidad y el goce pacífico de lo que les pertenece en propiedad, así como para protegerse de quienes quieran perjudicarles, de suerte que lo que da origen a una sociedad política es el consentimiento de un grupo de hombres libres, capaces de hacerse representar por una parte de ellos.

<sup>24</sup> Cfr. Platón, *Diálogos. Critón o del deber*, México, Porrúa, 1975, pp. 26-29.

Juan Jacobo Rousseau —cronológicamente, el tercero de los grandes expositores del contractualismo moderno— no queda a la zaga de sus antecesores Hobbes y Locke, porque da una nueva modalidad al pacto social, conforme al cual cada uno de nosotros se enajena íntegramente con todos sus derechos, sin reserva alguna, en aras de la comunidad; de esta suerte, cada quien se compromete con todos, y al darse a todos no se da a nadie; así que el uno adquiere sobre el otro el mismo derecho que sobre sí mismo le transfiere, con lo que gana tanto como que pierde, y adquiere más fuerza para conservar lo que tiene, ventaja que se acentúa porque cada quien, al unirse a todos, sólo obedece a sí mismo y queda tan libre como antes.

De esta suerte, para el filósofo ginebrino, originaria y esencialmente, el origen del poder reside en los seres humanos, quienes son similarmente soberanos; por lo que el Estado tiene su origen en el pacto celebrado entre los hombres, por el cual renuncian a una parte de sus derechos para integrar al Estado.

Acorde con la teoría del contractualismo social, y con apoyo en el principio de que lo que se hace de buen grado no causa injusticia, Emmanuel Kant considera que el Estado se conforma por la adhesión de todos y cada uno de nosotros a un contrato originario, que nos traslada del estado de naturaleza al estado civil y legal, con “una sociedad de hombres sobre la cual nadie, sino ella misma, puede mandar y disponer”.<sup>25</sup>

Para el filósofo de Königsberg, la libertad exterior o jurídica se define:

como la facultad de no obedecer a las leyes exteriores sino en tanto y cuanto he podido darles mi consentimiento. Asimismo, la igualdad exterior (jurídica) en un Estado, consiste en una relación entre los ciudadanos, según la cual nadie puede imponer a otro una obligación jurídica sin someterse él mismo también a la ley y poder ser, de la misma manera, obligado a su vez.<sup>26</sup>

De esta manera, hasta la propia autoridad se ve sometida a los alcances del pacto, dado que es incapaz de imponer lo que rechaza, es decir, lo que estima que las libertades individuales hubiesen rechazado si hubieren redactado el contrato originario.

Con posterioridad, las teorías del origen humano del poder han evolucionado para sostener que el poder se deriva única y exclusivamente de la voluntad popular, la que se conforma con la voluntad de la mayoría numérica de la ciudadanía. Esta tesis es la que sostiene nuestra Constitución

<sup>25</sup> Kant, Emmanuel, *La paz perpetua*, trad. de F. Rivera Pastor, México, Porrúa, 1975, p. 222.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 217.

Política en su artículo 39: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

### 3. *Teorías del origen social del Estado*

Según los partidarios de esta tercera corriente, el Estado surge y evoluciona como producto de fuerzas colectivas ajenas al individuo. “Este no cuenta para nada en las corrientes sociales, como encausador de ellas, toda vez que ni ha contribuido a su origen, ni es capaz de modificar su curso en lo más mínimo. Va arrastrado por este turbión, engrosando el caudal. Sufre una imposición cívica contra la que no puede luchar”.<sup>27</sup>

Lewis H. Morgan, Herbert Spencer y Émile Durkheim figuran entre los principales promotores de esta corriente; el primero de ellos, por ejemplo, sostiene: “Los gérmenes del gobierno deben ser buscados en la organización de gentes en el estado de salvajismo, siguiéndoles en las formas progresivas de esta institución, hasta el establecimiento de la sociedad política”.<sup>28</sup>

Dentro de la corriente sociológica, Herbert Spencer empieza a desarrollar la teoría organicista que equipara los organismos biológicos con las sociedades humanas; en cuanto al origen de la sociedad —y con ella, del Estado—, considera que “la vida en común surgió porque, por término medio, resultaba más ventajosa para cada individuo que el vivir aislado...”, y que una vez iniciada, la vida en sociedad se perpetuó en razón de que “el mantenimiento del conjunto equivale al mantenimiento de las condiciones necesarias para una vida más satisfactoria que la que el conjunto de personas hubiera podido conseguir en otras circunstancias”.<sup>29</sup>

Encuadrada en la vertiente del origen social del Estado, la doctrina materialista vaticina la desaparición del Estado y, por ende, del derecho y de la burocracia. Federico Engels, el más brillante expositor de esta tesis, asegura que el fenómeno estatal es un producto social nacido en el momento en que la sociedad llega a cierto grado de desarrollo que le hace confesar encontrarse en una grave e irreversible contradicción consigo misma al estar dividida por los intereses antagónicos irreconciliables de las clases que la in-

---

<sup>27</sup> Gómez Robledo, Ignacio, *El origen del poder político según Francisco Suárez*, México, Jus, 1948, p. 100.

<sup>28</sup> Morgan, Lewis H., *La sociedad primitiva*, México, Ediciones Pavlov, s. a., p. 53.

<sup>29</sup> Spencer, Herbert, *The Principles of Ethics*, Nueva York, Appleton, 1914, vol. I, p. 134.

tegran; para que no se exterminen a sí mismas y a la sociedad que integran, en luchas estériles, se precisa de un poder capaz de someter a toda la sociedad y encargarse de manejar el conflicto o mantenerlo dentro de un *statu quo*, “y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado”,<sup>30</sup> cuya desaparición, junto con la de su poder, su burocracia y sus clases sociales, pronostica Engels al augurar la producción organizada sobre nuevas bases, consistentes primordialmente en la asociación libre e igualitaria de los productores; por ello, la sociedad remitirá todo el obsoleto aparato estatal al sitio al que a partir de entonces le corresponderá: “al museo de las antigüedades, junto al torno de hilar y junto al hacha de bronce”.<sup>31</sup>

### III. EL NOMBRE DE ESTADO

Sin que se le denominara Estado, el ente estatal existió durante largos siglos; los griegos lo llamaron *polis*; los romanos, primero lo llamaron *civitas*, posteriormente *res-publica* y, finalmente, *imperium*.

Con evidente connotación territorial, en la Edad Media se usaron los vocablos *land*, *terrae* y *burg*, junto con los de *reich*, reino o imperio, de claro sentido de poder, para hacer referencia al Estado medieval.

El uso de la palabra *stato* empezó a generalizarse en Italia en el siglo XV; los embajadores de las repúblicas italianas de aquella época utilizaban los vocablos *lo stato* para aludir al conjunto de funciones permanentes de un Gobierno; poco más tarde, con la palabra *stato* se hacía referencia al territorio en donde ejercía su poder un Gobierno: *Stato di Napoli*, *Stato di Firenze*, *Stato di Roma*, *Stato di Genova*, por ejemplos. Nicolás Maquiavelo inicia el primer capítulo de *El príncipe* —publicado en 1513—, con la frase: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”.<sup>32</sup> De esta manera, implícitamente señala en su célebre obra que el Estado es el género y la forma de gobierno, la especie:

En el curso del siglo XVIII —explica Georg Jellinek— se consolida esta expresión, sin duda bajo el influjo de la literatura de la Ciencia del Estado y se designa con esta voz a la totalidad de la comunidad política. Al final del cita-

<sup>30</sup> Engels, Federico, *op. cit.*, pp. 195 y 196.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 200.

<sup>32</sup> Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, 6a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 1.

do siglo se termina este proceso correspondiente a la transformación operada en la conciencia general que llevó a convertir a los territorios en Estados.<sup>33</sup>

Los grandes pensadores de la Grecia y Roma antiguas dejaron constancia en sus obras de su profundo interés por el estudio del fenómeno estatal, sin que tales afanes teóricos hayan perdido ímpetu en nuestros días, pues sigue siendo objeto de estudio por parte de filósofos, juristas, sociólogos, politólogos, economistas, administradores e incluso psicólogos.

#### IV. ELEMENTOS DEL ESTADO

De diversa naturaleza son los elementos que componen al Estado, la difundida definición tripartita del mismo señala dos elementos tangibles: población y territorio, más un elemento ostensible: el Gobierno, a los que otras definiciones agregan el orden jurídico y la finalidad.

##### 1. *La población*

Figura en primer lugar, entre los elementos esenciales del Estado, un conjunto de seres humanos, pues resulta inimaginable un ente estatal sin un substrato poblacional con entidad, o sea, provisto de un modo de ser específico; con identidad —en el sentido de unidad de lo múltiple—, traducidos en su idiosincrasia, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes; Estados hay —y ha habido— con menos de cien mil habitantes, pero ciento veinte mil individuos reunidos en un evento deportivo internacional no constituyen el elemento poblacional de un Estado, pues se trata de un conglomerado humano reunido casual y efímeramente, desprovisto de entidad, identidad e idiosincrasia; en cambio, el pueblo, como elemento humano de todo Estado, además de contar con tales atributos se caracteriza por su asentamiento permanente en un territorio específico.

En los *Sentimientos de la Nación*, sostuvo el insigne José María Morelos y Pavón que la soberanía —así, sin adjetivos— dimana directamente del pueblo, tesis que en esencia mantuvo la Constitución de Apatzingán; fue el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, el primer documento constitucional mexicano que adjetivó de “nacional” a la soberanía, situación que perdura

---

<sup>33</sup> Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, Buenos Aires, Albatros, 1954, pp. 98 y 99.



en nuestra Constitución vigente, que al respecto dispone: “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Desde luego, no todos los habitantes de un Estado forman parte de su pueblo, pues se excluye de él a los extranjeros; nuestra Constitución establece como género la nacionalidad y como especie la ciudadanía. En apoyo a la reforma constitucional de 1996 en materia de nacionalidad, la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados sostuvo:

La nacionalidad es el sentimiento de pertenencia, la lealtad a las instituciones, a símbolos a tradiciones y a una cultura, no se agota en una demarcación geográfica. Hecho jurídico y político, la nacionalidad es también una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. La nacionalidad, la convicción de compartir el destino de un agregado humano, de fortalecerlo, de hacerlo crecer, no puede ser limitada o constreñida por el espacio en que se desenvuelve la vida y menos aún en la realidad de un mundo cada vez más globalizado, que admite e impulsa el flujo permanente no sólo de bienes y capitales sino también de personas.

Los mexicanos, según el artículo 30 constitucional, pueden serlo por nacimiento o por naturalización; en tanto que, en los términos del artículo 34 de nuestra ley fundamental, son ciudadanos de la República las mexicanas y mexicanos que ya cumplieron dieciocho años y tienen un modo honesto de vivir; entre sus prerrogativas figuran las de votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión y asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

En el contexto del derecho constitucional contemporáneo, la ciudadanía se interpreta como una investidura que otorga al individuo el acceso a la actividad política, a la función pública, al empleo público y lo distingue de los no ciudadanos, por medio de un conjunto de derechos —especialmente políticos— y deberes; actualmente crece la tendencia a admitir la doble nacionalidad, como se comprueba en los dos primeros párrafos del artículo 32 constitucional, que a la letra dicen:

La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicada a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

## 2. *El territorio*

Los grupos humanos son capaces de tener un idioma común sin contar con un territorio propio y exclusivo, también lo son para forjar un estilo de vida, una tradición, costumbres, idiosincrasia, labrar una historia común, conformar un pueblo, una sociedad y una nación, pero sin territorio propio y exclusivo, no podrá constituir un Estado. El territorio, como dijera Hans Kelsen, es el ámbito espacial del Estado. En su versión original, el artículo 42 constitucional establecía: “El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende asimismo, la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el Océano Pacífico”.

Como consecuencia del laudo arbitral internacional dictado por el rey Víctor Manuel III de Italia, el 18 de enero de 1934 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma del referido artículo, por la cual, la isla de la Pasión dejó de formar parte del territorio nacional. A partir de la reforma publicada el 20 de enero de 1960, se incorporaron oficialmente al territorio nacional, la plataforma continental, los arrecifes y cayos de las islas, los zócalos submarinos, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional.

Sin duda, el territorio es un elemento esencial del Estado, por tratarse de la base del principio de territorialidad derivado directamente de la soberanía, principio que, en el orden jurídico mexicano, permite al Estado, por ejemplo, castigar de acuerdo a su propia normativa penal los delitos cometidos dentro de su territorio, sin importar quiénes sean sus autores ni los ofendidos por ellos; al respecto, el Código Penal Federal dispone: “Artículo 1. Este Código se aplicará en toda la República, para los delitos del orden federal”.

## 3. *El Gobierno*

Entendido, en sentido amplio, como conjunto de órganos y organismos depositarios de las funciones del poder público, el Gobierno es un ele-

mento ostensible y esencial del Estado; este aparato requiere, para su funcionamiento, de la presencia de los titulares de esos órganos u organismos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades del Estado. Algunos autores señalan, en lugar del Gobierno, a la soberanía como elemento esencial del Estado; otros, como el profesor argentino Patricio Colombo Murúa, prefieren referirse al poder soberano, en lugar de la soberanía o del Gobierno.<sup>34</sup>

La transformación del Estado produce cambios en la ubicación de la soberanía; en el Estado absolutista, la soberanía reside en el monarca, quien está por encima de la ley; por ello, el prelado François Senault sostuvo: “El rey es el Estado”, idea que unas décadas después inspiró a Luis XIV para afirmar, en el esplendor del absolutismo: “El Estado soy yo”; en cambio, en el despotismo ilustrado, durante la decadencia del absolutismo, el pueblo empieza a sustituir al rey en la soberanía, como se compendia en la frase “todo para el pueblo, pero sin el pueblo”.<sup>35</sup> Y ya en el ocaso del absolutismo, Federico II de Prusia, adjetivado “el Grande”, marca una distancia enorme respecto de la tesis del rey sol, al afirmar: “El príncipe es el primer servidor del Estado”.

De cualquier modo, el Gobierno, como depositario de las funciones del poder estatal, es un elemento esencial del Estado, que se caracteriza por su soberanía: es decir, porque en su ámbito espacial no hay otro poder encima de él; por ello su potestad de mando es omnicompreensiva y tiene en exclusiva la coacción; como bien hace notar Horacio Sanguinetti: “Esta idea de superioridad absoluta se manifiesta en el concepto de soberanía, cualidad del poder ejercido por el Estado nacional moderno”.<sup>36</sup>

#### 4. *El orden jurídico*

Sin discusión, el pueblo, el territorio y el Gobierno son elementos esenciales del Estado, mas no son los únicos; por ello, como dice Ekkehart Stein: “La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad”.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Colombo, Patricio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000, p. 390.

<sup>35</sup> Naef, Werner, *La idea del Estado en la Edad Moderna*, trad. de Felipe González Vicen, Madrid, Ediciones Nueva Época, 1947, p. 115.

<sup>36</sup> Sanguinetti, Horacio *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2000, p. 401.

<sup>37</sup> Stein, Ekkehart, *Derecho político*, trad. de Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973, p. 3.

Como se puede advertir fácilmente, pueblo, territorio y Gobierno no pueden, por sí solos o en su conjunto, integrar al Estado, pues hace falta otro elemento que es el orden jurídico, es decir, el derecho, sin el cual, el ente estatal no puede existir, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado, ya que ambos se necesitan mutuamente; en efecto, el derecho como orden jurídico o conjunto sistematizado de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coactivas, perdería su coactividad sin la presencia del Estado, quien tiene el monopolio de la coacción, lo que significaría que las normas no serían jurídicas por no ser coercitivas.

Por su parte, el Estado tampoco podría existir sin la presencia del derecho, pues no habría una regulación de su organización y funcionamiento, ni de la convivencia social; la ausencia de un orden jurídico normativo se traduce en desorden y caos que caracteriza al estado de naturaleza mencionado por los contractualistas, donde no existe más derecho que el del más fuerte. Resulta, por tanto, indispensable regular la convivencia humana mediante un orden normativo establecido por medio de un conjunto de normas jurídicas, léase: generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, o sea, de un orden jurídico, en cuya cúspide figura la Constitución, para regular tanto la convivencia social como la organización y funcionamiento de los órganos y organismos depositarios de las funciones del poder del Estado, las relaciones de éstos entre sí y de ellos con los gobernados.

### 5. *La finalidad*

El quinto elemento esencial del Estado es su *telos*, es decir, su finalidad, que algunos autores hacen consistir en el bien común —o bien público, como le llama Jean Dabin—, o también hacen consistir en el bien público temporal,<sup>38</sup> y otros, como Héctor González Uribe, en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.<sup>39</sup>

Es innegable que todo Estado tiene un fin, empero, cabe aclarar que este elemento invisible e intangible del Estado es determinado no por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante de la población. Rudolf Smend, autor de la teoría de la integración, destaca la existencia entre la población de una relación espiritual en permanente proceso de renovación y reelaboración que conforma el elemen-

<sup>38</sup> Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado*, México, Jus, 1946, p. 40.

<sup>39</sup> Véase González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 506 y ss.

to teleológico del Estado, consistente en la manifestación del diario querer ser, en la cotidiana aprobación de parte de sus miembros de que el Estado subsista, toda vez que su existencia está incesantemente cuestionada y supe- ditada a que la aprueben, con su conducta, los ciudadanos y los órganos y organismos del propio Estado.<sup>40</sup>

En mi opinión, es realista y parcialmente cierta la explicación integra- cionista del elemento teleológico del Estado, por cuanto hace consistir la causa final del ente estatal en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus ciudadanos y de los órganos y organismos estatales, de la su- pervivencia del Estado, lo que significa que el Estado existe porque así lo aprueban quienes detentan en la realidad la facultad de decisión, indepen- dientemente de que se proponga o no el bien común; empero, la teoría de Smend sólo es parcialmente valedera, por cuanto la relación espiritual en constante renovación y reelaboración, producida por la diaria aprobación de supervivencia del Estado, no es otorgada por toda la población, ni siquiera necesariamente por toda la mayoría, sino tan sólo por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto, se puede afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector dominante del mismo, aun cuando no cuenten con la aprobación de la mayoría de la población o, incluso, aun cuando esa mayoría se opusiera a la creación o subsistencia del Estado.

Los fines del Estado son básicamente variables, en el tiempo y en el espacio, toda vez que son diferentes tanto entre uno y otro ente estatal, como dentro de un mismo Estado, entre una y otra épocas; en todo caso, tales fines los determina la parte dominante de la población, aun cuando haya alguna influencia de las demás; empero, en la doctrina se señala como finalidad del Estado el bien común o bien público temporal.

## V. LA DEFINICIÓN DEL ESTADO

El Estado es un conjunto poblacional, o sea, un pueblo permanentemente asentado en un territorio específico, sujeto a un Gobierno soberano y some- tido a un orden jurídico propio, con el propósito de obtener fines determi- nados.

No es discutible que el Estado sea un fenómeno social dado en el tiem- po y en el espacio, es decir, una organización humana con vigencia tempo-

---

<sup>40</sup> Véase Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, trad. de José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37 y 38.

ral y espacial; pues se trata de un fenómeno universal omnicomprensivo, y en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo; así, no existe asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal, ni tampoco hay un palmo de terreno fuera del ámbito espacial de un Estado. De esta suerte, cuando un territorio deja de pertenecer a un Estado, no deja de ser territorio estatal, bien porque se convirtió en el territorio de un nuevo Estado o porque pasó a formar parte de otro ya existente.

De los múltiples intentos realizados para definir al Estado, sólo me ocuparé de tres de los más relevantes de los formulados en el siglo XX, como son los de Georg Jellinek, Hans Kelsen y Héctor González Uribe.

### 1. *La definición propuesta por Georg Jellinek*

Desde una doble perspectiva, filosófica y jurídica, desarrolló Georg Jellinek su teoría de las dos facetas o de la doble cara del Estado, que también exploraron, entre otros autores, Carlos Federico von Gerber, Max Weber, Maurice Hauriou y Adolfo Posada. Jellinek apoya su referida teoría en la premisa de que el Estado es una realidad social, como lo consideró la corriente sociológica, en la cual se genera y aplica el orden normativo del derecho; lo cual es posible porque el Estado tiene una doble dimensión, una real y otra ideal; la primera requiere de un estudio sociológico para aprehender su realidad fenoménica, la segunda dimensión, la ideal, la normativa, requiere ser estudiada por la ciencia jurídica.

Conforme a ese supuesto, Jellinek dividió su estudio del Estado conforme a dos perspectivas diferentes: la sociológica y la jurídica; conforme a la primera, consideró al Estado como fenómeno social y lo analizó en todos los acontecimientos que concretan su vida cotidiana y permanente; en cambio, desde la perspectiva jurídica, estudió las normas que regulan las instituciones y funciones del ente estatal. Desde cada una de ambas perspectivas utilizadas en su investigación, Jellinek formuló un concepto de Estado.

#### A. *La definición sociológica del Estado*

Antes de intentar la elaboración de su concepto social de Estado, Jellinek estudió las relaciones de las actividades externas de los hombres —de los que mandan y de los que obedecen—, porque para él, el Estado estriba en relaciones de voluntad de una pluralidad de seres humanos, gobernantes

o dominantes unos, gobernados o dominados otros, radicados todos permanentemente en un territorio determinado.

Dada la gran variedad de las relaciones humanas que integran al Estado, Jellinek trató de ordenarlas y reducirlas a unidades basadas en un principio de unificación, dentro de un arquetipo unitario en el que pretende acomodar a todas esas relaciones a las que identificó como relaciones de voluntad, en una clasificación que las agrupa en espaciales, temporales, causales, formales y teleológicas.

Ubicó Jellinek a la unidad espacial dentro de unos límites determinados del espacio, por ejemplo: una isla, un continente, una circunscripción específica, o un kilómetro cuadrado, por decir algo. A la unidad temporal la limitó a un lapso de tiempo dado, por ejemplo, un milenio, un siglo, una década. A la unidad causal, Jellinek la entendió como la creada por quienes son capaces de agruparse en una causa común, por ejemplo, un pueblo procedente de una misma raza. En tanto que la unidad formal es la que representa el elemento que, a pesar de su modificación en lo accidental, mantiene su forma permanente; por ejemplo: la Judicatura, el Senado, la Universidad. Por último, la unidad teleológica unifica a diversas relaciones con el fin común que tienen; y como la unidad humana organizada con un fin se conoce como unidad colectiva o asociación, el maestro alemán concluye por denominar a la unidad teleológica del Estado: unidad de asociación, la cual representa a la unidad de los fenómenos sociales del Estado, que comprenden las relaciones políticas de dominación, de mando; toda vez que el ente estatal impone su voluntad incondicionalmente a otras voluntades, y su poder exclusivo e ilimitado lo recibe de sí mismo.

En el contexto de las referidas unidades, el profesor de la Universidad de Heidelberg formuló la siguiente definición sociológica de Estado: “La unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio”.<sup>41</sup>

### B. *La definición jurídica del Estado*

Una vez definido el ente estatal, Jellinek pasó a elaborar su definición jurídica del Estado, al que considera como una clase especial de corporación, entendiendo por ésta un ente estrictamente jurídico sin equivalencia perceptible en el mundo de los hechos; dentro de este contexto, Jellinek propone la siguiente definición jurídica de Estado: “La corporación formada

<sup>41</sup> Jellinek, Georg, *op. cit.*, p. 13.

por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio”.<sup>42</sup>

A consecuencia de sus notorias deficiencias, la teoría de la doble cara del Estado provocó numerosas objeciones, entre las cuales destaca su incapacidad para localizar, conocer y explicar la conexión de las dos facetas del Estado: la social y la jurídica, pues se concreta a realizar estudios sociológicos por una parte, y jurídicos por otra, sin atinar a coordinarlos y articularlos razonablemente.

## 2. *La definición propuesta por Hans Kelsen*

El fundador de la llamada escuela vienesa rechazó la teoría de la doble cara del Estado y sostuvo, dentro de la corriente del formalismo jurídico, la identidad del Estado y del derecho, porque en su opinión, uno y otro son dos maneras de nombrar a una sola y misma cosa. Para Kelsen, el pueblo y el territorio solamente son los ámbitos personales y espaciales de la vigencia del orden jurídico; la soberanía es el propio orden jurídico, supremo en su ámbito espacial; el poder del Estado se reduce a la vigencia del derecho. Acorde con estas ideas, el Estado no es sino el sistema del orden jurídico en vigor, dado que el contorno del derecho determina el límite del ámbito estatal; por ello, para el eminente jurista de Praga, lo que el Estado tiene de Estado, es tan sólo lo que tiene de derecho, pues éste y sólo éste puede precisar el perímetro del primero, de donde deduce que el Estado es “por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad”.<sup>43</sup>

La esencia de los hechos estatales radica, según Kelsen, en su encuadramiento dentro del ordenamiento jurídico, ya se trate de hechos relativos a la producción de normas jurídicas, o de hechos humanos conductuales regidos por el derecho. Para Kelsen, cuando el orden jurídico se personifica, o sea, cuando se presenta en forma de persona, le llamamos Estado, entendiendo por persona jurídica colectiva al sistema representado por el acervo de reglas que norman la conducta interrelacionada de un conjunto de seres humanos; cuando un sistema dado comprende sólo una parte o

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 135.

<sup>43</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, 15a. ed., trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979, p. 21.



aspecto del total del acervo de reglas, estamos frente a la personalidad jurídica de las asociaciones o corporaciones, y cuando el sistema abarca todo el acervo jurídico, considerado como un punto común de imputación de la totalidad de acciones interpretadas como estatales, estamos ante el Estado como persona; por ello, en opinión de Kelsen, el Estado viene a ser la personificación metafórica de la totalidad del ordenamiento jurídico positivo, y lo define como: “un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ambiente territorial y temporal de validez sólo restringida por la reserva del derecho internacional”.<sup>44</sup>

En contraposición a lo sostenido por Jellinek en su teoría de la doble cara del Estado, en el sentido de que éste, además de ser el orden jurídico en vigor, también es una realidad social que se caracteriza por su fuerza, por su poder, como lo testimonian las aduanas, las cárceles, los cuarteles, la policía, el Ejército y otros etcéteras, Kelsen lo refutó con el argumento de que:

todas las manifestaciones externas en que suelen verse el poder, el Estado: las cárceles y fortalezas, las horcas y ametralladoras, son objetos en sí inanimados. Se convierten en instrumentos del poder estatal sólo en cuanto los hombres se sirven de ellos en el sentido de un orden, la creencia de deber obrar de conformidad con el mismo, determina a esos hombres.<sup>45</sup>

En razón de que la esencia del celador aduanal o del agente de la policía no estriba en ningún órgano de sus cuerpos sino en su calidad de órganos del Estado, el poder de éste, según Kelsen, no es material sino psicológico, y consiste en que ciertos hombres, como los empleados públicos y ciudadanos comunes, actúan cumpliendo las normas jurídicas, las cuales no pertenecen al mundo de lo real, sino de lo ideal, son idealidades, ideas normativas, entes irreales que los seres humanos se representan en sus mentes; al producirse esas representaciones psicológicas que sí pertenecen al mundo de lo real, se provocan estados de ánimo, de temor o de solidaridad, que motivan conductas determinadas, como la del empleado público que lleva a cabo los actos estatales previstos en el ordenamiento jurídico, o como la del ciudadano que obedece las normas jurídicas vigentes. La unión de los Estados de ánimo, provocados por la representación mental de las normas jurídicas, es lo que, a juicio de Kelsen, integra el llamado poder del Estado, que no viene a ser sino la fuerza psíquica que forman los diversos estados de ánimo que

<sup>44</sup> Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1976, p. 195.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 167.

motivan conductas; dicha fuerza es generada por las representaciones mentales de la norma jurídica.

En el pensamiento de Kelsen, el poder estatal tiene como contenido lo jurídico, y como el concepto de Estado coincide con el de derecho, la relación entre ambos es de identidad, dado que se emplean dos vocablos distintos para referirse a lo mismo, por lo que, para Kelsen, la hipotética dualidad entre derecho y Estado es una duplicidad inútil del mismo objeto: “Hablar de una comunidad constituida por un orden normativo, como si existiera un orden normativo y en adición una comunidad, significa hablar de dos cosas donde sólo existe una y conduce a la indebida falacia de doblar el objeto del conocimiento. El Estado, como una comunidad, es un orden normativo”.<sup>46</sup>

La identidad del derecho y del Estado, propuesta por Kelsen, ha sido rechazada rotundamente, porque el Estado, considerado como ordenamiento jurídico positivo, es algo que se produce en la realidad social, en la que se mantiene, transforma y aun llega a ser sustituido, bien sea mediante los medios por él mismo previstos, o por medios violentos e imprevistos, como puede ser una guerra o una revolución, como resultado del cambio en la composición e influencia de los elementos, grupos o clases que integran al ente político conocido como Estado, por lo que debe admitirse, contra la teoría kelseniana, que el ente estatal es mucho más que una pura entelequia jurídica con un fin normativo, porque el fenómeno estatal en numerosos aspectos trasciende el ámbito de lo jurídico, con lo que escapa a la pretensión de absoluta normatividad.

### 3. *La definición propuesta por Héctor González Uribe*

Mi admirado profesor Héctor González Uribe criticó sin ambages la explicación kelseniana del Estado, por considerar inadmisibles en lo esencial el intento de reducir al ente estatal a un descarnado esqueleto normativo, desvinculado de una posible legitimación, por ello, sostuvo que el desconocimiento de la naturaleza real del Estado, del doble carácter de su ser: social y cultural; de su permanente y peculiar enfrentamiento dialéctico entre el ser y el deber ser, para extrapolarlo a un terreno de entes de razón, es absurdo e indebido, pues todo conocimiento que se precie de científico debe conectarse con la realidad y abstenerse de trabajar con ficciones mentales.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Kelsen, Hans, *Introducción a la teoría pura del derecho*, México. Editora Nacional, 1974, p. 55.

<sup>47</sup> González Uribe, Héctor, *op. cit.*, pp. 244 y 245.

Héctor González Uribe definió de manera descriptiva al Estado como: “1. Una sociedad humana. 2. Establecida permanentemente en un territorio. 3. Regida por un poder supremo. 4. Bajo un orden jurídico. 5. Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana (bien público temporal, según Dabin)”.<sup>48</sup>

Lamentablemente el cuarto elemento de la anterior definición descriptiva pertenece, evidentemente, sólo a la esfera del deber ser; por lo que, en muchos casos, no se da en la realidad.

#### 4. *Mi propuesta de definición del Estado*

Para definir al Estado, es conveniente formular, a manera de preámbulo, las siguientes reflexiones:

- El Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades de la parte de la población política y económicamente más importante, aun cuando no necesariamente la más numerosa. Es común que la clase gobernante o clase política conforme una pequeña pero importante parte política —y en ocasiones también importante parte económica— de la población de un Estado
- El Estado subsiste con, sin y, en ocasiones, aun contra la voluntad de la mayoría de los miembros de su población.
- Los objetivos estatales, salvo el de procurar la supervivencia del propio Estado, son diferentes en los diversos Estados, así como entre las distintas épocas del mismo Estado.
- Los objetivos estatales son determinados por la parte dominante de la población, aun cuando también haya alguna influencia de las demás, sin que necesariamente incluya dentro de aquéllos, alcanzar el bien común.

Consecuentemente, entiendo al Estado como el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico específico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.

---

<sup>48</sup> González Uribe, Héctor, *op. cit.*, p. 162.

## VI. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO

Desde sus inicios, el Estado ha estado inmerso en un proceso de transformación permanente, dentro del cual se pueden determinar en esa evolución ciertas etapas que le imprimen características propias a cada época, y permiten diferenciar, al filo de la historia, diversos tipos de Estado que aparecen sucesivamente, entre los que podemos mencionar al Estado primitivo, al Estado esclavista, al Estado feudal, al Estado absolutista, al Estado liberal, al Estado intervencionista que tuvo las modalidades de Estado socialista, Estado fascista y Estado de bienestar; el último tipo de Estado es el Estado neoliberal.

### 1. *El Estado primitivo*

Fruto evidente del sedentarismo humano, el Estado primitivo representa la primera forma de producción económica del ente estatal, apoyada en la primera gran división del trabajo, con una parte de la población dedicada comunalmente a la agricultura y otra al pastoreo de ganado; fue entonces cuando la Edad de los Metales sucedió a la Edad de Piedra, lo que trajo consigo el empleo de instrumentos metálicos, como el azadón y el arado con reja de metal que, a su vez, se tradujo en el aumento de la productividad y, en consecuencia, en la aparición del trabajo excedente y del producto excedente, generadores de un nuevo fenómeno de la vida económica: el cambio, en su primitiva forma de trueque, en cuya virtud, los excedentes agrícolas: cereales, legumbres y frutas, se intercambiaron por excedentes ganaderos: leche, carne y pieles.

Conforme se perfeccionaba, la agricultura requirió para su desarrollo de más instrumentos de labranza y más dedicación a las tareas agrícolas, lo que hizo que los agricultores abandonaran las tareas destinadas a producir sus armas, su vestimenta y sus enseres domésticos, circunstancia que propició la aparición de ciertos oficios a los que dedicaron sus afanes, grupos de trabajadores especializados, en algunas artesanías como la textil, la fundición y la alfarería; con ellas surgió de manera rudimentaria la industria, la que dedicó algunos de sus productos al canje o permuta, y generó, con una nueva división del trabajo, el intercambio de mercancías; es decir, la actividad mercantil, la cual propició la propiedad privada, la desigualdad económica de los integrantes de la población y con ello la desigualdad social, es decir, la división de la población en clases sociales, así como la desaparición misma del Estado primitivo con su economía comunal, aun cuando algunas

de sus expresiones se mantienen hasta nuestros días, como da testimonio de ello el régimen de propiedad comunal en México, que proviene desde la época prehispánica.<sup>49</sup>

## 2. *El Estado esclavista*

Después de su etapa primitiva, el Estado antiguo adoptó como forma de producción económica la esclavista, basada en la explotación del hombre por el hombre, es decir, en la esclavitud, que consolidó la división de la sociedad en clases: los esclavistas —dueños de los medios de producción— y los esclavos constituyeron las más contrapuestas.

Hace más de cinco milenios apareció el Estado esclavista en Egipto, en Mesopotamia, en China, en la India, y posteriormente en Grecia y Roma, donde alcanza su apogeo. Es esclavista el Estado cuya forma de producción económica se basa en la ignominiosa institución de la esclavitud, caracterizada por su atropello constante y permanente de la dignidad humana, resultante de privar a los seres humanos sometidos a la esclavitud, de su fin propio, y reducirlos a cosas u objetos supeditados a los fines de otros individuos, a cuyo dominio quedaban sometidos.

Dado el indiscutible fin propio de todo ser humano, la esclavitud es una institución que contradice la naturaleza humana, pues del fin propio de todo individuo se desprende su derecho a la vida, a su libertad, a su libre albedrío, a su seguridad y da lugar a su derecho a la propiedad y a su derecho de asociación; todos ellos negados por la esclavitud que desconoce la calidad de persona del esclavo y por tanto su capacidad de asumir derechos.

Para el esclavo, su dueño era su ley, su ciudad, su patria, el fin de su vida y la regla de lo justo y de lo injusto; para quien no había familia, ni matrimonio, ni paternidad, ni hijos, ni hermanos, sino sólo uniones transitorias que le degradaban aún más, según refirió el poeta griego Menandro.<sup>50</sup>

En la guerra se ubicó la causa eficiente de la esclavitud, porque a los vencidos, según costumbre antigua, se les podía quitar la vida impunemente; y dado que quien puede lo más puede lo menos, en vez de matarle se le dejó sujeto a esclavitud, situación que proliferó en razón de la repugnancia de los vencedores hacia el trabajo, especialmente el físico o manual, al que se le consideró indigno de los hombres libres; por tanto, se consideró que la victoria guerrera carecería de frutos si se mataba al vencido en vez de

<sup>49</sup> Véase Engels, Federico, *op. cit.*, p. 174.

<sup>50</sup> Nicolau, Luis, *El teatro de Menandro*, Barcelona, Sopena, 1911, p. 73.

ocuparlo en la realización de las tareas pesadas. Con el paso del tiempo, la esclavitud se convirtió en hereditaria, dada la utilidad adicional que representaban los hijos de los esclavos, que de esa manera seguían la suerte de sus progenitores.

Una vez convertido en objeto, el esclavo fue considerado una mercadería, así lo demuestran los famosos mercados de esclavos de Atenas, Delos y Éfeso; era una cosa que pertenecía en propiedad a su dueño, quien ejercía sobre de él, el *ius utendi, fruendi et abutendi*, al igual que sobre el resto de sus propiedades. La expansión de Roma en el siglo III antes de nuestra era, como fruto de sus victorias guerreras, consolidó a la esclavitud como fundamento de la economía romana, lo cual no fue obstáculo para la coexistencia de pequeños productores libres, campesinos y artesanos, cuyo ingenio permitió el progreso tecnológico que luego sería aprovechado por los grandes esclavistas.<sup>51</sup>

La esclavitud estuvo presente en la América precolombina, según explica José de Jesús Castorena, porque “no falta entre los antiguos mexicanos el trabajo forzado: La esclavitud, aunque no con los caracteres de la de los pueblos europeos, también existió. La esclavitud era el resultado de la guerra, de penas por crímenes, de actos de voluntad, de pobreza. Aunque el prisionero de guerra era generalmente sacrificado a los dioses, podía ser conservado como esclavo”.<sup>52</sup>

Pese a la extinción del Estado esclavista, sobrevive la institución de la esclavitud, pues perdura en el Estado feudal, en el absolutista y aún en el Estado liberal; en América, el primero en abolir la esclavitud fue don Miguel Hidalgo, mediante su célebre bando del 6 de diciembre de 1810, dado en Guadalajara, medio siglo antes de que se prohibiera la esclavitud en Estados Unidos.

### 3. *El Estado feudal*

La propagación del cristianismo y la caída del imperio romano fueron acontecimientos que debilitaron la institución de la esclavitud en Europa y su transformación en servidumbre, con lo cual el esclavo de un señor se convirtió en siervo adherido a una tierra. La desaparición del imperio romano ocasionó el deterioro de la economía agrícola, lo que hizo incosteable

---

<sup>51</sup> Véase Roll, Eric, *Historia de las doctrinas económicas*, 2a. ed., trad. de Florentino M. Torner, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 39 y 40.

<sup>52</sup> Castorena, José de Jesús, *El derecho de huelga en México*, México, Mundial, 1931, p. 17.

la esclavitud, dada la necesidad de alimentar, vestir y curar a los esclavos, y predicó la conveniencia económica de convertirlos en siervos a los que no había que alimentar, ni vestir, ni curar, pese a haber quedado obligados, a cambio de un pedazo de tierra que cultivan para su sustento, a prestar regularmente servicios agrícolas, industriales o incluso militares, a los que quedan atados a perpetuidad.

Característico de la Edad Media, el Estado feudal basó su forma de producción en dos esquemas: el rural y el urbano; el esquema rural se basó en la servidumbre, en tanto que el esquema urbano se apoyó en el gremio. El feudalismo se identifica con la Edad Media y va desde el siglo V hasta el XV —aun cuando en algunos países se registra un feudalismo tardío que se prolonga por varias centurias—, periodo en el que el feudo se caracteriza como la forma más desarrollada de la propiedad de la tierra, consistente en una especie de contrato en cuya virtud los soberanos y los grandes señores concedían en la Edad Media, tierras o rentas en usufructo, obligándose, el que las recibía, a pagar tributo y guardar fidelidad de vasallo al otorgante y prestarle servicio militar.

Fruto de usos y costumbres, el feudo fue empleado por monarcas carolingios y merovingios para recompensar a sus más cercanos seguidores en sus aventuras guerreras, en cuya virtud les concedían el beneficio de las tierras de una específica circunscripción denominada de distintas formas: marca, condado y ducado, entre otras, que convirtieron a su titular en marqués, conde o duque, que luego integraron la nobleza. El beneficio de las tierras se amplió posteriormente a los jerarcas eclesiásticos, quienes, junto con los nobles, asumieron autonomía en sus respectivas demarcaciones, para depender del monarca sólo nominalmente.<sup>53</sup>

El esquema rural feudal se caracteriza por la integración de la gran propiedad rural que, además, transforma a los esclavos y a los campesinos libres en siervos sometidos a los señores feudales. En opinión de Spiridonova:

La gran propiedad latifundista, cimiento económico del régimen de producción feudal, se creó debido a que, al disgregarse la comunidad rural o el régimen esclavista, las tierras comunales y las propiedades campesinas que se habían desprendido de las comunidades, así como los diversos tipos de propiedad territorial del régimen esclavista, pasaron a manos de la aristocracia seglar y eclesiástica, que iba feudalizándose y a la cual pertenecían los jefes

<sup>53</sup> Véase Fayt, Carlos S., *Teoría de la política*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960, p. 161.

de los Estados que se formaban, sus allegados, los gobernadores civiles y jefes militares, algunos esclavistas y el alto clero.<sup>54</sup>

Distinto fue el esquema urbano de producción del Estado feudal, apoyado, repito, en el gremio, identificado como corporación integrada por los maestros, oficiales y aprendices de igual profesión u oficio, sujeta a ordenanzas específicas y organizada para beneficio común de sus miembros; los gremios tuvieron a su cargo el desarrollo industrial durante la Edad Media y, por tanto, se identifican como una de las formas de producción del Estado feudal. En España, por ejemplo, durante la dominación árabe, se advertía el repartimiento de los oficios por calles, tanto en Córdoba, como en Sevilla y Zaragoza.<sup>55</sup>

El movimiento gremial se fortalece en la Edad Media, influido por el cristianismo, y en algunas partes se apoya en la cofradía, con la que en ocasiones se llega a confundir el gremio; en Cataluña, por ejemplo, las cofradías denominadas *almoynes*, *caritats* y *basíliques* dieron origen a sendos gremios.

En razón de que durante largo tiempo los gremios dependieron de los municipios, las ordenanzas y los bandos municipales regularon la actuación de los gremios, ya que el Cabildo regía su actuación a través de varios de sus miembros que fungían como jurados, mayoresales o veedores, a cuyo cargo quedaba la inspección de los gremios así como de sus productos, con facultad para imponer multas e, incluso, para destruir géneros defectuosos. La impartición de justicia en el gremio se encargaba al almotacén, auxiliado por los clavarios, a quienes se encomendaba la comprobación de las quejas de los aprendices contra sus maestros.

Integraban el gremio correspondiente los adscritos a los talleres o establecimientos de cada oficio o profesión. El maestro era el dueño de su taller y por tanto el empresario capitalista, pero simultáneamente era el principal trabajador manual del taller; para ser maestro se requería título, cuya obtención requería de examen formal prolijamente reglamentado, que incluía teoría y práctica. Cada maestro era auxiliado en su taller por uno o varios aprendices, sin requerir examen formal para acreditarlo, sino sólo saber hacer bien su trabajo. El punto de partida de la organización gremial lo representa el aprendizaje; la admisión del aprendiz solía hacerse ante escribano público.

---

<sup>54</sup> Spiridonova, Atlas *et al.*, *Curso superior de economía política*, trad. de Luis A. Vargas, México, Grijalbo, 1965, p. 53.

<sup>55</sup> Véase Pérez Pujol, Eduardo, *Historia de las instituciones sociales de la España goda*, Valencia, F. Vives Mora, 1896, p. 65.



Cada gremio detentaba el monopolio de su profesión u oficio y contaba con un comprador único de la materia prima que repartía al costo entre los agremiados; se prohibía el cambio de oficio y tampoco se permitía formar parte de dos o más gremios o tener dos talleres en operación; por otra parte, el oficio se volvió hereditario.

La especialización del trabajo en los gremios llegó a extremos inverosímiles: un zapatero remendón, por ejemplo, tenía prohibido hacer calzado nuevo, como también un sastre de nuevo tenía prohibición de hacer remiendos a trajes viejos.<sup>56</sup>

#### 4. *El Estado absolutista*

En Francia surgió el esquema estatal que habría de sustituir al Estado feudal desde mediados del siglo XIII, porque, como observa Antonio Maravall, es entonces cuando “aparecen las formaciones de mayor tamaño constituidas por un rey con su pueblo superpuesto en capas estamentales, envueltas siempre por la potestad, de naturaleza pública y no contractual, de un príncipe. Este nuevo sistema de organización política que sufrió hasta el siglo XV hondas transformaciones, y culminó con las nuevas formaciones que llamamos Estados”.<sup>57</sup>

Se incrementa, a mediados del siglo XV, la sustitución del Estado feudal por el Estado absolutista, definido como aquel en que todos los poderes se hayan reunidos sin limitación en el monarca, conforme a un esquema económico vinculado totalmente al mercantilismo, cuyas ideas imperaron durante tres siglos: de mediados del XV a mediados de XVIII; por ello, esta versión absolutista del Estado se basa, en lo político, en la monarquía absoluta, y en lo económico, en el mercantilismo. Además, el absolutismo estatal modificó radicalmente el esquema de tenencia de la tierra, porque, como atinadamente observa Joseph Strayer: “El Estado absoluto, por mucho que mantuviera un fuerte apoyo al estamento señorial y que éste tuviera una parte muy activa en el mismo, fue el instrumento que desmontó el régimen feudal de la propiedad, para introducir plenamente la propiedad privada”.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Véase Segarra y Villalta, Estanislao, *Los gremios*, Barcelona, Imprenta de F. Altés y Alaba, 1923, p. 112.

<sup>57</sup> Maravall, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social*, Madrid, Alianza, 1972, t. I.

<sup>58</sup> Strayer, Joseph, *Sobre los orígenes medievales del Estado moderno*, Barcelona, Ariel, 1986, p. 7.

Descansa el mercantilismo<sup>59</sup> básicamente en los siguientes principios: *i*) la ilusión crisohedónica, según la cual la única riqueza son los metales preciosos amonedados o amonedables; *ii*) en consecuencia, el Estado debe allegarse el máximo posible de metales preciosos, mediante la ordenanza o el edicto real; *iii*) por tanto, deben explotarse al máximo las minas de metales preciosos, impedir la salida del metal y favorecer su entrada, mediante la reducción de las importaciones y el incremento de las exportaciones, lo que redundaría en una balanza comercial favorable, con la implícita meta de abatir los costos de producción mediante el establecimiento de salario máximo legal, entre otras medidas adoptadas en un contexto político que disolvió el sistema de feudos, con lo que la propiedad de la tierra se liberó de cargas y derechos señoriales, en tanto que correlativa y simultáneamente, el poder del soberano se tornó más absoluto, a lo cual contribuyó el desarrollo de la burguesía mercantil, antagonista natural de la aristocracia; situación que trata de explicar Perry Anderson en los siguientes términos:

Los miembros individuales de la clase aristocrática que perdieron progresivamente los derechos políticos de representación en la nueva era, registraron avances en la propiedad, como reverso del mismo proceso histórico. El efecto final de esta redistribución del poder social de la nobleza fueron la maquinaria de Estado y el orden jurídico absolutistas, cuya coordinación habría de aumentar la eficacia del dominio aristocrático al reducir a un campesinado no servil a nuevas formas de dependencia y explotación. Los estados monárquicos del renacimiento fueron, ante todo y sobre todo, instrumentos modernizados para el mantenimiento del dominio nobiliario sobre las masas rurales. Al mismo tiempo, sin embargo, la aristocracia tenía que adaptarse a un nuevo antagonista: la burguesía mercantil que se había desarrollado en las ciudades medievales.<sup>60</sup>

## 5. *El Estado liberal*

El liberalismo, conforme a las ideas de François Quesnay y Adam Smith, puso al individuo como origen y destino, causa y fin de toda obra humana,

---

<sup>59</sup> Para Dubois, el mercantilismo es la “teoría del enriquecimiento de las naciones mediante la acumulación de metales preciosos”. Dubois, A., *Précis de l'histoire des doctrines économiques dans leurs rapports avec les faits et avec les institutions*, París, 1903, t. I, p. 192.

<sup>60</sup> Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, 2a. ed., trad. de Santos Juliá, México, Siglo XXI, 1980, pp. 14 y 15.

no sólo en el ámbito económico, sino también en el social, político y moral, sin tomar en consideración las necesidades e intereses de la comunidad.

El Estado liberal diseñó una forma de producción económica basada en el respeto, casi sin límites, a la propiedad privada, en el libre comercio y la libre competencia; el liberalismo partió del supuesto de que el afán de lucro, aunado a la libre competencia, constituyen las fuerzas básicas de una economía sana, que exige el libre juego de las fuerzas económicas, y la menor intervención posible del Estado en el quehacer económico.

La tesis individualista del liberalismo se ubica en un extremo del horizonte ideológico, conforme a ella el todo debe subordinarse a la parte, o sea, el Estado al servicio del individuo; se trataba de una reacción contra las doctrinas mercantilistas saturadas de estatismo. Llevado a su extremo, el esquema liberal produce la anarquía, en la cual, en aras de la libertad, de la libre empresa y del libre cambio, el hombre pierde su fin en sí mismo y pasa a ser un bien equiparable a cualquier otro de los que están en el mercado, en un proceso en que los individuos económicamente poderosos aplastan o, en el mejor de los casos, utilizan a los débiles o desamparados.

Encabezados por François Quesnay, los fisiócratas impulsan en Francia la tesis liberal individualista, la cual está presente en la idea del hombre económico de Adam Smith; empero, el fundador de la escuela liberal clásica distaba mucho de llevar el individualismo hasta sus últimas consecuencias, a diferencia de sus seguidores que dieron rienda suelta a esa doctrina que, de tal suerte, se fue por el despeñadero del descrédito y del abandono.<sup>61</sup>

## 6. *El Estado intervencionista*

El descrédito del liberalismo fue producto de su propios excesos que propiciaron la aparición de tumultuosas manifestaciones de inconformidad contra la creciente desigualdad surgida en el régimen liberal, entre la burguesía dueña del capital, y los obreros, los campesinos y, en general, las clases económicamente débiles de la sociedad, expresadas en las revoluciones del siglo XIX, especialmente en la europeas que, como la epilogada por la *Comuna de París*, originaron cambios impregnados de un fuerte sentido social, que dieron lugar a la aparición del Estado intervencionista, en el que se advierten tres tipos diferentes: el socialista, el fascista y el Estado de bienestar.

---

<sup>61</sup> Véase Berthélemy, Henri, *Traité élémentaire de droit administrative*, 10a. ed., París, Rousseau Editeurs, 1923, pp. 2 y 3.

### A. *El Estado socialista*

En la versión del materialismo histórico, el socialismo representa el primer estadio de la sociedad comunista. La base económica del Estado socialista se apoya en la propiedad social de los medios de producción, la cual admite dos modalidades: la propiedad cooperativo-koljosiana, o sea de los grupos organizados en sociedades cooperativas, y la propiedad estatal que pertenece a todo el pueblo a través de la persona del Estado, que de esta manera asume, en un esquema de intervencionismo total y absoluto, el manejo y control de las actividades socioeconómicas.

Según las teorías marxistas, el Estado socialista es la antesala de la sociedad comunista, consistente en un régimen social sin clases, con una propiedad única de todo el pueblo sobre los medios de producción de bienes y de servicios, con una igualdad absoluta de la totalidad de los miembros de la sociedad, régimen cuya existencia implica la desaparición del Estado, el que, según el pronóstico de Federico Engels, se alojará en el museo de antigüedades, junto a la rueca de hilar y el hacha de bronce.

Quien se encargó de desmentir categóricamente a Engels fue la historia reciente, habida cuenta que el Estado dista mucho de estar próximo a su desaparición; empero, lo que sí es una especie en extinción, dada la quiebra del bloque soviético, es el Estado socialista, ilusoria antesala de la sociedad comunista.

### B. *El Estado fascista*

En su versión original italiana, el fascismo evoca el haz de varas atado junto con un hacha, símbolo de la autoridad de los magistrados durante el esplendor de Roma, cuyas glorias pretendía revivir, con apoyo en un nacionalismo exacerbado, con ideas contrapuestas tanto al liberalismo individualista como al socialismo, del cual extrajo un supuesto “peligro rojo”, como ocurre en la actualidad en Estados Unidos, donde se restringen drásticamente las libertades individuales con pretexto de un “peligro terrorista”.

El Estado, en el esquema fascista, se diviniza, y el hombre pasa a ser un elemento a su servicio. La planificación y la actividad del Estado sustituyen a la iniciativa y al quehacer individual y social; el ámbito de libertad humana se reduce a una mínima e insignificante expresión, como se resume en la conocida frase de Benito Mussolini: “nada fuera del Estado, nada contra el Estado, todo en el Estado”.

### C. *El Estado de bienestar*

El Estado social de derecho, como también se le llama al Estado de bienestar, es resultado de un proceso de cooptación dirigido a arrebatar las banderas del movimiento comunista desarrollado —a partir del *Manifiesto del Partido Comunista* redactado por Carlos Marx y Federico Engels en 1848— por la Primera Internacional, para dar lugar al surgimiento del Estado de bienestar o *Welfare State*, basado en el solidarismo.

En el contexto de las ideas de la doctrina del solidarismo, cuya esencia podría resumirse en la expresión “todos vamos en el mismo barco”, la parte tiende a unirse a sus semejantes para constituir un todo al servicio del bien común, en beneficio potencial de todas las partes. En consecuencia, el Estado no puede ni debe concretarse a ser simple policía, reducido a vigilar que el quehacer de los agentes sociales no dañe la libertad o los derechos de otros, ni perjudique o altere el orden público, como lo postula el pensamiento liberal.

En el esquema del solidarismo, el Estado, de vigilante y guardián que era en el liberalismo, se transforma en interventor y se convierte en promotor de la justicia, en un afán de corregir la justicia distributiva ocasionada por la libertad, a cuyo efecto regula, redistribuye, rectifica, orienta y planifica los fines de la actividad social. De acuerdo a la tesis solidaria, se dice que la incapacidad del hombre para valerse por sí mismo en algunas etapas de su vida, le conduce a una permanente convivencia social, la cual le impone un deber de solidaridad que permea al individuo y a la sociedad hasta llegar a la organización política para dar paso al Estado solidario, sin duda un Estado intervencionista que debe ser, por antonomasia, el Estado social de derecho.

Se argumenta a favor del solidarismo que el Estado, lejos de ser un simple gendarme, garante del “dejar hacer y dejar pasar”, se debe preocupar por satisfacer las necesidades de carácter general o colectivo de la mayoría de la población, mediante la prestación de los correspondientes servicios públicos, ya sea directamente por la administración pública, o bien por particulares bajo un régimen de delegación de desarrollo de las actividades respectivas, como puede ser la concesión: solución, esta última, que evita la marginación de la iniciativa privada en el proceso socioeconómico. Uno de los expositores del solidarismo señala que esta expresión se acuñó en Francia, y explica:

Solidarismo es aquel sistema de ordenación social que, frente a las doctrinas unilaterales del individualismo y del colectivismo, hace justicia al doble aspecto de la relación entre individuo y sociedad; así como el individuo está ordenado a la comunidad en virtud de las disposiciones para la vida social ínsita en su naturaleza, la comunidad se halla ordenada a los individuos que le dan el ser, en los cuales y por los cuales exclusivamente existe... Cada cual ha de responder por el todo cuya parte es; el todo ha de responder por cada uno de sus miembros. Característico del solidarismo es su concepto del bien común y la posición dominante que le asigna.<sup>62</sup>

En la misma tesitura, León Duguit demanda la intervención del Estado, con apoyo en la solidaridad social, y busca mantener la convivencia humana mediante la asignación de obligaciones tanto a los gobernantes como a los gobernados. Las obligaciones o deberes de los gobernantes, según esta versión de la teoría de la solidaridad social, vienen a ser los servicios públicos, de suerte que conforme crece la solidaridad social aumentan los deberes de los gobernantes y, por ende, los servicios públicos, cuyo aseguramiento, organización y control queda a cargo del Estado que, según León Duguit “es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes”.<sup>63</sup>

### 7. *El Estado neoliberal*

A raíz del desmedido crecimiento del Estado intervencionista, así como por el colapso de los regímenes comunistas de Europa oriental, se generó una reacción neoliberal a escala mundial, que proclama el adelgazamiento del Estado, la desregulación administrativa, y la privatización de muchas instituciones y actividades públicas, bajo el *slogan*: “El mejor Estado es el menor Estado”, para poner al solidarismo social en retirada, en un giro de 180 grados, tras haber vivido el apogeo de su aceptación a fines de la década de los setenta del siglo XX, por considerársele, a escala planetaria, necesario y positivo.

No obstante su imposición en la conformación del Estado contemporáneo, la reacción neoliberal evidencia ya, en el siglo XXI, signos evidentes de desgaste, como ocurrió con los movimientos que le precedieron en el afán

---

<sup>62</sup> Nell-Breuning, Oswald von, “Solidarismo”, en Brugger, Walter, *Diccionario de filosofía*, 7a. ed., trad. de José María Vélez Cantorell, Barcelona, Herder, 1972, pp. 487 y 488.

<sup>63</sup> Duguit, León, *Manual de derecho constitucional*, trad. de José G. Acuña, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 71.

de configurar al ente estatal; porque no puede perpetuarse un esquema que en aras de la libertad de enriquecimiento insultante de unos pocos, arroja a los abismos del desempleo, la ignorancia, la insalubridad, la miseria y la hambruna a millones de seres humanos, que de esta suerte ven cancelada la posibilidad de una vida digna al no poder disfrutar sus derechos humanos económicos, sociales y culturales.

## VII. FORMAS DE ESTADO

En su estructura, el Estado admite diversas formas, circunstancia que permite hablar de la forma simple y de las formas complejas de Estado, el prototipo de la primera se plasma en el Estado unitario o central, en tanto que la segunda registra diversas modalidades.

### 1. *La forma simple de Estado*

En su forma pura, el Estado unitario o central es el estructurado de manera monolítica, de tal modo, que no se divide en partes internas políticamente autónomas, lo que no impide que se dé una descentralización administrativa. La mayoría de los Estados iberoamericanos ha optado por la forma unitaria, toda vez que Argentina, Brasil, México y Venezuela son los casos de excepción.

### 2. *Las formas complejas de Estado*

Como característica común de las formas complejas de Estado —algunas de las cuales han caído en desuso—, se puede señalar la de reunir a varios Estados en una estructura política cuyos órganos y organismos asumen en mayor o menor medida el ejercicio de algunas de las funciones del poder público en todo su ámbito espacial.

#### A. *La unión de Estados*

Nos referimos a la unión de Estados cuando varios de ellos, sin constituir uno nuevo, se vinculan entre sí, por causas determinadas o para efectos específicos. Marcel Prélot define: “Desde el punto de vista del derecho inter-

nacional, es una unión de Estados todo grupo de ellos que, pese a no constituir un nuevo Estado, forma un agregado político notoriamente distinto en el seno de la comunidad internacional”.<sup>64</sup>

#### a. La unión personal de Estados

Por cierto, caída en desuso, la unión personal de Estados representa una forma compleja de Estado que permitió, a varios de ellos, compartir un jefe de Estado común y mantener sus Gobiernos independientes; así ocurrió, a consecuencia del Tratado de Viena, celebrado entre el reino de los Países Bajos y el Gran Ducado de Luxemburgo, desde 1815 hasta 1890, año en que se disoció esta unión. Caso semejante fue el de la efímera unión de Ecuador, Bolivia y Venezuela, resultante de compartir como presidente, a principios del siglo XIX, al libertador Simón Bolívar.

#### b. La unión material de Estados

Convertida actualmente en un episodio de la historia, la figura de la unión material de Estados dejó de tener aplicación, una vez desaparecido el imperio austro-húngaro que existió desde 1867 hasta 1918, que permitió a varios Estados compartir no sólo su monarca —en su calidad de jefe de Estado— sino también, en parte, su Gobierno, especialmente en lo concerniente a ciertos aspectos, como los relativos a relaciones exteriores, defensa y finanzas.

Gracias al Tratado de Paz de Tost, celebrado en 1815, se produjo también la unión material de Estados entre Suecia y Noruega, que perduró hasta 1905, año en que Noruega recuperó su independencia total, con una dinastía propia. Otro caso de unión material fue el convenido en 1867 entre Austria y Hungría, refrendado cada diez años, hasta la disolución del imperio austro-húngaro, ocurrido, repito, en 1918.<sup>65</sup>

### B. *La Federación de Estados*

La moderna forma federal de Estado tiene lugar cuando varios de ellos se unen a través de un pacto que se hace constar en una Constitución, me-

<sup>64</sup> Prélot, Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1969, p. 271.

<sup>65</sup> Véase Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, p. 174.



diante la cual crean, por encima de ellos, un nuevo Estado que los comprende a todos, lo que conlleva un reparto de competencias entre los funcionarios federales y de las entidades federativas, depositarios de las funciones del poder público. Al respecto, André Hauriou define: “El Estado federal es una asociación de Estados que tienen entre sí relaciones de derecho interno, es decir de derecho constitucional, y mediante la cual un super-Estado se superpone a los Estados asociados”.<sup>66</sup>

En el modelo federal, la Federación es el único sujeto de derecho internacional, pues sus entidades federativas no forman parte de la comunidad internacional, por lo que los problemas que se susciten entre ellas o entre una o varias de ellas y la Federación, no son problemas internacionales, por cuya razón se dirimen de acuerdo al derecho interno.

México adoptó por vez primera la forma federal de Estado mediante el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 que se detalló en la Constitución del mismo año, impulsada por quienes pugnaban por la reestructuración de la sociedad desde sus cimientos, con el propósito de borrar fueros, privilegios, intolerancia religiosa, ignorancia, superstición, castas y concentración de la riqueza, por considerar que tal forma de Estado, con su intrínseca descentralización política, propiciaría el resquebrajamiento de la monolítica estructura socioeconómica de la época colonial que permanecía imperturbable en 1823; era pues, la forma federal de Estado un medio, no un fin, para los promotores del cambio.

Sin duda, influenciados por el esquema estadounidense, los autores del primer federalismo mexicano, delineado en el lienzo de la Constitución de 1824, no dejaron de introducir en su obra ciertas variaciones provenientes de los requerimientos del incipiente Estado mexicano, de sus propias ideas, del pensamiento francés —Rousseau, Montesquieu, Diderot y Sieyès—, de la Constitución gaditana de 1812, e, incluso, del derecho romano; teorías doctrinarias y normas de derecho positivo que amalgamadas —no sin precipitación— por los precursores de nuestro federalismo, se ven presionadas en su manifestación por la urgencia de evitar el desmoronamiento del Estado mexicano en gestación y se deforman por la fuerza poderosa del oscurantismo y ultramontanismo de las clases privilegiadas, para producir así una plástica de recios contrastes y fuertes contradicciones.

Cancelada la forma federal de Estado por la Constitución centralista de 1836, fue restablecida brevemente en 1847, y de manera definitiva al triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855, situación que se consolida en la Constitución de 1857 y, medio siglo después, se ratifica en la Constitución de 1917.

---

<sup>66</sup> Hauriou, André, *op. cit.*, p. 177.

### C. *El Estado unitario descentralizado*

Se puede injertar una fuerte dosis de descentralización política y administrativa al Estado unitario para transformarlo en un Estado complejo, pero híbrido, que da lugar a la existencia de regiones autónomas, cuyas características las asemejan a las entidades federativas del esquema federal, por lo que esta forma de Estado unitario descentralizado se ubica en una posición intermedia entre la forma unitaria y la forma federal de Estado; Italia y España son sendos ejemplos de esta forma híbrida de Estado.

### D. *La Confederación de Estados*

Mediante un tratado internacional celebrado entre Estados que mantienen su soberanía, se puede crear una Confederación de Estados, considerada como otra forma compleja de Estado, resultante de la asociación de entes estatales con miras a su defensa y ayuda mutuas, más sin perder su calidad de miembros de la comunidad internacional, por lo que los problemas surgidos entre ellos son de carácter internacional, lo cual no impide a la Confederación tener un órgano legislativo, algunos órganos y organismos depositarios del poder público, distintos de los de los Estados miembros. A diferencia de la Federación, cuyas entidades federativas carecen de la libertad de separarse unilateralmente de la misma, los Estados miembros de la Confederación, por lo menos en teoría, pueden retirarse de ella, mediante decisión unilateral.

La Constitución suiza de 1848 adoptó la forma de Confederación, integrada por los veintidós cantones siguientes: Zúrich, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glaris, Zug, Friburgo, Soleura, Basilea Ciudad, Basilea Campiña, Schaffhausen, Appenzell, San Galo, Grisones, Argovia, Turgovia, Tesino, Vaul, Valais.

A fines del siglo XIX se desintegró la Confederación Helvética para convertirse en un Estado federal, por lo que en ese entonces quedó extinguida en Europa la forma confederada de Estado, que renace en el siglo XX, a través de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, creada en 1951, que posteriormente se transforma sucesivamente en la Comunidad Económica Europea y en la actual Unión Europea.

### E. *La Commonwealth*

A mediados del siglo XVI empezó a hacerse frecuente, en el ámbito político británico, el uso de la expresión *Commonwealth*, con una connotación

parecida a la de la locución latina *res publica*, cuyo sentido republicano se acomodaba a la época en la que Oliverio Cromwell fue proclamado Protector de la República de Gran Bretaña; empero, al restaurarse la monarquía, la referida expresión, lejos de caer en desuso cobró mayor relevancia, hasta llegar, en su modalidad de *British Commonwealth of Nations* (Mancomunidad Británica de Naciones), a designar oficialmente, a partir de 1917, a la Gran Bretaña y sus Dominios, que encuentra su ordenamiento fundamental en el Estatuto de Westminster de 11 de diciembre de 1931.

Actualmente la *Commonwealth* se considera una forma atípica de asociación de Estados, los cuales pueden asumir variadas formas de Estado y de Gobierno; se trata de una forma societaria y evolutiva de Estados, actualmente libres, que anteriormente formaron parte del sistema colonial británico (salvo Mozambique), y desean permanecer unidos con el vínculo de una idea de cooperación mutua; el símbolo y cabeza de la *Commonwealth* es la Corona Británica, que junto con las conferencias imperiales, conforman sus órganos principales.

Las referidas conferencias, reunidas periódicamente, orientan, coordinan y cohesionan a la comunidad, lo que permite a ésta mantenerse unida, con base en acuerdos adoptados en razón de los puntos de vista de sus miembros.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL GOBIERNO

Proveniente del latín *gubernare*, el verbo español gobernar significa mandar con autoridad o regir una cosa; y, también, guiar y dirigir; así, en términos políticos, gobernar es guiar y dirigir el Estado, y mandar en él. Entre los sinónimos de gobernar figuran los de administrar, conducir, cuidar, encabezar, manejar y presidir.

#### I. CONCEPTO DE GOBIERNO

En términos generales, se entiende por gobierno la acción y efecto de gobernar o gobernarse, mas, en el contexto político, en una primera aproximación, y con un sentido orgánico, diré que se interpreta como la estructura depositaria de las funciones del poder público, y agregaré, con un sentido funcional, que es el ejercicio de las funciones del poder del Estado, o sea, del poder público, al que también se le identifica como poder político; al respecto, Justino Jiménez de Aréchaga explicó: “el gobierno es un sistema orgánico de autoridades, a través del cual se expresa el poder del Estado, creando, afirmando y desarrollando el orden jurídico”.<sup>67</sup>

Un análisis detenido acerca del Gobierno nos permite identificarlo como un elemento esencial del Estado, sin el cual el ente estatal no puede existir, por cuya razón no puede haber Estado sin Gobierno, al que se le atribuye tanto la conformación de la voluntad, como la conducción, dirección y acción del ente estatal, mediante el ejercicio de las funciones públicas, con miras a alcanzar sus fines. Vitorio Emmanuele Orlando definió al Gobierno como:

...el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto, vale decir, como el conjunto de los institutos colocados en el ordenamiento

---

<sup>67</sup> Jiménez de Aréchaga, Justino, *Teoría del gobierno*, FCU, 1974, t. I, p. 24.

jurídico para el ejercicio de la soberanía; él se encuentra en el vértice de todo ordenamiento jurídico como aquello que representa el órgano central supremo que forma, manifiesta y opera la voluntad del Estado y en cuanto es a él que viene a parar toda la vida de la nación recibiendo impulsos y directivas.<sup>68</sup>

En sentido amplio, el Gobierno equivale a todo el aparato gubernamental, es decir, al conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder del Estado y a la actuación de todos ellos; pero, en sentido restringido, se habla de gobierno para aludir sólo a la ejecución de lo legislado o juzgado, o sea, a la actuación del órgano ejecutivo del aparato gubernamental conocido como Poder Ejecutivo.

## II. FORMAS DE GOBIERNO

Diversas han sido las formas de gobierno adoptadas por los Estados a través del tiempo y del espacio, pese a ello, en esencia no son muchas, habida cuenta que se pueden reducir a tres: gobierno de uno, gobierno de varios y gobierno de muchos; si el gobierno de uno es bueno, se habla de monarquía, de lo contrario es una tiranía; cuando siendo varios quienes gobiernan, lo hacen con acierto, configuran una aristocracia, de no ser así, será una oligarquía; en fin, si el gobierno de muchos tiene un buen desempeño, estaremos frente a una democracia, pero si esos muchos actúan mal, se tratará de una demagogia u oclocracia.

Una veintena de colonias iberoamericanas asumieron su independencia en el siglo XIX, en el que las formas de gobierno vigentes se habían reducido prácticamente a dos: monarquía y república, aun cuando ambas con diversas variantes. Al inicio de aquel siglo, monarquía y república eran consideradas en el continente americano como las dos caras de una misma moneda: el Estado; la forma monárquica de gobierno se identificaba con el autoritarismo y la autocracia, en la que el rey no sólo era el soberano sino el Estado mismo, por lo que la monarquía, aun cuando en agonía, representaba al estado absolutista, al despotismo ilustrado al que estaban sometidos los nuevos Estados iberoamericanos al momento de asumir su independencia, razón por la cual no fue de extrañar que la repudiaran, y prefirieran la forma republicana de gobierno que predicaba la libertad y la democracia, porque por república se entendía, a la sazón, la forma de gobierno representativo, en la que el soberano era el pueblo, por lo que en él residía el poder.

---

<sup>68</sup> Groppali, Alessandro, *op. cit.*, pp. 198 y 199.

Sin embargo, las repúblicas hispanoamericanas decimonónicas fueron muy proclives a convertirse en dictaduras: Juan Manuel Rosas, en Argentina; Antonio López de Santa Anna, en México; y José Antonio Páez Herrera, en Venezuela, dejaron constancia de que la república fue un eufemismo para encubrir despóticas dictaduras que, en la realidad de los hechos, daban un rotundo mentís a la tesis de que esta forma de gobierno fuese del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

En Europa, las ideas liberales triunfantes en Inglaterra, Francia y Estados Unidos, la hicieron enfilarse con rumbo al constitucionalismo, que puso fin a la monarquía absoluta y dio paso a la forma de gobierno monárquico constitucional que, pese a la fuerte corriente republicana, en el siglo XIX se impuso casi en todo el viejo continente.

En suma, en el mundo occidental, las formas de Estado se redujeron a la monarquía y la república.

Las dictaduras de Jorge Videla en Argentina, de Fulgencio Batista y de Fidel Castro en Cuba; de Augusto Pinochet en Chile, de Leónidas Trujillo en la República Dominicana, de Jorge Ubico en Guatemala, de Francisco y Juan Claudio Duvalier (padre e hijo) en Haití, de Porfirio Díaz en México, de Anastasio Somoza en Nicaragua, de Alfredo Stroessner en Paraguay — por citar algunas latinoamericanas—, así como las dictaduras de los países socialistas de Europa, unas y otras encubiertas bajo la etiqueta de la república, hicieron perder a esta forma de gobierno su connotación democrática y popular, durante el siglo XX.

Súmese a lo anterior la democratización de las monarquías constitucionales, y se comprenderá por qué perdió sentido la clasificación de las formas de gobierno en repúblicas y monarquías —habida cuenta de los numerosos casos de monarquías mucho más democráticas que diversas repúblicas—, y básicamente fue sustituida en el siglo XX, en un amplio sector de la doctrina, por la de parlamentarismo y de presidencialismo (situación que perdura en el siglo XXI). En este sentido, el profesor argentino Germán Bidart Campos sostiene: “Las dos formas fundamentales de gobierno que se dan realmente en los regímenes contemporáneos son la *parlamentaria* y la *presidencial*”.<sup>69</sup>

### 1. Régimen parlamentario

Compatible tanto con la monarquía como con la república, la forma de gobierno conocida como régimen parlamentario hace una clara distinción

<sup>69</sup> Bidart Campos, Germán, *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, EDIAR, 1967, t. I, p. 89.

entre el Estado y su Gobierno, que se traduce en tener un jefe de Estado —políticamente irresponsable— y un jefe de Gobierno; el primero, en el parlamentarismo monárquico, es el rey, en tanto que en el parlamentarismo republicano, es el presidente. En cuanto al jefe de Gobierno, en el esquema parlamentario recibe diversas denominaciones: primer ministro, en Inglaterra, Italia y Suecia; canciller, en Alemania; presidente del Gobierno, en España.

El Poder Ejecutivo, en la forma parlamentaria de Gobierno, es colegiado, ya que está a cargo de un gabinete, ministerio o consejo de ministros, independiente del jefe de Estado, presidido por el primer ministro o su equivalente; en consecuencia, como bien dice Karl Loewenstein: “el primer ministro ostenta, dentro del grupo colectivo del gobierno, una situación indiscutible de supremacía sobre sus colegas ministeriales. El poder gubernamental está concentrado en la persona del primer ministro, que se presenta, pues, como el líder”.<sup>70</sup>

La división de poderes se ve sustituida en el parlamentarismo por la colaboración de poderes; por ejemplo, en el modelo británico, los miembros del gabinete lo son también del Parlamento; el primer ministro es el líder del partido mayoritario; dicho de otra manera: el gabinete equivale a un comité del Parlamento, sin embargo funcionan separadamente y de manera independiente. Los miembros del gabinete son políticamente responsables ante el Parlamento, el que podrá exigirla colectivamente a todo el gabinete o de manera individual a alguno de sus miembros; un voto de censura a cualquiera de sus integrantes, conlleva su exclusión de dicho órgano de gobierno. Un voto de censura o la negativa de un voto de confianza, implica la dimisión colectiva del gabinete, lo que conduce, bien a un cambio de gabinete, o a la disolución del Parlamento, en cuyo caso se deberá convocar a elecciones anticipadas, en las que el electorado asumirá el papel de árbitro entre el Gobierno y la oposición. En opinión de Loewenstein:

El derecho de disolución del Parlamento y el voto de no confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina. Su respectivo potencial hace funcionar las ruedas del mecanismo parlamentario. Allí donde estas respectivas facultades no se correspondan adecuadamente, por ejemplo, cuando el derecho del gobierno de disolver el Parlamento está atrofiado o, por el contrario, la acción parlamentaria de desaprobación está limitada, difícilmente

---

<sup>70</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1978, p. 106.

podrá funcionar un sistema parlamentario auténtico y hasta puede ser que deje de existir.<sup>71</sup>

## 2. Régimen presidencial

Exclusivo del esquema republicano, el presidencialismo, entre otros aspectos, se caracteriza por no disociar la jefatura de Estado de la jefatura de Gobierno, puesto que el presidente de la República es, a la vez, jefe de Estado y jefe de Gobierno; además, es el jefe de la administración pública y jefe supremo de las fuerzas armadas.

El Poder Ejecutivo, en el sistema presidencial, es unipersonal, así lo confirma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer: se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

En el sistema presidencial, la división de poderes es profunda, ni el titular del Poder Ejecutivo ni sus colaboradores pueden formar parte de los otros poderes y viceversa; los secretarios del despacho son políticamente irresponsables, el órgano legislativo no puede obligarlos a renunciar, y mucho menos al titular del Poder Ejecutivo, quien no precisa de la confianza de las cámaras legislativas, a las que, por cierto, no puede disolver. El jurista Jorge Madrazo resume con precisión las características del presidencialismo, en las siguientes:

- a) El presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno.
- b) El presidente de la República es electo por el pueblo.
- c) El presidente de la República nombra y remueve libremente a sus secretarios de Estado.
- d) El presidente y sus secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el congreso.
- e) El presidente y sus secretarios no pueden ser al mismo tiempo miembros del congreso.
- f) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del congreso.
- g) El presidente no puede disolver al congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; si el congreso diera un voto de censura al presidente, esto no lo obliga a renunciar.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>72</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 58.



### III. TIPOS DE GOBIERNO

Se pueden determinar los tipos de gobierno conforme a diferentes criterios, entre ellos el del origen del órgano depositario del gobierno, conforme al cual se distingue el gobierno constitucional del gobierno de facto; y el criterio del número de integrantes del órgano gubernamental, que diferencia al gobierno de gabinete del gobierno unipersonal, como tipos puros de gobierno que dan lugar a tipos mixtos o mezclas de ellos.

#### 1. *Gobierno constitucional*

Tanto en la teoría como en la praxis política se habla del gobierno constitucional; esta expresión sugiere un gobierno cuya actuación se ciñe a la Constitución, lo que nos conduce a conocer la respuesta a la interrogante que Ferdinand Lassalle se hiciera en abril de 1862: ¿Qué es una Constitución? Pregunta que el mismo pensador alemán contestara en el sentido de que la Constitución de un país es “la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país”.<sup>73</sup>

Por factores reales de poder que rigen en toda sociedad, Lassalle entiende el conjunto de fuerzas activas y eficaces que generan sus normas e instituciones jurídicas, de forma tal “que no pueden ser, en sustancia, más que tal y como son”.<sup>74</sup>

Lassalle identificó como factores reales de poder al rey, a la nobleza, a los empresarios, a los banqueros, a los obreros, a la conciencia colectiva y a la cultura general del país, a quienes, en el esquema lasallista, se pueden considerar como fragmentos de la Constitución.<sup>75</sup>

Sin duda, todo Estado tiene una Constitución cuyos preceptos son la base de su orden jurídico; la cual, en los países de Constitución escrita, consta en un documento, en una hoja de papel, como dijera Lassalle; se trata, pues, de la Constitución formal; pero en la práctica, la suma de factores reales de poder, o Constitución real, provoca la inobservancia de la Constitución formal, que a fuerza de repetirse imponen una realidad jurídica distinta. A este respecto, el constitucionalista Jorge Carpizo hace notar: “La Constitución real en un país de Constitución escrita no es ni la realidad ni

<sup>73</sup> Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. de Wenceslao Roces, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, p. 48.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 42-46.

la hoja de papel, sino el punto en el cual la realidad jurídica y el folleto se interfieren<sup>76</sup>.

En consecuencia, en sentido amplio, todo Gobierno se ciñe a la Constitución real del país y, en ese tenor, todo Gobierno sería constitucional; pero en sentido restringido, la locución gobierno constitucional, desde la perspectiva democrática liberal, se identifica como gobierno de *jure* que tiene lugar en el llamado Estado de derecho, y se reserva al Gobierno regido por normas fundamentales que establecen métodos de elección y designación de los funcionarios, a quienes se encarga el ejercicio de las funciones del Estado y, a la vez, acotan con precisión dicho ejercicio, a efecto de proteger y garantizar los derechos y libertades de los gobernados.<sup>77</sup>

## 2. *Gobierno de facto*

Será gobierno de hecho o de facto el que asume el ejercicio de las funciones públicas del Estado en razón de un procedimiento distinto al previsto en la Constitución, lo que permite distinguir, por lo menos, dos tipos diferentes: el gobierno de facto por caso fortuito y el gobierno de facto usurpador.

Gobierno de facto por caso fortuito sería, por ejemplo, el caso de quien ocupara de manera interina el cargo de presidente de la República, por defunción ocurrida dentro de los dos primeros años del periodo respectivo, del elegido constitucionalmente, pero sin que hubiera sido nombrado por mayoría absoluta de votos de los miembros del congreso, como previene el artículo 84 constitucional, porque sólo hubiera obtenido mayoría relativa y el apoyo de las fuerzas armadas.

Evidentemente, en este caso imaginario se trataría de un gobierno de facto en sentido restringido pues sólo comprendería al Poder Ejecutivo, pues los otros poderes habrían sido designados conforme al procedimiento previsto en la Constitución.

Para desvirtuar el carácter de presidente de facto, del así nombrado, no valdría el argumento de la evidente laguna constitucional, así como de la urgencia de la designación respectiva, y la imposibilidad de que ninguno de los propuestos alcanzara la mayoría requerida constitucionalmente.

<sup>76</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, LGEM-UNAM, 1983, p. 52.

<sup>77</sup> Véase Cooley, Thomas H., *Principios generales de derecho constitucional*, trad. de Julio Carrie, Santiago de Chile, Olejnik, 2020, p. 19.

Caso distinto de gobierno de facto es el del gobierno usurpador, que para detentar el poder no tiene otra causa que la fuerza, como ocurrió en México con el gobierno usurpador de Victoriano Huerta; en opinión de Rafael Bielsa “Gobierno usurpador, por su propia definición es el que ocupa el cargo y ejerce la función o el poder contra la voluntad del gobierno legal, pues en el derecho público, lo mismo que en el derecho común, lo irregular está en la violencia empleada en las personas o en las cosas, al pretender o lograr la posesión”.<sup>78</sup>

#### IV. EL GOBIERNO DE GABINETE

El prototipo actual del régimen parlamentario de gobierno de gabinete es el gobierno británico de gabinete; en opinión de Manuel García Pelayo, “Desde el punto de vista dinámico, la clave de la constitución británica y la genuina aportación de esta al Derecho constitucional de otros países está formada por el gobierno de gabinete. Tiene éste como misión política fundamental la dirección política del país, y está compuesto por cierto número de ministros nombrados por el primer ministro”.<sup>79</sup>

##### 1. *Antecedentes históricos*

La institución del gobierno de gabinete —*Cabinet Government*— tiene profundas y antiguas raíces en la Bretaña insular, cuya primitiva denominación fue Albión, la cual ha sido poblada por individuos de diferente origen étnico, como los iberos y los celtas, en los tiempos primitivos, por lo que el pueblo inglés es producto de la mezcla de muchas razas, pues sufrió sucesivamente las invasiones de britanos, belgas, romanos, vikingos, daneses, anglosajones, escotos y normandos, en cuyas estructuras políticas ha figurado, casi sin excepción, un consejo o cuerpo colegiado de individuos prominentes, de gran influencia en la toma de las importantes decisiones políticas; así, por ejemplo, en el año 871, bajo el dominio anglosajón, Alfredo “el Grande” fue elegido rey por el *Witan* o Consejo de magnates.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Bielsa, Rafael, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1950, pp. 434 y 435.

<sup>79</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p. 301.

<sup>80</sup> Véase Trevelyan, George Macaulay, *Historia política de Inglaterra*, 2a. ed., trad. de Ramón Iglesia, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 68.

El *Witan*, o Consejo de los reyes anglosajones, evolucionó con el correr de los años y, sin perder por completo su denominación original, fue mejor conocido como *Witenagemot* o Gran Consejo, cuyo deber principal era aconsejar al rey acerca de todos los asuntos de los que él le pedía su opinión; daba fe de las concesiones de tierras otorgadas a la iglesia y a laicos; también aprobaba la emisión de nuevas leyes o modificaba las ya existentes, sancionaba las alianzas y tratados de paz y ayudaba al monarca a tratar con rebeldes y sospechosos de desafección. Su integración y la celebración de sus reuniones eran determinadas a voluntad del rey.<sup>81</sup>

La batalla de Hastings, ocurrida el 14 de octubre de 1066, puso fin al dominio anglosajón; pocas semanas después, el victorioso Guillermo el Conquistador, duque de Normandía, se hizo coronar como rey de Inglaterra por el arzobispo de York, el 25 de diciembre del mismo 1066, con lo que dio principio la etapa de la dominación normanda.

Ya en la época de los reyes normandos, se integraron tres consejos: el *Mágnam Concilium*, reunido para ocasiones especiales e integrado por nobles y ministros del Estado; el *Comune Concilium* o Parlamento General del reino; además, posteriormente, el hijo de Juan “sin Tierra” y de Isabel de Angulema, Enrique III, formaría en Inglaterra el *Concilium Ordinarium* o Consejo Privado del rey, con el carácter de consejo ejecutivo, con amplias atribuciones sobre los asuntos gubernamentales, integrado por grandes oficiales de la Corona: jueces, barones, obispos y otros destacados individuos, eclesiásticos o laicos. En sus orígenes, el *Concilium Ordinarium* fue una especie de comité permanente del *Witenagemont*, al que sustituía durante sus recesos en la resolución de los negocios de Estado, pero se confundía con él cuando éste sesionaba. En consecuencia, lo mismo conocía de negocios judiciales que de asuntos de naturaleza ejecutiva y emitía edictos con fuerza de ley, lo que evidenciaba sus atribuciones legislativas.<sup>82</sup>

En opinión de William R. Anson, en la época de los reyes normandos existieron cuatro consejos distintos: el *Commune Concilium*, el *Magnum Concilium*, el *Concilium Ordinarium* y el *Concilium Privatum*, que, *mutatis mutandis*, equivaldrían al Parlamento, a la Cámara de los Lores, al Consejo Privado y al Gabinete, respectivamente.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Véase Todd, A., *El gobierno parlamentario en Inglaterra*, Madrid, La España Moderna, s. a., t. I., p. 17.

<sup>82</sup> Véase Cruz, Manuel E., *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*, México, Imprenta Franco-Mexicana, 1918, p. 83.

<sup>83</sup> Véase Anson, William R., *The Law and Custom of the Constitution*, Oxford, 1935, t. III, p. 65.

En 1154, arribó al trono la casa Anjou-Plantagenet, a la que pertenecieron Ricardo I “Corazón de León” y su hermano Juan, apodado “sin Tierra”, quien hubo de firmar el 15 de junio de 1215, en Runnymede, la Carta Magna. Al asumir la Corona Enrique IV en 1399, se entronizó en Inglaterra la casa Lancaster, a su vez sustituida en 1461 por la casa York, al subir al trono Eduardo IV.<sup>84</sup>

El arribo de la dinastía Tudor al trono inglés, con la coronación de Enrique VII en 1485, marcó el ocaso del feudalismo en Inglaterra, con el consiguiente fortalecimiento de la Corona, que ejerció el Gobierno de manera unipersonal, pero con cierto respeto de las instituciones públicas de la época, que supo modificar paulatinamente durante los reinados de Enrique VII, Enrique VIII, Eduardo VI, María e Isabel.<sup>85</sup>

En opinión de Albert Venn Dicey, los departamentos ministeriales tienen su origen en la división que durante el reinado de Eduardo VI se hizo, en 1533, del Consejo Privado del rey, en cinco comisiones, a cada una de las cuales se encomendó el conocimiento de un tipo específico de asuntos.<sup>86</sup>

Como la reina Isabel murió sin descendencia, la casa Tudor fue sustituida por la dinastía de los Estuardo en el trono inglés, al ser coronado en 1603 el hijo de María Estuardo, Jacobo I, quien tuvo graves enfrentamientos con el Parlamento, al que de hecho suprimió durante más de dos años; a su muerte, ocurrida en 1625, fue sustituido en el trono por su hijo Carlos I, quien mantuvo las disputas con el Parlamento, al grado que a partir de 1629 gobernó sin él durante una década, apoyado en la asesoría del arzobispo de Canterbury, el Conde de Strafford y lord Cottington. Según Edward Hyde Clarendon:

...esos personajes, a los que se agregaron otras cinco o seis personas por razón de su situación oficial y de su probada habilidad, formaron el Comité de Estado (que en términos de reproche se apellidó más tarde el *Junto*, y que la Corte llamó por envidia el *Consejo de Gabinete*). Este Comité se reunía cuantas veces los Secretarios recibían una noticia excepcional, o tenían que redactar un despacho extraordinario, y además siempre que lo juzgaban necesario:

---

<sup>84</sup> Véase Trevelyan, George Macaulay, *England under Stuarts*, Londres, Methuen and Company, 1904, pp. 109-168.

<sup>85</sup> Véase Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, México, UNAM, 1976, p. 22.

<sup>86</sup> Dicey, Albert Venn, *The Privy Council*, Londres, MacMillan, 1887, pp. 39 y 40.

durante ese tiempo, la Asamblea del Consejo se reunía en días y horas fijos, fuera de las cuales no se juntaba, sino por convocación especial.<sup>87</sup>

El Consejo de Gabinete fue mal visto por la Cámara de los Comunes, como lo demostró su reclamo hecho al rey en 1641, en el que manifestó que el monarca no debería emplear consejeros y ministros distintos a los que tuvieran la confianza del Parlamento; inconformidad que se repitió en 1642, al reclamar al rey la indebida situación de que los negocios importantes del Estado se trataran en consejos de gabinete, por individuos desconocidos carentes de la confianza pública.<sup>88</sup>

Las desavenencias del monarca con sus opositores dieron origen a la guerra civil iniciada en agosto de 1642, que enfrentó a los escoceses con los ingleses, y culminó con el triunfo de estos últimos, la ejecución del rey Carlos I, y la instauración, en 1649, de la República inglesa que nombró “lord Protector” a Oliverio Cromwell, quien pronto se convirtió en dictador, suprimió el Consejo de Gabinete y disolvió el Parlamento, entonces conocido como “Parlamento Largo”.<sup>89</sup>

A la muerte de Oliverio Cromwell, ocurrida el 3 de septiembre de 1658, le sucedió en la dignidad de “Protector” su hijo Ricardo, quien no pudo mantenerse en el cargo y se vio obligado a renunciar el 25 de mayo de 1659, circunstancia que propició la restauración del Parlamento, que reunido el 25 de abril de 1660, determinó el restablecimiento de la monarquía y el regreso de la dinastía de los Estuardo, con la entronización de Carlos II, quien —después de la muerte de su padre Carlos I— había huido a Holanda.<sup>90</sup>

El regreso de la dinastía Estuardo al frente de Inglaterra, con la coronación de Carlos II el 29 de mayo de 1660, fue negociado por el Parlamento sobre la base de una importante reducción de las prerrogativas de la Corona, lo cual no impidió la recreación del Consejo Privado del rey, sólo que a propuesta del lord canceller Hyde, se dividió en comités, a cada uno de los cuales se encomendó el despacho de asuntos de tipo específico. El más cercano a Carlos II, por formarse con las personas de su mayor confianza, quedó encargado de los asuntos exteriores e interiores de mayor importancia, y se convirtió en la práctica en un Consejo de Gabinete, integrado por el lord canceller y otros cinco miembros, y en opinión de Todd:

---

<sup>87</sup> Clarendon, Edward Hyde, *The History of the Rebellion and Civil Wars in England*, Londres, printed by R. Hindmarsh, Bookseller and Publisher, 1670, p. 281.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 282.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 283.

<sup>90</sup> Trevelyan, George Macaulay, *England under...*, *cit.*, p. 132.

A él solo confiaba el Rey los secretos de su política, y allí era donde se discutía invariablemente, en presencia del Rey, todos los negocios de Estado más importantes, exteriores e interiores, antes de ser sometidos a una reunión general del Consejo Privado. Este comité confidencial suplantó virtualmente al resto del Consejo. Este último no era consultado más que por fórmula.<sup>91</sup>

Como el Consejo de Gabinete estaba formado en 1671 por los consejeros más allegados al rey, apellidados Clifford, Arlington, Buckingham, Ashley y Lauderdale, sus enemigos recurrieron al acróstico para formar el vocablo *cábala* y así aludir a la intriga y maquinación que, según ellos, caracterizaba la actuación de aquel grupo de allegados al monarca.<sup>92</sup>

A la muerte de Carlos II, acaecida en 1685, subió al trono su hermano, el duque de York, con el nombre de Jacobo II, para un breve reinado, pues en 1688 fue depuesto por la gloriosa revolución (*Glorious Revolution*) que proclamó la *Declaración de derechos* que suprimió la facultad del rey de suspender la vigencia de las leyes, prohibió el reclutamiento y la formación de un Ejército permanente sin la autorización del Parlamento, estableció en él la libertad de expresión, y obligó al rey a convocarlo con frecuencia; además, creó la institución del jurado y consagró el derecho de petición de los ciudadanos, a quienes se reconoció el derecho de elegir a los miembros del Parlamento.

Para sustituir a Carlos II se llamó a su yerno Guillermo de Orange, esposo de su hija María, quien ascendió al trono el 13 de febrero de 1689 con el nombre de Guillermo III, para dar inicio al régimen parlamentario, pues si bien mantuvo la facultad del monarca de nombrar a sus ministros, requirió de la aprobación del Parlamento para toda acción de gobierno importante.

Fue durante el reinado de Guillermo III cuando se intentó por vez primera lo que después sería el modelo del gobierno de gabinete, obra de su consejero Robert Spencer Sunderland, experimentado político, odiado igualmente por los miembros de los partidos de los *whigs* y de los *tories*, por haber militado en ambos con la misma infidelidad e inconstancia, quien propuso al monarca que integrara su gabinete con miembros reclutados exclusivamente entre los miembros del partido mayoritario, a la sazón el de los *whigs*, a efecto de que sus líderes tuvieran simultáneamente la representación de esa mayoría y también la de la Corona.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Todd, A, *op. cit.*, p. 284.

<sup>92</sup> Véase Cruz, Manuel E., *op. cit.*, p. 86.

<sup>93</sup> Véase *ibidem*, p. 89.

Empero, el mismo Guillermo III, al suscribir en 1701 el *Act of Settlement*, sancionó la prohibición de que los consejeros y funcionarios del rey ocuparan un escaño en la Cámara de los Comunes, prohibición que fue abolida muy pronto, al configurarse el parlamentarismo británico bajo el principio no de separación sino de colaboración de poderes, pero que retomarían los constituyentes de Filadelfia en 1787 para instalarlo en la base del gobierno presidencial estadounidense.

Como Guillermo III enviudó en 1695 y murió en 1702, le sucedió en el trono, Ana, la otra hija de Carlos II, quien a su vez falleció en 1714 sin descendencia, por cuya razón, de conformidad con la citada *Act of Settlement* expedida en 1701, subió al trono la casa de Hannover, en la persona de Jorge I, bisnieto de Jacobo I, quien tuvo como principal colaborador a Roberto Walpole.

El rey Jorge I no sabía hablar inglés y no le agradaba vivir en Inglaterra, por lo que prefería atender los negocios alemanes de su principado de Hannover que el Gobierno inglés, el cual encargaba a su gabinete, en el que destacó Roberto Walpole, quien pronto lo presidió y se encargó de convocarlo. En opinión de sir Ivor Jennings:

A Walpole le imputaban sus adversarios políticos el querer convertirse, siguiendo el ejemplo del consejero principal del monarca francés, en un primer ministro. El opuso a esta común imputación que sólo era el primer lord de la Tesorería (First Lord of the Treasury). A pesar de eso, el nombre quedó definitivo y no fue Francia sino Inglaterra la que dio al mundo el cargo de primer ministro.<sup>94</sup>

A la muerte de Jorge I, ocurrida en 1727, le sucedió en el trono su hijo Jorge II, en cuyo largo reinado se consolidó el gabinete, en el que permaneció Walpole al frente del mismo durante más de tres lustros. En 1760, Jorge III sucedió en el trono a su abuelo Jorge II, y trató de recuperar el poder que habían cedido sus antecesores al gabinete y su primer ministro, y aun cuando logró su propósito durante breve lapso, no pudo conservarlo, debido, entre otras causas, a la pérdida de sus facultades mentales. Según Ivor Jennings: “En los últimos años del gobierno de Jorge III los ataques de locura de éste dieron al traste con su poder, y el Gobierno de Gabinete se desarrolló rápidamente bajo el príncipe regente Jorge IV y bajo Guillermo IV. La Ley de reforma de 1832 completó el proceso y los precedentes de la época anterior a 1832 raramente pueden ser invocados”.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Jennings, Ivor, *El sistema monárquico en Inglaterra*, Ediciones Escelicer, 1966, pp. 35 y 36.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 36.



## 2. Integración del gabinete

En el complejo sistema político británico no existe la tajante separación de los órganos depositarios del poder público que Montesquieu dijo haber advertido en Inglaterra, toda vez que los miembros del gabinete, a cuyo cargo está el Poder Ejecutivo, forman parte del Parlamento. Además, debe decirse que ministerio y gabinete en Gran Bretaña no son sinónimos, ya que sólo una veintena del centenar de integrantes del primero forman parte del segundo, encabezado por el primer ministro, pues el gabinete se integra sólo por los ministros nombrados por el rey a propuesta expresa del primer ministro en razón de las circunstancias del momento.

La figura del primer ministro ha evolucionado en el curso de los siglos, pues se inició como favorito del rey, para después separarse paulatinamente de él en busca del apoyo del Parlamento, y ser, en la actualidad, el jefe de Gobierno, líder del partido mayoritario, de la Cámara de los Comunes y del Gabinete, circunstancia que evidencia la magnitud de su fuerza política.

Forman parte del gabinete británico, al lado del primer ministro, diversos ministros, como el de energía, el de tecnología y el de los transportes, entre otros; además, en lo económico, se ha recurrido a la figura del gabinete restringido, compuesto sólo por algunos de los integrantes del gabinete ordinario, como el gabinete de guerra y el gabinete interior (*Inner Cabinet*).<sup>96</sup>

El gabinete es políticamente responsable ante el Parlamento, por lo cual un voto de censura a cualquiera de sus integrantes, conlleva su exclusión de dicho órgano de gobierno; y un voto de censura al gabinete implica su dimisión colectiva, lo que conduce a la disolución del Parlamento, en cuyo caso se deberá convocar a elecciones anticipadas, en las que el electorado asumirá el papel de árbitro entre el Gobierno y la oposición.

## V. GOBIERNO PRESIDENCIAL

El modelo de gobierno presidencial surge en el siglo XVIII en Estados Unidos, como una alternativa contrapuesta al régimen parlamentario británico; a pesar de lo cual, el nuevo modelo se vio influenciado fuertemente por el constitucionalismo inglés, al grado de que diversos estudiosos del sistema político estadounidense, como Henry Maine, consideraron que la Constitución

---

<sup>96</sup> Véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 113 y 114.

de los Estados Unidos, aprobada por la Convención de Filadelfia el 17 de septiembre de 1787, es igual a la Constitución británica, pero sin monarquía.

### 1. *El presidencialismo estadounidense*

Sin incurrir en la exagerada apreciación de Maine, podemos encontrar aspectos de gran similitud entre el modelo británico del inicio del siglo XVIII y el estadounidense de fines de la misma centuria, como por ejemplo, la disposición contenida en el *Act of Settlement* de 1701,<sup>97</sup> suscrita por Guillermo III, que estableció, de acuerdo con el principio de separación de poderes, la incompatibilidad de los consejeros y funcionarios reales para ocupar un escaño en el Parlamento; ésta se reprodujo, en esencia, en la sección 6 del artículo 1o. de la Constitución de Estados Unidos.<sup>98</sup>

En este orden de ideas, André Hauriou considera que los constituyentes de 1787 trataron de aprovechar la experiencia política de la madre patria, pero posiblemente por la lentitud de las comunicaciones no conocieron el sistema político británico vigente en la fecha de la independencia, pues su información correspondía a varias décadas atrás, cuando regía la monarquía limitada, conforme a la cual el rey y sus ministros gobernaban, en tanto que el Parlamento emitía las leyes, las que para surtir efectos debían ser promulgadas por el rey. De acuerdo a la tesis de Hauriou:

El régimen presidencial es la transposición de la monarquía limitada al marco republicano; incluso durante algún tiempo se dudó en poner un rey en Washington. Los poderes del Congreso, por una parte, y los del presidente de la República y sus ministros, por otra, vienen a ser, *mutatis mutandis*, los del Parlamento inglés y los del rey cuarenta años antes, en un momento en que, por lo demás, ya se había producido la sistematización de Montesquieu. Sin embargo, esta imitación retardada de las instituciones inglesas no explica el sesgo general de la Constitución americana.<sup>99</sup>

Por ser Estados Unidos producto de la unión federal de las trece colonias inglesas del norte de América que formularon su declaración de inde-

<sup>97</sup> En su parte relativa, el Act of Settlement dispuso: "That no person who has an office or place of profit under the King, or receives a pension from the crown, shall be capable of serving a member of the House of Commons".

<sup>98</sup> El último párrafo *in fine* de la sección 6 del artículo primero de la Constitución de los Estados Unidos, previene: "ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte de las cámaras mientras continúe en funciones".

<sup>99</sup> Hauriou, André, *op. cit.*, pp. 438 y 439.

pendencia el 4 de julio de 1776, reconocida en el Tratado de París de 1783, es lógico que su Constitución contenga reminiscencias del orden jurídico británico que las había regido durante largas décadas. A este respecto Theo Stammen afirma:

Las condiciones constitucionales inglesas de principios del siglo XVIII sirvieron de modelo a la Constitución americana en otro sentido todavía. Los padres constitucionales concibieron el cargo del Presidente americano, Jefe del Ejecutivo, exactamente según la realeza de Guillermo III, el último rey inglés que no sólo reinó, sino que también gobernó. Todo el poder ejecutivo, que entonces todavía poseía el rey, se transfirió en los Estados Unidos al Presidente.<sup>100</sup>

## 2. *El presidencialismo mexicano*

Exclusivo del esquema republicano, el presidencialismo mexicano, entre otros aspectos, se caracteriza por no disociar la jefatura de Estado de la jefatura de Gobierno, puesto que el presidente de la República es, a la vez, jefe de Estado y jefe de Gobierno; además, es el jefe de la administración pública y jefe supremo de las fuerzas armadas.

El Poder Ejecutivo, en el sistema presidencial, es unipersonal, así lo confirma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer: se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

En el sistema presidencial, la división de poderes es profunda, ni el titular del Poder Ejecutivo ni sus colaboradores pueden formar parte de los otros poderes y viceversa; los secretarios del despacho son políticamente irresponsables, el órgano legislativo no puede obligarlos a renunciar, y mucho menos al titular del Poder Ejecutivo, quien no precisa de la confianza de las cámaras legislativas, a las que, por cierto, no puede disolver. El jurista Jorge Madrazo resume con precisión las características del presidencialismo, en las siguientes:

- a) El presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno.
- b) El presidente de la República es electo por el pueblo.

---

<sup>100</sup> Stammen, Theo, *Sistemas políticos actuales*, 5a. ed., trad. de José Rafael Chocomeli Lera, Madrid, Guadarrama, 1976, p. 125.

c) El presidente de la República nombra y remueve libremente a sus secretarios de Estado.

d) El presidente y sus secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el congreso.

e) El presidente y sus secretarios no pueden ser al mismo tiempo miembros del congreso.

f) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del congreso.

g) El presidente no puede disolver al congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; si el congreso diera un voto de censura al presidente, esto no lo obliga a renunciar.<sup>101</sup>

## VI. EL GOBIERNO MONÁRQUICO MEXICANO

### 1. *Los primeros intentos*

Numerosos fueron los intentos monárquicos en México y en otros países hispanoamericanos; se dieron desde la época misma de la conquista, tanto en la Nueva España como en el Perú; hipótesis formulada en aquel tiempo, conforme a la cual Hernán Cortés y Francisco Pizarro pretendieron convertirse en reyes o señores independientes.

Las sospechas de que Cortés tenía la intención de gobernar de manera absoluta en la tierra que había conquistado, y aun de hacerse independiente en caso de que el rey insistiera en hacer valer sus derechos, están basadas con fundamento en la conducta que observó con los gobernadores y jueces de residencia; pero procurando siempre, como político astuto, hacer recaer las inculpaciones que pudieran hacérsele, en abnegados partidarios o en pretendidas sublevaciones de indios.<sup>102</sup>

El proyecto de una monarquía mexicana arranca desde los primeros años de la Colonia: recuérdese que Nuño Beltrán de Guzmán, presidente de la Primera Audiencia de México, imputaba a Hernán Cortés, en el juicio de residencia que le instruyó, la pretensión de convertirse en monarca de México; y, no obstante la rotunda negativa del extremeño, Carlos V no descartó las aspiraciones independentistas de Cortés, dado el ascendiente que éste tenía sobre la población indígena y los primeros conquistadores.

<sup>101</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *op. cit.*, p. 58.

<sup>102</sup> González Obregón, Luis, *Rebeliones indígenas y precursores de la independencia mexicana en los siglos XVI, XVII y XVIII*, México, Ediciones Fuente Cultural, 1952, p. 19.

Martín Cortés heredó de su padre, junto con el marquesado, la idea de ser el monarca de la Nueva España, su fallida conjura cortó no sólo sus sueños reales, sino que segó la vida de sus conjurados amigos Alonso y Gil González de Ávila.

El siglo XIX se inició con un intento de monarquía autóctona mexicana, porque precisamente el primer día del siglo, el miércoles primero de enero de 1801, en Santa Fe de Izcacán, en la región norte de la Nueva Galicia, que ahora corresponde al Estado de Nayarit, un indígena cora, a quien unos llamaban Mariano, otros Juan Hilario y todos apodaban “Máscara de Oro”, se levantó en armas con el fin de restablecer la monarquía de Moctezuma “y coronarse rey con una corona de una imagen”.<sup>103</sup>

Las huestes del indio Mariano —quien fuera hijo de un alcalde— fueron derrotadas cerca de Tepic, en un paraje llamado El Rodeo, a pocas semanas de su pronunciamiento, por tropas enviadas desde la intendencia de Guadalajara; la insurrección abortó, pero “Máscara de Oro” no fue aprehendido, ni extinguidas en el pueblo las ansias de libertad.

En efecto, motivado por la insurrección nayarita, el monaguillo de la catedral de Guadalajara, Joseph Simón Méndez, junto con varios amigos redactó una proclama para lograr la independencia, en la que los conjurados se comprometían a derramar la última gota de sangre en defensa de su patria y vengarse de las incomparables injurias del Gobierno y de todos los europeos por el abatimiento e infeliz estado a que los tenían reducidos, y que para no pagar por ser cristianos y que sus cuerpos fuesen sepultados, ni el tanto por ciento de sus caudales, ni tener alcabalas: viendo estas crueldades y que les tiraban a destruir con sus latrocinios, prometían por Dios y por su santo bautismo no dejar la empresa hasta morir o vencer, y si algún infame por temor o estipendio llegase a descubrir la conjura, sería destruido hasta no considerar que se hallase en los abismos infernales; ofreciendo todos y cada uno por Jesucristo no declarar nada de eso, obedecer cuanto se les mandase, poner su vida y armas suficientes para tal empresa.<sup>104</sup>

## 2. *El emperador Agustín de Iturbide*

Al inicio del México independiente, invocando el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba el 21 de julio de 1822, Agustín Cosme Damián de

<sup>103</sup> Páez Brotchie, Luis, *Jalisco. Historia mínima*, Guadalajara, Ed. Ricardo Delgado, 1940, t. 1, p. 199.

<sup>104</sup> Páez Brotchie, Luis, *op. cit.*, pp. 200 y 201.

Iturbide y Arámburu fue coronado como emperador y su esposa Ana María Josefa Huarte Muñiz fue coronada como emperatriz del imperio mexicano, él bajo el nombre de Agustín I de México.

La entronización de Agustín de Iturbide como emperador de México,<sup>105</sup> el 21 de mayo de 1822, dio lugar a que éste, efímeramente, se hiciera cargo del gobierno mexicano, con el carácter de emperador apócrifo, muy distante del sentir popular, asociado en alianza natural y necesaria con las clases privilegiadas, especialmente con el clero, el Ejército, los españoles y criollos adinerados, cuyos privilegios veían amenazados por la Constitución de Cádiz, circunstancia que lo condujo a gobernar a espaldas y en contra del pueblo. Víctima de sus ambiciones y errores, fue derrocado y posteriormente fusilado.

### 3. *El Plan de la monarquía indígena*

El 2 de febrero de 1834, los curas Carlos Tepisteco Abad y Epigmenio de la Piedra suscribieron en Chicontla, Puebla, un curioso Plan de la monarquía indígena, que proclamaba un sistema constitucional monárquico moderado, cuyo congreso constituyente debería designar doce jóvenes célibes, oriundos del territorio nacional y avecindados en él, descendientes del emperador Moctezuma, de entre los cuales, por sorteo, se escogería al que la divina providencia hubiese designado emperador; el así elegido habría de casarse, en un lapso no mayor de seis meses, con una blanca si fuese indio, y si fuese blanco con una india pura. Al ser coronado habría de jurar sostener la religión católica. Este proyecto no tuvo en la práctica ninguna trascendencia.

### 4. *El sedicente emperador Fernando Maximiliano de Habsburgo*

El siguiente intento monárquico en México se registra en la antología de la reacción, a través de la carta de José María Gutiérrez Estrada dirigida al general Anastasio Bustamante, a la sazón abanderado de la reacción, y en funciones de presidente de la República; en ese documento suscrito en

---

<sup>105</sup> Todavía el año anterior había combatido ferozmente a las fuerzas insurgentes que luchaban por la independencia mexicana, para luego convertirse en el adalid de la independencia, en un acto de deslealtad y perfidia que se inscribe como antecedente exitoso de la larga cadena de traiciones, defecciones, asonadas y cuartelazos, de jefes militares que manchan las páginas de nuestra historia.

Tacubaya el 25 de agosto de 1840, el “iluminado” yucateco, a la sazón ministro de Relaciones Exteriores, recrea en parte las ideas del Plan de Iguala y descarta la Constitución Federal y la Centralista; es decir, niega la República como solución, e insinúa —entre líneas— a la Monarquía como posibilidad:

Si, pues, ninguno de los dos códigos que han tenido carácter de fundamentales, puede ya subsistir sin grandes inconvenientes y desventajas; claramente resulta la necesidad de recomponer la máquina social; y ningún medio más propio al efecto, que el de una convención nacional, que tomando de cada uno de aquellos lo útil y adaptable, y llenando los vacíos que ambos presentan, diese al país una organización acomodada a sus peculiares circunstancias, y que logrando tal vez conciliar a los intereses comunes y las convenientes libertades públicas con el orden y la estabilidad, renovase la vida que parece extinguirse en el gobierno y en el cuerpo social de la nación.<sup>106</sup>

Pero los intentos monárquicos no quedaron en meras ideas e intrigas palaciegas, y a falta de apoyo popular recurrieron al único argumento factible: las armas. Fue el general Mariano Paredes y Arrillaga quien —al mando de una división que debía marchar a la frontera para proteger los intereses de la patria en el conflicto tejano— infidente, traidor y ambicioso se pronunció en San Luis Potosí, en diciembre de 1845; el 2 de enero del año siguiente, con la complicidad de la guarnición de la capital del país, hizo su entrada en ella, pasó por el lugar común de convocar a un consejo de notables, el cual, agradecido, le designó presidente de la República; desde su espurio cargo, Paredes promovió la monarquía entre los miembros del Congreso Constituyente, integrado a la manera corporativista que años después sería típica del fascismo, para ello contó con la entusiasta colaboración del ideólogo de la reacción Lucas Alamán. El infidente Paredes no pudo consumar su proyecto monárquico, porque fue depuesto por el general Mariano Salas, entonces federalista, quien llegaría a ser regente del imperio en 1863 y 1864; Paredes pretendía llevar al trono mexicano al infante don Enrique de España, cuñado de la reina María Cristina.

En 1852, durante la dictadura de Santa Anna, su ministro de relaciones exteriores, Manuel Diez de Bonilla, instruyó a José María Gutiérrez Estrada y a José Manuel Hidalgo, secretario de la legión en Madrid, para solicitar

<sup>106</sup> Matute, Álvaro, *México en el siglo XIX. Antología de fuentes e interpretaciones históricas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1972, p. 281.

la intervención de España, Francia e Inglaterra para imponer a un príncipe español como monarca de México.<sup>107</sup>

Gutiérrez Estrada no pudo haber recibido mayor distinción: ser el gestor de la instrumentación del Plan de Igualdad; gozoso se trasladó felizmente a Madrid, donde conoció a quien había de ser su consocio y competidor José Manuel —o José María— Hidalgo y Esnaurrizar, que en aquella época era el secretario de la embajada mexicana en Madrid, después de haber desempeñado el mismo cargo en las de Londres y Roma.

Los emisarios de Santa Anna pensaron en el infante don Juan, para el trono mexicano, pero la guerra civil española de 1854 y la caída de Santa Anna en 1855, frustraron el avance de aquellas gestiones.

Hubo muchas otras maniobras que realizaron los Gutiérrez Estrada, Hidalgo, Almonte, Murphy, los Labastida y Dávalos, ante las cortes europeas, para tratar de adquirir un monarca para México, pero no quedaron rastros precisos de sus gestiones; si acaso, las realizadas por Gutiérrez Estrada, durante diez años, ante el príncipe de Metternich, o la intención ideada en mayo de 1861, por ese reducido club monárquico, de ofrecer el trono de México al duque de Módena.

Para la séptima década del siglo pasado, los monarquistas mexicanos habían aprendido que conseguir un monarca europeo para un distante y convulso país republicano, como México, no era tarea sencilla, especialmente cuando el magnicidio perseguía a las familias reales de Europa, desde el Volga hasta el Po, pasando por los Balcanes y el Danubio; pero Gutiérrez de Estrada, Almonte e Hidalgo Esnaurrizar no sólo eran tenaces y perseverantes en la búsqueda de su príncipe, sino que habían hecho de esta actividad su *modus vivendi* que les había permitido introducirse a las principales cortes europeas.

La casualidad vino en auxilio de Hidalgo para adentrarse en los círculos más allegados de la emperatriz Eugenia y del propio Carlos Luis, Napoleón III, emperador de los franceses; ya dentro, le fue fácil introducir a sus socios: José María Gutiérrez de Estrada, Juan Nepomuceno Almonte y Pelagio Antonio Labastida y Dávalos. ¿Cómo surgió la candidatura del archiduque?, el propio Hidalgo nos da su amañada versión:

Hallándonos en Biarritz, recibimos el 2 de septiembre de 1861 la noticia de haber roto los representantes de Francia e Inglaterra sus relaciones con Juárez. Dos o tres días después supimos de un modo cierto que la Europa se dis-

<sup>107</sup> Véase Arrangois, Francisco de Paula, *Apuntes para la historia del segundo imperio mexicano*, Madrid, Imprenta y estereotipia de M. Rivadeneyra, 1869.



ponía a enviar sus fuerzas a México. Al ver que iba a intervenir allá, porque así la convenía, surgió en nosotros una idea que habría ocurrido a cualquiera que se hubiese encontrado en nuestra posición. El convencimiento que teníamos del espíritu que reinaba en toda la parte sana de la población, no podía dejarnos duda alguna de que la era de los presidentes había concluido, y que sería la monarquía la forma de gobierno que el país adoptaría para salvarse, como la más adecuada a sus tradiciones. La cuestión del candidato no dejaba de presentar sus dificultades. Elegir un príncipe de alguna de las naciones interventoras habría sido impolítico: esto salta a la vista. Lo más natural, lo más cuerdo, lo más acertado, era volver la vista atrás y recordar el plan de Iguala proclamado por Iturbide, en que se llamaba al trono de México, entre otros, a un archiduque de la casa de Austria, y los pasos que otra vez había dado en Viena el señor Gutiérrez con el mismo objeto. El nombre del Archiduque Maximiliano se presentaba naturalmente en esta coyuntura, atento a que había adquirido cierta popularidad en Europa por sus ideas de progreso y por sus tendencias durante el tiempo que gobernó la Lombardía y la Venecia.<sup>108</sup>

El 16 de junio de 1863, durante la invasión francesa a México, el mariscal Élie Frederic Forey creó una junta de notables, la cual nombró el 10 de julio de 1863 a Maximiliano, emperador de México.<sup>109</sup>

La junta de notables designó una comisión para ofrecer a Maximiliano la Corona de México. La comisión la integraron José María Gutiérrez de Estrada como presidente, Ángel Iglesias y Domínguez como secretario y José Manuel Hidalgo, Ignacio Aguilar y Marocho, Francisco Javier Miranda, Joaquín Velázquez de León, Adrián Woll, Tomás Murphy, Antonio Suárez Perecho y Antonio Escandón, como vocales. El 3 de octubre de 1863, los miembros de la junta, acompañados de Arrangoiz, se presentaron en Miramar, donde por conducto de José María Gutiérrez de Estrada, propusieron formalmente la Corona de México a Maximiliano.

Cuatro años después, a las 07:05 de la mañana del 19 de junio de 1867 en el Cerro de las Campanas, fue fusilado el archiduque austriaco, junto con los dos generales reaccionarios; pero más que fusilar a Maximiliano, se ejecutó al filibusterismo internacional, se ajustició al entreguismo; o como dijera Luis Pérez Verdía: “El patíbulo de Querétaro fue el acto más estruendoso y trascendental de la justicia nacional”.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> Hidalgo, José Manuel. *Proyectos de monarquía en México*, México, Jus, 1944, pp. 55-57.

<sup>109</sup> Lefevre, Eugene, *Documentos oficiales recogidos en la Secretaría Privada de Maximiliano. Historia de la intervención francesa en México*, Bruselas-Londres. 1864, pp. 287 y 288.

<sup>110</sup> Pérez Verdía, Luis, *Historia particular del Estado de Jalisco*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1988, t. III, p. 224.

## CAPÍTULO TERCERO

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se integra la administración pública con un segmento del aparato gubernamental del Estado, al que se encarga del manejo de sus recursos humanos, materiales y financieros, a efecto de lograr los fines del ente estatal.

La administración tiene por objeto la planeación, organización, dirección y control de actividades; la administración pública se organiza de conformidad con los principios organizacionales de la centralización, la desconcentración, la descentralización y la sectorización.

Muestra la administración pública dos aspectos, uno dinámico y otro estático; conforme al primero se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud dicta y aplica las disposiciones destinadas al cumplimiento y observancia de las leyes, en aras del interés público. En su aspecto estático, es la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa.

En rigor, la estructura de la administración pública está compuesta por áreas distribuidas en los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como en los órganos no adscritos por la Constitución a los mencionados poderes; empero, tradicionalmente se alude a ella para referirse exclusivamente a su área inserta en el Poder Ejecutivo, que es con mucho la mayor.

En la organización de la administración pública se emplean los principios o formas organizacionales de la centralización, de la desconcentración, de la descentralización y de la sectorización; los principios de la centralización se emplean para organizar la administración pública centralizada, los de la desconcentración se utilizan para la administración desconcentrada, los de la descentralización se usan para organizar a la administración paraestatal, en tanto que los principios de la sectorización dan lugar a agrupar a las entidades paraestatales que operan en los diferentes ramos de la administración pública.

El universo de la administración pública mexicana se integra con una administración pública federal, una administración pública de la Ciudad de México, 31 administraciones públicas de los estados de la República, 2453 administraciones públicas de los municipios y 16 administraciones públicas de las alcaldías de la Ciudad de México, para un total de más de 2500 administraciones públicas.

Se distribuye la administración pública federal en diversas áreas: la del Poder Legislativo, la del Poder Ejecutivo, la del Poder Judicial, las de los órganos y organismos constitucionales autónomos y las de las universidades públicas a las que la ley otorga autonomía; la más grande de esas áreas es la del Poder Ejecutivo, la cual es la única que tiene un sector paraestatal.

El artículo 90 constitucional dispone que la administración pública federal sea centralizada y paraestatal, es decir, descentralizada; su estructura y organización se ha diseñado con el empleo de los principios organizacionales de la centralización, de la desconcentración, de la descentralización y de la sectorización administrativas, según se infiere de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que por cierto se refiere sólo a la ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo, lo que debiera señalarse en el mismo título de dicha ley.

## I. LA APARICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La palabra española “administración” proviene de las voces latinas *ad*: “a”, “hacia”, y *ministratio*, del verbo *ministrare*, que significa “servir”, por lo que viene a ser la “acción y efecto de servir a”, que lo mismo puede registrarse en el ámbito estatal que en el de los particulares, lo que acarrea como consecuencia la existencia de administración pública, a cargo de instituciones públicas, y de administración privada, encomendada a instituciones privadas.

El fenómeno estatal ha encontrado sustento, desde sus inicios, en las instituciones administrativas públicas, o sea, en la administración pública, sujeta en su organización y funcionamiento a una regulación jurídica contenida en ciertos principios, órdenes, reglas y disposiciones. Las pirámides de Egipto, los jardines pensiles de Babilonia, la estatua de Júpiter, el coloso de Rodas, el templo de Diana, la tumba del rey Mausoleo y el faro de Alejandría, no sólo representan las siete maravillas del mundo antiguo, sino dan fe de los antecedentes históricos de la obra pública y de la existencia de la administración pública, cuya actividad administrativa hizo posible su construcción, lo cual podría dar lugar a pensar que, como conjunto de normas y principios, el derecho administrativo proviene de tiempo inmemorial.

Empero, la existencia de un derecho administrativo específico requiere que el ordenamiento jurídico regulador de la administración pública sea básicamente distinto a los que regulan la instalación y el funcionamiento de los órganos legislativos o de los órganos jurisdiccionales, así como diferente también al que rige las relaciones entre particulares, habida cuenta que el derecho administrativo cobra identidad cuando deviene sistema normativo distinto en lo fundamental al que rija las relaciones entre particulares; en tanto ello no ocurrió, la regulación de la organización y funcionamiento de la administración pública y de sus relaciones con los particulares, continuó bajo las reglas del derecho ordinario, con excepciones para casos específicos de nuevo cuño que no admitían la aplicación de la regla general; cuando las excepciones se multiplicaron y su materia versó sobre aspectos sustanciales, se hubo de reconocer que se trataba de un sistema normativo especial, diferente al del derecho común.

En Francia nació el derecho administrativo como nueva rama jurídica, resultante en cierta medida de la Revolución francesa; con el tiempo, el derecho administrativo se consolidó al grado de que se le considera el derecho común de la administración pública. “Sin embargo [afirma el profesor Georges Vedel], sólo existe derecho administrativo en el sentido preciso del término cuando ese sistema de normas es sustancialmente diferente del que se aplica a las relaciones de los particulares”.<sup>111</sup>

## II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

La centralización administrativa cuenta entre sus ventajas el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundaba en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para el profesor Andrés Serra Rojas: “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 40.

<sup>112</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. 1, p. 497.

## 1. *Características*

El esquema de la centralización administrativa descansa en su organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores, y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos, merced a la cual los designa, remueve, manda, organiza, supervisa, disciplina y revisa conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los llamados poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina y de revisión, así como del poder para resolver conflictos de competencia.

En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de la subordinación encaminada a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

### A. *Poder de nombramiento*

Es la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en nuestro caso, el presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada, o sea, a los secretarios de Estado, al consejero jurídico del Gobierno federal, así como a los demás empleados de la administración centralizada cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El poder de nombramiento queda acotado por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, crea una relación jerárquica de naturaleza jurídica, de subordinación entre el titular del Poder Ejecutivo y el personal de la administración pública; el poder de nombramiento puede ser delegable en favor de órganos inferiores.

### B. *Poder de remoción*

En ejercicio del poder de remoción, tanto el presidente de la República como el gobernador del Estado pueden cesar libremente a sus colaborado-

res, siempre y cuando dicha remoción no esté determinada de otro modo en la propia Constitución o en las leyes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89, fracción II de la Constitución federal, y 70, fracción XIII de la Constitución local, respectivamente.

### *C. Poder de mando*

Se entiende el poder de mando como la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente este poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado; sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia, así como del horario de labores en el caso del personal de base.

### *D. Poder de decisión*

El superior jerárquico, en ejercicio del poder de decisión, puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia, elegir la que en su opinión sea la mejor, misma que habrá de ser acatada por el inferior. Como explica el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: “Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución”.<sup>113</sup>

### *E. Poder de vigilancia*

Los poderes de mando y de decisión, para tener cabal efectividad, requieren del ejercicio del poder de vigilancia, merced al cual el superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuándo estos últimos incumplen sus órdenes y decisiones, así como saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor y, además, determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales, en que incurran por su incumplimiento.

---

<sup>113</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991, p. 82.

El poder de vigilancia se ejerce mediante actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones y auditorías contables, operacionales o administrativas, complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables.

En virtud del poder de vigilancia, el superior mantiene la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos y servidores públicos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

#### *F. Poder disciplinario*

El titular del órgano superior, con apoyo en sus poderes de vigilancia y de revisión, ejerce el poder disciplinario que, en suma, es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de quienes integran los órganos inferiores.

Variadas son las sanciones a imponer en ejercicio del poder disciplinario, mismas que van desde la amonestación, privada o pública, hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, pasando por la suspensión temporal y la destitución del empleo y la sanción económica. La imposición de las sanciones administrativas correspondientes se hará sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

#### *G. Poder de revisión*

Se explica el poder de revisión como la facultad atribuida al titular del órgano superior de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior, sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

Huelga señalar que el poder de revisión, conferido al titular del órgano administrativo superior respecto de sus inferiores, obviamente es distinto al recurso de revisión, porque este último es un medio de impugnación cuyo ejercicio se atribuye al administrado, afectado por actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

#### *H. Poder para resolver conflictos de competencia*

El titular del órgano administrativo superior está dotado del poder para la resolución de conflictos de competencia, consistente en la atribución otorgada para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo.

### *2. Dependencias de la administración pública federal centralizada*

En los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, integran la administración pública federal centralizada la Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados en materia energética.

#### *A. La Oficina de la Presidencia de la República*

La dependencia más cercana al titular del Poder Ejecutivo es la Oficina de la Presidencia de la República; dispone el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos cuente con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para el desempeño de sus atribuciones.

De conformidad con el artículo 3o. del Reglamento Interior de la Oficina de la Presidencia de la República, se integra esa oficina con las siguientes unidades:

- Jefatura de la Oficina de la Presidencia.
- Secretaría Particular del presidente.
- Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.
- Secretaría Técnica del Gabinete.
- Coordinación General de Política y Gobierno.



Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República.

Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

Coordinación de Asesores del presidente.

Coordinación de Estrategia Digital Nacional.

Coordinación de Memoria Histórica y Cultural de México.

## B. *Las secretarías de Estado*

En el orden jurídico mexicano, la secretaría de Estado es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada, prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados. Se trata de la dependencia más importante del Poder Ejecutivo Federal; su creación, y por ende, su modificación, fusión o extinción, sólo puede realizarse mediante ley del congreso, según previene el artículo 90 constitucional, lo que no impide que cada sexenio se modifique el catálogo y las atribuciones de las secretarías de Estado, que en la actualidad son las siguientes diecinueve: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Bienestar; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Cultura; Secretaría de Turismo.

### a. *Secretaría de Gobernación*

En los términos del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Gobernación atender, entre otros asuntos, los relativos a formular y conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal; fomentar el desarrollo político; contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; coordinar a los secretarios de Estado y demás funcionarios de la administración pública federal para

garantizar el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del titular del Ejecutivo Federal; conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los Gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y con las demás autoridades federales y locales; asegurar el carácter laico del Estado mexicano; conducir las relaciones entre el Estado y las iglesias o agrupaciones religiosas; conducir la política migratoria y de movilidad humana, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire; conducir la política de población e interculturalidad y operar el servicio nacional de identificación personal, en términos de las leyes aplicables.

#### *b.* Secretaría de Relaciones Exteriores

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos: asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conducir la política exterior; dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular y adquirir, administrar y conservar las propiedades del país en el extranjero; capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística; participar en lo concerniente a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales; participar en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales; otorgar a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República mexicana; participar en las cuestiones relativas a la nacionalidad y naturalización; guardar y usar el Sello de los Estados Unidos Mexicanos; coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos, legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República.

#### *c.* Secretaría de la Defensa Nacional

Dispone el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dentro de la competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional figuren, entre otros asuntos, los siguientes: organizar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; preparar el servicio militar nacional; manejar la movilización del país en caso de guerra; formular los planes necesarios

para la defensa del país; construir las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea; manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea; impartir la justicia militar; organizar la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea; fabricar y adquirir armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea; participar en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego.

#### *d. Secretaría de Marina*

Según dispone el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Marina competen, entre otros asuntos, organizar la Armada Nacional; hacer valer la soberanía nacional en el mar territorial, su espacio aéreo y en las costas del territorio; evitar la contaminación marina originada por embarcaciones o artefactos navales, así como el vertimiento de desechos y otras materias al mar, distintas al de aguas residuales; regular las comunicaciones y transportes por agua; dirigir la educación naval militar y la educación náutica mercante; organizar y promover a la marina mercante; regular; construir, reconstruir y mantener las obras portuarias de la Armada y de la Secretaría de Marina; construir, mantener y operar astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales y aeronavales para el cumplimiento de la misión de la propia secretaría; coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, con los de los medios de transporte que operen en ellos; dictar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes por agua y las tarifas para el cobro de los mismos; así como adquirir, diseñar y fabricar armamento, municiones, vestuario, y toda clase de medios navales.

#### *e. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana*

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 30 *bis* de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana atañen, entre otros asuntos, elaborar y ejecutar las políticas, programas y acciones encaminadas a garantizar la seguridad pública del país y de sus habitantes; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; ejecutar las penas por delitos del orden federal y

administrar el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, y autorizar a empresas particulares para que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas.

*f* Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Como dispone el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde, entre otros asuntos, coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional; calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal; formular y elaborar los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación; conducir la deuda pública federal; autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; planear y vigilar el sistema bancario del país; cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos; elaborar el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; autorizar y evaluar los programas de inversión pública de la administración; formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal; conducir la política de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

*g* Secretaría de Bienestar

Como establece el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Bienestar corresponden, entre otras actividades, fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país; dirigir la política general de desarrollo social; conducir las políticas públicas en materia de asistencia social e integración familiar; fomentar políticas públicas en materia de asistencia social e integración familiar; impulsar la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los Gobiernos de las entidades federativas y municipales, y con la participación de los sectores social y privado; conducir la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía; apoyar la organización y constitución de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo; apoyar a las unidades de producción familiar rural de subsisten-

cia, y dar seguimiento a los programas de inclusión y atención de los adultos mayores y sus derechos.

#### *h. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*

En los términos del artículo 32 *bis* de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales competen, entre otros asuntos, promover la protección, restauración, conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales, a efecto de garantizar el derecho a un medio ambiente sano; conducir la política en materia de recursos naturales, así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera; dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; promover y difundir las tecnologías y formas de uso para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte; evaluar la calidad del ambiente y establecer el sistema de información ambiental, así como dirigir la política nacional sobre cambio climático y la capa de ozono, e impulsar la participación social y de la comunidad científica en la elaboración y vigilancia de la política ambiental.

#### *i. Secretaría de Energía*

En los términos del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Energía, entre otras actividades, conducir y coordinar la política energética del país y vigilar su cumplimiento; ejercer los derechos del país en materia de petróleo y los carburos de hidrógeno, así como de minerales radioactivos, y también respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales requeridos para generar, transmitir, distribuir y abastecer energía eléctrica; supervisar la generación de energía nuclear; otorgar y revocar asignaciones en materia de hidrocarburos; establecer las áreas que podrán ser objeto de asignaciones y contratos; así como adjudicar asignaciones y otorgar permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural; conceder, negar, modificar y revocar asignaciones y contratos para exploración y extracción de minerales radiactivos; impulsar el ahorro de energía, y regular y expedir normas oficiales mexicanas sobre eficiencia energética, producción, comer-

cialización, compraventa, condiciones de calidad y suministro de energía, así como en materia de seguridad nuclear; participar en la determinación de las tarifas de los servicios de la industria eléctrica, y participar en foros internacionales relativos a las materias de su competencia.

*j.* Secretaría de Economía

Como dispone el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Economía lo concerniente, entre otros asuntos, a conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; vigilar y regular la comercialización y distribución de los bienes y servicios; elaborar la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros; impulsar la política de comercio exterior y atracción de inversión extranjera; determinar los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior, así como los subsidios sobre impuestos de importación; fijar las tarifas para la prestación de servicios de interés público; promover el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano; organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial; fomentar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares; impulsar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa y la microindustria y actividad artesanal; impulsar la investigación técnico-industrial; conducir la política nacional en materia minera; impulsar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero; conferir contratos, concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones en materia minera; promover la reubicación de la industria de zonas urbanas con graves problemas demográficos, y elaborar la política nacional de fomento a las compras de proveedores nacionales en los sectores de hidrocarburos y electricidad.

*k.* Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

En los términos del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural conducir y aplicar la política de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo; fomentar el empleo en el medio rural; impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; ela-

borar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender y promover las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas; fomentar el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria; impulsar la integración de asociaciones rurales; intervenir en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques; organizar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios; construir pequeñas obras de irrigación y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes; promover la actividad pesquera; garantizar la distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos; garantizar la seguridad alimentaria y el abasto de productos básicos.

#### *l. Secretaría de Comunicaciones y Transportes*

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde, entre otras actividades, conducir la política para el desarrollo de las comunicaciones y transporte terrestre y aéreo; formular la política de telecomunicaciones y radiodifusión; regular y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos; conferir concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional; normar y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales; construir las vías férreas y vigilar su funcionamiento y operación; normar el sistema ferroviario; conferir concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales, y vigilar su funcionamiento y operación; intervenir en la construcción y explotación de los puentes internacionales; emitir las normas técnicas de operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes aéreos y terrestres, así como autorizar las tarifas para el cobro de los mismos; promover la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes; fijar los requisitos que deba cumplir el personal técnico de la aviación civil, servicios públicos de transporte terrestre, así como conceder las licencias y autorizaciones; construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los Gobiernos de las entidades federativas y de los Gobiernos municipales, y construir aeropuertos federales.

#### *m. Secretaría de la Función Pública*

En su artículo 37, la Ley Orgánica de la Administración Pública otorga competencia a la Secretaría de la Función Pública para, entre otros asuntos,

organizar el control interno de la gestión gubernamental y de sus resultados; vigilar el ejercicio del gasto público federal y su concordancia con el presupuesto anual de egresos; regular los instrumentos y procedimientos de control interno de la administración pública federal; vigilar el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal; supervisar el sistema de control interno; regular la realización de auditorías internas, así como realizar las auditorías que se requieran en éstas; dirigir la política pública en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, servicio profesional de carrera en la administración pública federal; efectuar auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública federal; verificar que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos de la administración pública federal.

#### *n.* Secretaría de Educación Pública

De conformidad con el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Educación Pública compete principalmente organizar la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural; la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos; la enseñanza agrícola; la enseñanza superior y profesional, y la enseñanza deportiva y militar; dictar las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional; organizar las bibliotecas públicas de la propia secretaría; patrocinar la realización de congresos, reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico y educativo; fomentar la lectura en todo el país; mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro; crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; asegurar la capacitación del magisterio del país, otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar estudios en el extranjero; regular el sistema educativo nacional; elaborar y conducir la



política educativa y contribuir al fortalecimiento de las instituciones educativas públicas.

### ñ. Secretaría de Salud

En los términos del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal compete a la Secretaría de Salud principalmente conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos, servicios médicos gratuitos universales y salubridad general; administrar establecimientos de salud, de asistencia pública, de medicina tradicional complementaria y de formación de recursos humanos en salud; emplear en la asistencia pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional; vigilar las instituciones de beneficencia privada; manejar los bienes y fondos que el Gobierno federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública; normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud; conducir, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud; emitir las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento; llevar a cabo el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas; llevar a cabo el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos; controlar la preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales; aplicar las medidas encaminadas a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad; llevar a cabo congresos sanitarios y asistenciales.

### o. Secretaría del Trabajo y Previsión Social

El artículo 40 de la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal otorga competencia a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social principalmente para fomentar el equilibrio entre los factores de la producción; intervenir en los contratos de trabajo de los mexicanos que vayan a prestar sus servicios en el extranjero; intervenir en la formulación y promulgación

de los contratos-ley de trabajo; fomentar el incremento de la productividad del trabajo; impulsar el desarrollo de la capacitación para el trabajo; dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento; coordinar la integración y el establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal; llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal; fomentar la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo; establecer las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores; dirigir la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; promover exposiciones, museos de trabajo y previsión social; asistir a los congresos y reuniones internacionales de trabajo; llevar las estadísticas correspondientes a la materia del trabajo; fijar la política de seguridad social de la administración pública federal, y participar en los asuntos relacionados con el seguro social.

#### *p.* Secretaría de Desarrollo Social, Territorial y Urbano

El artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga competencia a la Secretaría de Desarrollo Social Territorial y Urbano principalmente para conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población; regularizar la propiedad agraria y desarrollar el desarrollo de la vivienda; administrar el Registro Agrario Nacional; solucionar las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales; resolver las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales; administrar los terrenos baldíos y nacionales; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, con criterios de desarrollo sustentable; considerar las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, tomando en cuenta la disponibilidad de agua; elaborar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano, con la participación de los Gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como de los sectores social y privado; promover la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción; respaldar los programas de modernización de los registros públicos de propiedad; fomentar y ejecutar la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano; in-

tervenir en la determinación de la política inmobiliaria de la administración pública federal; impulsar el cumplimiento de la normatividad en materia de ordenamiento del territorio, desarrollo urbano y vivienda; ejercer el derecho de expropiación por causa de utilidad pública, y formular los programas de modernización de los registros públicos inmobiliarios.

#### q. Secretaría de Cultura

En los términos del artículo 41 *bis* de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Cultura formular la política nacional en materia de cultura; proteger, conservar y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que integran el patrimonio cultural de la nación; elaborar el Programa Nacional de Cultura; participar en la investigación sobre Antropología e Historia; administrar bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, congresos y otros eventos de interés cultural; formular los programas de educación artística y estudios culturales que se impartan a todos los niveles en las escuelas e institutos públicos, incorporados o reconocidos; promover y difundir la cultura, la historia y las artes, así como impulsar la formación de nuevos públicos de los sectores público, social y privado; difundir y conservar las lenguas indígenas, las manifestaciones culturales, las creaciones en lenguas indígenas, así como los derechos culturales y de propiedad que de forma comunitaria detentan sobre sus creaciones artísticas los pueblos indígenas.

Impulsar la investigación, conservación y promoción de la historia, las tradiciones y las artes populares; promover las relaciones de orden cultural con otros países; facilitar y participar en la celebración de convenios de intercambio en materia cultural y proyectar la cultura mexicana en el ámbito internacional; impulsar la producción cinematográfica, audiovisual, de radio y televisión y en la industria editorial; administrar las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, a efecto de que transmitan programación con contenido preponderantemente cultural.

Estimular el desarrollo y mejoramiento del teatro en el país, así como organizar concursos para autores, actores y escenógrafos; conferir becas a los estudiantes que pretendan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios relacionados con las artes y los estudios culturales, tanto en México como en el extranjero; fomentar el uso de las tecnologías de la información y comunicación para la difusión y desarrollo de la cultura; aplicar la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos respecto de monumentos arqueológi-

cos, artísticos e históricos; mantener actualizado el registro de la propiedad literaria y artística, así como ejercer las facultades en materia de derechos de autor; elaborar el catálogo del patrimonio histórico-cultural nacional; elaborar el catálogo de los monumentos nacionales; administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías; y fomentar la creación artística y el acceso a la cultura, así como el ejercicio de los derechos culturales.

### *r. Secretaría de Turismo*

En los términos del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Turismo es competente para conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional; impulsar las zonas de desarrollo turístico nacional; registrar a los prestadores de servicios turísticos; intervenir en la determinación de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la administración pública federal; normar e incentivar las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento; impulsar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior; difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística; aprobar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios para el turismo; llevar la estadística en materia de turismo; apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado; y determinar el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística.

### *C. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*

En su versión original, el artículo 102 constitucional regulaba la organización y funciones del Ministerio Público federal y de la Procuraduría General de la República; el referido precepto atribuía al procurador general de la República: la investigación y persecución de los delitos federales, así como la procuración de justicia, la representación jurídica de la Federación en todos los asuntos en que ésta fuese parte, la consejería jurídica del Gobierno, atribución esta última que, según explicara el diputado constituyente José Natividad Macías en su intervención del 5 de enero de 1917, se proponía siguiendo el modelo estadounidense del *Attorney General*.

El Congreso Jurídico Nacional, celebrado en 1932, fue escenario de un debate entre los abogados Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, acerca de las atribuciones del procurador general de la República; para el primero de ellos:

El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, procurador de justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones que tienen que ser necesariamente antagónicas.<sup>114</sup>

Por su parte, el licenciado Emilio Portes Gil defendió la compatibilidad de las referidas atribuciones establecidas originalmente a favor del procurador general de la República en el referido artículo 102 constitucional, en lo que ahora viene a ser su apartado A.<sup>115</sup>

A pesar de una fuerte resistencia, paulatinamente la tesis de Luis Cabrera fue ganando adeptos, lo que propició que en 1976 se creara la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, la cual fue sustituida en 1983 por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, a efecto de dar a éste asesoría y apoyo jurídico. Esta dependencia desapareció en 1996 y fue sustituida por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Finalmente, el Constituyente Permanente, mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1994, reivindicó la tesis de Luis Cabrera, al disponer que las funciones de asesoría jurídica del Gobierno, atribuidas al procurador general de la República, se encomendarán a una nueva dependencia del Ejecutivo Federal que al efecto determinara la Ley.

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1996, se reformaron los artículos 4o. y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se le adicionó un nuevo artículo, el 43 *bis*, a efecto de crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, establecer sus atribuciones y determinar su correlación con las demás dependencias y entidades de la administración pública y del Ejecutivo Federal.

Como dispone el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

<sup>114</sup> Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio, *La misión constitucional del procurador general de la República*, 2a. ed., México, Botas, 1963, p. 14.

<sup>115</sup> Véase Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio, *op. cit.*, p. 35.

proporcionar apoyo jurídico al presidente de la República; llevar a firma del presidente de la República los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus cámaras, y opinar sobre tales proyectos; opinar sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; llevar a firma del presidente de la República, previa revisión, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos y resoluciones presidenciales; presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, compuesta por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la administración pública federal, con el propósito de coordinar en materia jurídica a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Además, el consejero jurídico nombra y remueve a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración pública federal, quienes estarán adscritos administrativa y presupuestalmente a las dependencias y entidades respectivas; otorgar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten; asimismo, representar al presidente de la República en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

#### *D. Los órganos reguladores coordinados en materia energética*

##### *a. Comisión Nacional de Hidrocarburos*

Conforme al artículo 38 de la Ley de los Órganos Reguladores en Materia Energética, corresponde a la Comisión Nacional de Hidrocarburos normar la exploración y extracción de hidrocarburos; contratar, previa licitación, la exploración y extracción de los hidrocarburos y asesorar a la Secretaría de Energía.

##### *b. Comisión Reguladora de Energía*

En los términos del artículo 42 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados de Energía, la Comisión Reguladora de Energía norma las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación y expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; el transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y la generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribu-

ción eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.

### III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESCONCENTRADA

En opinión de quien esto escribe, en el orden jurídico mexicano, la desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano desconcentrado.

Las características del órgano desconcentrado consisten en que se inserta en la administración pública centralizada; forma parte de la estructura orgánica de una secretaría de Estado, de la que depende jerárquicamente; carece de personalidad jurídica propia; tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados; cuenta con partidas presupuestales específicas; tiene facultad decisoria en determinada materia o territorio, o en la prestación de un servicio público específico, y es creado mediante una ley del congreso o por un acto del Poder Ejecutivo.

#### 1. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación*

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; Instituto Nacional de Migración; Consejo Nacional de Población; Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; Comisión Nacional de Búsqueda de Personas; Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur; Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas; Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, y Centro Nacional de Prevención de Desastres.

#### 2. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Relaciones Exteriores*

Instituto Matías Romero; Instituto de los Mexicanos en el Exterior, y Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

3. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Sistema de Administración Tributaria; Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, e Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

4. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Bienestar*

Instituto Nacional de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Economía Social, Comisión Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social.

5. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*

Comisión Nacional del Agua; Procuraduría de Protección del Ambiente, y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

6. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Energía*

Comisión Nacional de Seguridad Nuclear, y Comisión Nacional para el Uso Eficiente de Energía.

7. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Economía*

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria; Comisión Nacional de la Economía Social, e Instituto Nacional del Emprendedor.

8. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural*

Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca; Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios; Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera; Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; Servicio Nacional de Inspección y



Certificación de Semillas; Instituto Nacional de Pesca, y Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero.

9. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*

Instituto Mexicano del Transporte y Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.

10. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública*

Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte; Instituto Politécnico Nacional; Universidad Pedagógica Nacional; Universidad Abierta y a Distancia de México; Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, y Tecnológico Nacional de México.

11. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Salud*

Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública; Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades; Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones; Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia; Comisión Nacional de Bioética; Comisión Nacional de Protección Social en Salud; Servicios de Atención Psiquiátrica; Comisión Nacional de Arbitraje Médico; Comisión Nacional para la Protección contra Riesgos Sanitarios; Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva; Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH-Sida; Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud; Centro Nacional de Trasplantes, y Centro Nacional de Transfusión Sanguínea.

12. *Órganos desconcentrados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*

Procuraduría de la Defensa del Trabajo y Comité Nacional Mixto de Protección al Salario.

13. *Órganos desconcentrados de la Secretaría de Cultura*

Instituto Nacional de Derechos de Autor; Radio Educación; Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas; Institu-

to Nacional de Antropología e Historia, e Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

14. *Órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*

Registro Agrario Nacional.

15. *Órgano desconcentrado de la Secretaría de Turismo*

Instituto de Competitividad Turística.

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESCENTRALIZADA

Se considera a la descentralización administrativa, como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica, respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.

La descentralización administrativa federal tiene como producto al organismo descentralizado, el cual, gracias a su autonomía financiera, tiene personalidad jurídica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio; en razón de dicha autonomía técnica, se sujeta a una reglamentación propia y específica; y merced a su autonomía de gestión, realiza por sí mismo los trámites necesarios para el desarrollo de sus actividades.

Las características más importantes de la descentralización administrativa por servicio son las siguientes.

1. *Su establecimiento mediante ley o decreto*

De conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten”.

## 2. *Personalidad jurídica propia*

La personificación de servicios públicos implica la creación de una persona jurídica de derecho público, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, o sea, jurídicamente imputable, para poder encargarse de la prestación de un servicio público específico o de otra actividad técnica determinada.

## 3. *Patrimonio propio*

El propósito de la descentralización administrativa por servicio es agilizar el quehacer de una parte de la administración pública, por lo cual las instituciones creadas para encargarse de actividades específicas del sector público, cuyo desempeño se les transfiere bajo el esquema de este tipo de descentralización, deberán tener un patrimonio propio, independiente de los fondos comunes del Estado, lo cual les permitirá, sin mayor trámite, disponer rápida y oportunamente de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.

## 4. *Estatuto y regulación específicos*

La creación de una persona jurídica bajo el régimen de descentralización administrativa por servicio debe sujetarla a una regulación específica, acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio y órganos; asimismo, han de normarse las relaciones con sus usuarios y con su personal, así como sus relaciones con la administración pública centralizada, estas últimas no deberán ser de jerarquía sino de tutela y vigilancia, en respeto de la autonomía jurídica, financiera y técnica, indispensables para el logro de los fines que se le asignan.

## 5. *Realización de una actividad técnica*

Dada su rigidez, el esquema de la administración centralizada no es adecuado para la realización eficiente de muchas de las actividades técnicas asumidas por el Estado; pero, en cambio, la descentralización administrativa por servicio no sólo es adecuada, sino la más indicada para realizar

ciertas actividades técnicas específicas y de gran dinamismo, atribuidas a la administración pública, como son las inherentes a los servicios públicos, porque emplea fórmulas de organización y de operación semejantes a las utilizadas por las empresas privadas, lo que le permite lograr agilidad y flexibilidad.

#### 6. *Tutela y vigilancia por parte de la administración central*

La autonomía característica de la descentralización administrativa no impide que los organismos descentralizados acuñados en sus troqueles, queden sujetos a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, o sea, del titular del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de estar sometidos a la vigilancia del ente de fiscalización superior, habida cuenta que dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados.

### V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SECTORIZADA

La idea de la sectorización administrativa surge de la imposibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo Federal, como jefe de la administración pública centralizada, vea directamente con los titulares de las entidades paraestatales los aspectos relativos a su coordinación, la cual resulta indispensable para dar coherencia y congruencia al quehacer de esa administración paralela, conocida en España como institucional, y que en México recibe el nombre incorrecto de paraestatal.

Según lo dispuesto por los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es facultad del presidente de la República agrupar a las entidades paraestatales en sectores específicos, encabezados y coordinados por las secretarías de Estado, a fin de orientar y tutelar la actividad de dichas entidades.

Las entidades paraestatales se agrupan actualmente en el ámbito federal, en los sectores de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Bienestar; Energía; Economía; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social, y Turismo, como se detalla a continuación.

1. *Organismos descentralizados*

A. *Sector de la Secretaría de Gobernación*

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Talleres Gráficos de México.

B. *Sector de la Secretaría de la Defensa Nacional*

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

C. *Sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Casa de Moneda de México; Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; Lotería Nacional, e Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado.

D. *Sector de la Secretaría de Bienestar*

Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad; Instituto Mexicano de la Juventud; Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

E. *Sector de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*

Comisión Nacional Forestal e Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

F. *Sector de la Secretaría de Energía*

Centro Nacional de Control de Energía; Centro Nacional de Control del Gas Natural, e Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.

*G. Sector de la Secretaría de Economía*

Centro Nacional de Metrología; Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; Procuraduría Federal del Consumidor y Servicio Geológico Mexicano.

*H. Sector de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural*

Comisión Nacional de las Zonas Áridas; Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar; Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura; Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, y Seguridad Alimentaria Mexicana.

*I. Sector de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*

Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Agencia Espacial Mexicana; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones; Servicio Postal Mexicano, y Telecomunicaciones de México.

*J. Sector de la Secretaría de Educación Pública*

Centro de Enseñanza Técnica Industrial; Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; Colegio de Bachilleres; Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica; Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional; Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte; Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos; Consejo Nacional de Fomento Educativo; Fondo de Cultura Económica; Instituto Mexicano de la Radio; Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa; Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional, y Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar “Benito Juárez García”.

*K. Sector de la Secretaría de Salud*

Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas; Hospital General de México “Dr. Eduardo Liceaga”; Hospital General “Dr. Manuel Gea Gon-

zález”; Hospital Juárez de México; Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010”; Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca; Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán; Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca; Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, e Instituto de Salud para el Bienestar.

*L. Sector de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores; Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.

*M. Sector de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*

Comisión Nacional de Vivienda; Instituto Nacional del Suelo Sustentable y Procuraduría Agraria.

*N. Sector de la Secretaría de Cultura*

Instituto Mexicano de Cinematografía e Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

*Ñ. Sector de organismos descentralizados considerados institutos nacionales de salud*

Hospital Infantil de México “Federico Gómez”; Instituto Nacional de Cancerología; Instituto Nacional de Cardiología “Ignacio Chávez”; Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”; Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias “Ismael Cosío Villegas”; Instituto Nacional de Geriátrica; Instituto Nacional de Medicina Genómica; Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía “Manuel Velasco Suárez”; Instituto Nacional de Pediatría; Instituto Nacional de Perinatología “Isidro Espinosa de los Reyes”; Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente Muñiz”; Instituto Nacional de Rehabilitación “Luis Guillermo Ibarra Ibarra”, e Instituto Nacional de Salud Pública.

*O. Sector de organismos descentralizados considerados centros públicos de investigación*

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias; Instituto Mexicano del Petróleo; Colegio de Postgraduados, e Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.

*P. Sector de la Fiscalía General de la República*

Instituto Nacional de Ciencias Penales.

*Q. Sector del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*

Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial; Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California; Centro de Investigación en Química Aplicada; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; El Colegio de la Frontera Sur; Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, e Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica

*R. Sector de organismos descentralizados no sectorizados*

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto Nacional de las Mujeres; Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano; Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción; Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; Archivo General de la Nación; Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, y Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación

*2. Empresas de participación estatal mayoritaria*

*A. Sector de la Secretaría de la Defensa Nacional*

Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S. A. de C. V.



*B. Sector de la Secretaría de Marina*

Administración Portuaria Integral de Altamira, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Ensenada, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Guaymas, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Progreso, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Tampico, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S. A. de C. V.; Administración Portuaria Integral de Veracruz, S. A. de C. V.

*C. Sector de la Secretaría de Energía*

Compañía Mexicana de Exploraciones, S. A. de C. V.

*D. Sector de la Secretaría de Economía*

Exportadora de Sal, S. A. de C. V.

*E. Sector de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural*

Diconsa, S. A. de C. V.; Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C.; Liconsa, S. A. de C. V.

*F. Sector de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S. A. de C. V.; Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S. A. de C. V.; Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S. A. de C. V.

*G. Sector de la Secretaría de Educación Pública*

Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V.

*H. Sector de la Secretaría de Salud*

Centros de Integración Juvenil, A. C.; Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S. A. de C. V.

*I. Sector de la Secretaría de Cultura*

Centro de Capacitación Cinematográfica, A. C.; Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S. A. de C. V.; Educal, S. A. de C. V.; Estudios Churubusco Azteca, S. A.; Televisión Metropolitana, S. A. de C. V.

*J. Sector de la Secretaría de Turismo*

Fonatur Constructora, S. A. de C. V.; Fonatur Infraestructura, S. A. de C. V.; Fonatur Solar, S. A. de C. V.; Fonatur Tren Maya, S. A. de C. V.

*3. Fideicomisos públicos*

*A. Secretaría de Marina*

Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional.

*B. Sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural; Sector de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Fideicomiso de Riesgo Compartido y Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

*C. Sector de la Secretaría de Educación Pública*

Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral.

D. *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*

Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

E. *Secretaría de Cultura*

Fideicomiso para la Cineteca Nacional y Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

F. *Secretaría de Turismo*

Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

## CAPÍTULO CUARTO

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL PODER LEGISLATIVO

A efecto de analizar de mejor manera a la administración pública federal inserta en el órgano legislativo, habré de referirme previamente a la forma de integrar al Congreso de la Unión, depositario del Poder Legislativo.

#### I. COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO

La Constitución mexicana de 1917 toma como modelo el esquema bicameral estadounidense para configurar al órgano legislativo federal en su artículo 50 —uno de los pocos que no ha sido reformado— en un Congreso General compuesto por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, lo que no es óbice para que en algunas ocasiones actúe en sesión conjunta como cuerpo único, presidido siempre por el presidente de la Cámara de Diputados en el recinto que ésta ocupe, en los siguientes casos:

- A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones de cada año del congreso (artículo 69).
- Al nombramiento de presidente interino o presidente sustituto de la República, según ocurra la falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo en los dos primeros o en los últimos cuatro años del periodo respectivo (artículo 84).
- Al nombramiento de presidente interino en caso de falta temporal del presidente de la República, o en caso de que no se presente el presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada (artículo 85).
- A la calificación de la causa de la renuncia al cargo del presidente de la República que sólo procederá si fuere por causa grave (artículo 86).

- A la protesta que el presidente de la República debe prestar, al tomar posesión de su cargo, de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente dicho cargo, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión (artículo 87).

### 1. *Cámara de Diputados*

Desde la promulgación de la Constitución hasta su reforma publicada el 22 de junio de 1963, la elección de diputados se hizo con base en elecciones celebradas en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa.

Durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, se introdujo formalmente la representación de las minorías en el órgano legislativo de México bajo un sistema electoral mixto, en parte de mayoría relativa y en parte de representación proporcional, este último asimilable al que la doctrina identifica como empírico de cuota fija, mediante la reforma del artículo 54 constitucional efectuada en 1963, de acuerdo con la cual la Cámara de Diputados debería integrarse tanto con miembros elegidos por el principio de mayoría relativa como con *diputados de partido* provenientes de los partidos de oposición, los cuales, si sus votos rebasaban el 2.5% de la votación nacional, podían obtener curules de uno y otro tipo, hasta completar un máximo de veinte diputados, entre los de mayoría y los de partido.

Mediante nueva reforma del artículo 54 constitucional, publicada el 14 de febrero de 1972, el porcentaje de la votación nacional para obtener diputados de partido se redujo del 2.5% al 1.5%, y el límite de la suma de diputados de ambos tipos se elevó de veinte a veinticinco.

Cinco años después, en 1977 se reformaron los artículos 52, 53 y 54 constitucionales para modificar el esquema de composición de la Cámara de Diputados, a efecto de integrarla mediante un sistema de representación mixto, con trescientos diputados elegidos en distritos uninominales —cuando menos dos en cada Estado— según el principio de mayoría relativa, y hasta cien diputados elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales —cerradas y bloqueadas—, votadas en hasta cinco circunscripciones plurinominales, a través de la aplicación de las fórmulas electorales y procedimientos que determinase la legislación secundaria; sin que pudieran obtener curules de representación proporcional, tanto los partidos que alcanzaran sesenta o más de mayoría relativa, como los que no postularan candidatos por lo menos en cien distri-

tos uninominales, o no obtuvieran una votación cuando menos equivalente al 1.5% de la total.

En consonancia con la nueva reforma constitucional efectuada en 1986, se aumentó a doscientos el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional —mediante el sistema de listas regionales cerradas y bloqueadas, votadas en cinco circunscripciones plurinominales—, sin alterar el número de los que debían elegirse por el principio de mayoría relativa; empero, los primeros dejaron de ser monopolio de los partidos de oposición, al permitirse que, en principio, todos los partidos con votación cuando menos equivalente al 1.5% de la total, pudieran beneficiarse con la asignación de curules por el principio de representación proporcional, sin que ninguno pudiera obtener más del 70%, o sean trescientos cincuenta asientos del total de quinientos de la cámara.

Complementariamente, se introdujo en el inciso *c*) de la fracción IV del artículo 54 constitucional la llamada cláusula de gobernabilidad, merced a la cual, al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le sería otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la cámara. Se le asignarían también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%, en la forma que determinase la ley.

El artículo 54 constitucional se reformó nuevamente en 1993 a efecto de derogar, por antidemocrática, la llamada cláusula de gobernabilidad y de limitar a trescientos quince el número máximo de diputados que pudiera tener cualquier partido político.

Por último, en 1996 y en 2014 se reformó de nuevo el artículo 54 constitucional, para: *i.* elevar al 3% el porcentaje de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, exigible a los partidos políticos para beneficiarse en el reparto de curules de representación proporcional; *ii.* reducir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que pudiera tener un partido político; *iii.* que ningún partido pudiera tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de miembros de la Cámara de Diputados rebasara en 8 puntos su porcentaje logrado en la votación nacional emitida a su favor, con la excepción —derivada del predominio del principio mayoritario en nuestro sistema electoral mixto— del partido político que, en razón de sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de asientos del total de la

cámara, mayor a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%.

## 2. *Cámara de Senadores*

En los términos del texto original de sus artículos 56, 57 y 58, la Constitución de 1917 dispuso integrar al Senado, conforme al modelo adoptado desde la Constitución de 1824, con dos miembros por cada estado, a los que —como en la reforma de 1874 a la Constitución de 1857— se agregaron dos por el Distrito Federal, nombrados mediante elección directa para un periodo de cuatro años, debiendo renovarlo por mitad cada dos años, y elegir un suplente por cada senador propietario.

Se aprovechó, pues, el modelo estadounidense de conciliar en la integración del congreso, el punto de vista de los estados de población numerosa para integrar la Cámara de Diputados, en razón del número de habitantes de cada entidad federativa, con el planteamiento de los estados de escasa población para conformar el Senado bajo la fórmula igualitaria de dos senadores por Estado, sin importar su número de habitantes, a los que en la versión mexicana se agregaron dos por el Distrito Federal.

En virtud de la reforma efectuada en 1933, el artículo 56 constitucional se modificó para renovar la totalidad del Senado cada seis años, lo que implicó aumentar a seis años el término de ejercicio del cargo senatorial; asimismo, el artículo 59 —relativo a los requisitos para ser senador—, pasó a ser el 58, con el propósito de aprovechar el 59 para prohibir la reelección inmediata de los legisladores federales.

Mediante reforma efectuada en 1986, se modificó al artículo 56 constitucional para regresar al sistema de renovación del Senado por mitad, de suerte que cada tres años debía elegirse un senador por cada Estado y otro por el Distrito Federal.

De nueva cuenta se modificó, en 1993, el artículo 56 constitucional para regresar a la renovación total del Senado cada seis años y, además, duplicar el número de senadores, o sean, cuatro por cada Estado y por el Distrito Federal —ciento veintiocho en total—, de los cuales tres debían elegirse por el principio de mayoría relativa y el cuarto por el mecanismo de primera minoría, conforme al cual se asignaba dicho escaño al partido que ocupara el segundo lugar en el número de votos obtenidos en la entidad.

Finalmente, se reformó de nueva cuenta el referido artículo 56 en 1996 para modificar el procedimiento de elección de los senadores a efecto de establecer que a cada Estado, lo mismo que al Distrito Federal, les corresponde elegir dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno por el

de primera minoría; a esos noventa y seis senadores se agregan otros treinta y dos que deben elegirse por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

### 3. *Comisión Permanente del Congreso de la Unión*

Excepcionalmente, el órgano legislativo actúa como un solo cuerpo, dado que por lo general funcionan sus dos cámaras por separado, pero independientemente de ello, es común que sea sustituido durante sus recesos por una comisión parlamentaria dotada de un mínimo de facultades similares a varias de las que aquél, o sus cámaras, tienen atribuidas; así ocurre en el órgano legislativo mexicano, toda vez que el artículo 78 constitucional previene la existencia de una Comisión Permanente durante los recesos del Congreso de la Unión, cuyos antecedentes se remontan al Consejo de Gobierno contemplado en el artículo 113 de la Constitución de 1824, inspirado a su vez en la Diputación Permanente prevista en el artículo 157 de la Constitución de Cádiz de 1812.

Al decir de Gonzalo del Castillo Alonso, la *diputación permanente*, substitutiva de las Cortes entre una y otra reunión de aquéllas, “No existió en Castilla, pero sí en Navarra y en los Estados particulares que integraron la Confederación catalano-aragonesa. Dicha Diputación mantuvo la vigencia de los Fueros, intervino en asuntos económicos y administrativos y puede decirse que representó la intensidad de la labor de las Cortes desaparecidas”.<sup>116</sup>

El artículo 78 de la Constitución de 1917, en su versión original, previó la existencia de una Comisión Permanente, durante los recesos del Congreso de la Unión, la que debía integrarse con quince diputados y catorce senadores, designados por sus respectivas cámaras, la víspera de la clausura de los periodos de sesiones ordinarias, cuyas facultades se determinaron en los artículos 76, 79, 84 y 85.

Como consecuencia de la modificación del artículo 78 constitucional, publicada el 10 de agosto de 1987, se aumentó a treinta y siete el número de integrantes de la Comisión Permanente: diecinueve diputados y dieciocho senadores; además, incorporó a dicho artículo las facultades atribuidas a la referida comisión consignadas en el artículo 79, para reservar este último a la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, que el legislador ordinario denominó Auditoría Superior de la Federación.

<sup>116</sup> Castillo Alonso, Gonzalo del, *Derecho político español comparado con el extranjero*, Barcelona, 1926, p. 179.



## II. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Según la clásica definición de Charles-Jean Bonnin, formulada a inicios del siglo XIX, la administración pública es “la que tiene la gestión de los asuntos respecto de las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumpliendo al orden público”.<sup>117</sup>

Posteriormente, se ha dicho, y con razón, que la administración pública es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su estructura y organización como en su actividad o funcionamiento. Sin embargo, cabe aclarar que no todo el Poder Ejecutivo es administración pública y que la inserción de ésta en el ámbito del Poder Ejecutivo no impide que también se ubique, en menor medida, en las esferas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, lo mismo que en las de los órganos constitucionales autónomos, como lo acreditan la existencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en la Cámara de Diputados, de la Secretaría General de Servicios Administrativos en el Senado, y del Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito del Poder Judicial. En suma, no todo el Poder Ejecutivo es administración pública, ni toda la administración pública se sitúa en el área del Poder Ejecutivo.

El Poder Legislativo Federal, reitero, tiene sus propias áreas de administración pública, las cuales se ubican en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, mismas que se encargan del manejo de los recursos humanos, materiales y financieros de tales órganos legislativos.

## III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En el diseño de la administración pública de la Cámara de Diputados, se advierte el empleo de los principios organizacionales de la centralización y la desconcentración, lo que permite afirmar que en la Cámara de Diputados existe una administración centralizada y una administración desconcentrada.

En el ámbito administrativo, la centralización promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios, además, orienta la organización de la administración pública centralizada. La centralización predica reunir en su centro, la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización.

---

<sup>117</sup> Bonnin, Charles-Jean, *Principes d'Administration Publique*, París, Chez Clement Freres Libraires, 1809, p. 59.

La unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios es producto de la centralización administrativa, que en su forma pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

Como en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, que por lo mismo no se deja a la elección popular; asimismo, la fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está centralizada.

La centralización administrativa cuenta entre sus ventajas el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para el profesor Andrés Serra Rojas: “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.<sup>118</sup>

El esquema de la centralización administrativa descansa en su organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos, merced a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, remoción, mando, decisión, vigilancia, disciplina, y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia. En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

Integran la administración centralizada de la Cámara de Diputados: la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios y, principalmente, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, de la que

<sup>118</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 497.

dependen seis direcciones y múltiples oficinas, cuyos titulares guardan una relación jerárquica de supra subordinación.

La desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano que se desconcentra.

La administración desconcentrada de la Cámara de Diputados se conforma por medio de comités, los cuales son órganos para auxiliar en actividades de la cámara que se constituyen por disposición del pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones.

El artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone la existencia de dos comités en la Cámara de Diputados creados por el pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política: el Comité de Información, Gestoría y Quejas, y el Comité de Administración.

El Comité de Información, Gestoría y Quejas se creó para proporcionar orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la cámara o a sus órganos.

En tanto que el Comité de Administración fue creado con el propósito de apoyar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, su Presidencia deberá recaer en un diputado del mismo grupo parlamentario de quien presida la junta. Este comité se integra con dos diputados de cada grupo parlamentario, uno con carácter de propietario y el otro como suplente.

En la Cámara de Diputados se pueden distinguir cuatro tipos de servidores públicos: los diputados, los de base, los de confianza y los de carrera.

Las tareas administrativas de la Cámara de Diputados se encomiendan básicamente a su Secretaría General, de la que dependen la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Asuntos Administrativos y Financieros.

### 1. *Secretaría General de la Cámara de Diputados*

Al titular de la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo nombra el pleno de la misma con el voto de las dos terceras partes de los diputa-

dos presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada legislatura.

Son requisitos para ocupar el cargo referido, ser mexicano por nacimiento, no tener otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos; haber cumplido treinta años de edad; contar con título profesional legalmente expedido; acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo; no haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular, y no haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.

Las atribuciones del secretario general de la Cámara de Diputados consisten en organizar la celebración de la sesión constitutiva de la cámara, en los términos previstos por esta ley; fungir como secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; dirigir las actividades y supervisar el correcto funcionamiento de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros; supervisar y vigilar el debido cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros; elaborar los programas anuales administrativos y financieros, y rendir un informe trimestral a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

## 2. *Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Entre las actividades administrativas a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios destacan las de apoyo a la Mesa Directiva de la cámara en cuestiones de comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones, y registro de leyes y resoluciones que adopte el pleno; elaboración de la versión estenográfica de las sesiones del pleno para el *Diario de los Debates*, y de la *Gaceta Parlamentaria*.

Para el desempeño de sus actividades encomendadas, la Secretaría de Servicios Parlamentarios cuenta con el apoyo de las dependencias siguientes.

#### *A. Dirección de Asistencia a la Presidencia de la Mesa Directiva*

Compete a esta dirección, prestar los servicios en materia de asistencia técnico-parlamentaria a la Presidencia de la Mesa Directiva, para el desempeño de sus atribuciones parlamentarias; proponer y aplicar los mecanismos e instrumentos para la recepción, registro, trámite, control de comunicaciones, correspondencia, y demás documentos relacionados con la función legislativa de la Presidencia; apoyar a la Presidencia de la Mesa Directiva, conforme a sus instrucciones, en todo lo relacionado con el fuero de los legisladores; respaldar a la Presidencia de la Mesa Directiva en la conducción de las relaciones interinstitucionales de la cámara, relaciones públicas, protocolo y diplomacia parlamentaria; instrumentar los procedimientos para la certificación y autenticación documental, en los términos que determine el secretario de Servicios Parlamentarios; presentar para su aprobación y proporcionar los instrumentos de identificación a diputados; llevar los registros biográficos de integrantes por legislatura, grupo parlamentario, comisión o comité, ubicación por curul, cambios de integrantes, diputados propietarios con licencia y diputados suplentes en funciones, así como por origen de elección, profesión, entidad federativa de origen y derivados, que permitan los procesos de identificación correspondiente.

Dependen de la Dirección de Asistencia a la Presidencia de la Mesa Directiva, las oficinas de Registro y Documentación, de Asistencia en Técnica Parlamentaria y de Relaciones Interinstitucionales y del Protocolo.

##### *a. Oficina de Registro y Documentación*

Corresponde a la Oficina de Registro y Documentación controlar, turnar y dar seguimiento a las comunicaciones que en el ámbito de su competencia se dirijan al presidente de la Mesa Directiva; recibir, registrar e integrar expedientes sobre la documentación legislativa que le sea remitida; elaborar los comunicados que el presidente de la Mesa Directiva envíe a diputados, representantes de los poderes federales, estatales, así como al Congreso de la Ciudad de México, y también todos aquellos de carácter institucional; turnar a las direcciones de servicios de la Secretaría de Servicios

Parlamentarios la documentación que en términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sirva de base para el ejercicio de sus funciones; tener actualizados los registros biográficos y curriculares de diputados propietarios y suplentes de cada legislatura; elaborar los directorios de integrantes de cada legislatura; llevar el registro histórico con información de la organización y composición de las legislaturas.

*b. Oficina de Asistencia en Técnica Parlamentaria*

Esta oficina tiene encomendadas pocas actividades administrativas, entre las cuales figura la de llevar el libro de registro de diligencia.

*c. Oficina de Relaciones Interinstitucionales y del Protocolo*

Las actividades encargadas a esta oficina se refieren casi exclusivamente a servicios parlamentarios.

*B. Dirección de Servicios a la Sesión*

Esta dirección está dedicada básicamente a la realización de servicios parlamentarios y para ello cuenta con la Oficina de Trámite Legislativo y la Oficina de Apoyo a las Sesiones.

*3. Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son de la competencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, a través de los Servicios de Recursos Humanos, los asuntos referidos al personal de la cámara, tales como su reclutamiento, promoción y evaluación permanente; nóminas, prestaciones sociales y expedientes laborales.

También las cuestiones relativas a los servicios de Tesorería, que incluya los de programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas; y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos; también lo concerniente a los recursos materiales, que abarca el inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería; y adquisiciones de recursos materiales.

Asimismo comprende los servicios generales y de informática, mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales; apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; y asesoría y planificación informática; los servicios jurídicos, los de asesoría y atención de asuntos legales de la cámara; los servicios de seguridad, en los que figuran los de vigilancia y cuidado de bienes muebles e inmuebles; seguridad a personas; y control de acceso externo e interno; y los servicios médicos y de atención a diputados. Dichas tareas se realizan a través de las dependencias siguientes.

#### *A. Dirección de Recursos Humanos*

El artículo 47 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados atribuye a la Dirección de Recursos Humanos las funciones siguientes: participar en el manejo del personal incorporado a los cuerpos del servicio de carrera, con apego a las normas, políticas y normativa de la materia de administración de recursos humanos; conducir los procesos de reclutamiento, selección, contratación, promoción y evaluación permanente de los servidores públicos que no forman parte del servicio de carrera; formular, proponer y ejecutar el presupuesto en el ramo de servicios personales, así como coordinar la operación del sistema de pagos y prestaciones de la cámara; expedir, conforme a las normas aplicables, los nombramientos y las credenciales de identificación de los servidores públicos de la cámara y realizar los movimientos que correspondan, así como tramitar los casos de terminación de los nombramientos y contratos; proponer y ejecutar el programa anual de prestaciones y servicios para los servidores públicos de la cámara, con el objeto de fortalecer las relaciones de trabajo, la recreación y el esparcimiento de los servidores públicos; realizar los trámites y acciones derivadas de la administración de las relaciones laborales ante las autoridades administrativas correspondientes; participar en la revisión de las condiciones generales de trabajo y convenios de prestaciones, así como llevar a cabo su difusión y proveer lo necesario para su cumplimiento; participar, asistir y representar a la cámara en los actos de carácter administrativo relacionados con los recursos humanos, coordinar la operación del Centro de Desarrollo Infantil y supervisar su funcionamiento.

Dependen de la Dirección de Recursos Humanos de la Cámara de Diputados las oficinas de Administración de Personal, de Capacitación y Desarrollo y de Relaciones Laborales.

### *a. Oficina de Administración de Personal*

Tiene encomendada la Oficina de Administración de Personal preparar las nóminas y las listas de pago de honorarios por servicios profesionales; preparar los nombramientos y la contratación de los servidores públicos que no formen parte del servicio de carrera; otorgar las credenciales de identificación de los servidores públicos de la cámara; llevar el registro y control de incidencias de los servidores públicos; preparar y conducir el programa anual de prestaciones y servicios para los servidores públicos de la cámara; y formular el proyecto de Presupuesto Anual de Servicios Personales.

### *b. Oficina de Capacitación y Desarrollo*

Corresponde a la Oficina de Capacitación y Desarrollo llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección de los servidores públicos que no formen parte del servicio de carrera; preparar y realizar los procesos de calidad administrativa, tendientes a mejorar la productividad a través de programas específicos de capacitación, desarrollo, evaluación y promoción de todos los servidores públicos que no formen parte del servicio de carrera; actualizar las estructuras administrativas del personal, para hacer más eficiente el trabajo de los servidores públicos que no forman parte del servicio de carrera; y celebrar convenios con instituciones educativas para la realización del servicio social.

### *c. Oficina de Relaciones Laborales*

Corresponde a la Oficina de Relaciones Laborales aplicar los instrumentos de concertación y ejecución de las prestaciones convenidas; participar en la conducción de las relaciones con la representación sindical, y en la revisión del convenio de prestaciones económicas; llevar a cabo acciones tendientes a mantener relaciones laborales armoniosas que propicien la productividad del personal de cámara; verificar que las relaciones laborales se desarrollen dentro del marco jurídico, y participar en la resolución de conflictos laborales.

## *B. Dirección de Tesorería*

Compete a la Dirección de Tesorería elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara y apoyar al secretario de Servicios Administra-



tivos y Financieros en su presentación ante las instancias correspondientes; obtener de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la ministración de los recursos financieros autorizados en el presupuesto de egresos de la cámara para el ejercicio fiscal correspondiente; realizar los procedimientos encaminados a la integración y presentación de la cuenta pública de la Cámara de Diputados, con base en el registro de operaciones presupuestales y contables efectuadas; efectuar la administración de los recursos financieros de la cámara; realizar y controlar los pagos que afectan el presupuesto de la cámara, de acuerdo con el presupuesto aprobado; elaborar y presentar a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros los estudios administrativos, los manuales de organización y de procedimientos administrativos de las áreas que proporcionan los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

Dependen de la Dirección de Tesorería la Oficina de Programación y Presupuesto, la Oficina de Finanzas, la Oficina de Contabilidad y la Oficina de Organización y Procedimientos.

#### *a. Oficina de Programación y Presupuesto*

Se encarga la Oficina de Programación Presupuesto de formular el anteproyecto de programa de trabajo y del presupuesto anual de la cámara y aplicar los lineamientos y procedimientos para su ejecución y control; establecer los techos presupuestales, anuales y trimestrales; conservar actualizado el catálogo de centros de costo; verificar que el ejercicio del presupuesto de la cámara se ajuste al cumplimiento de las políticas y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; hacer el seguimiento, control y evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos de la cámara, por centros de costos, para rendir los informes periódicos que deban presentarse a los órganos de gobierno.

#### *b. Oficina de Finanzas*

Se encarga la Oficina de Finanzas de administrar el presupuesto autorizado y otros ingresos financieros de la cámara, con observancia de las normas y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; invertir las disponibilidades financieras, obteniendo los mayores beneficios sobre los recursos, empleando los valores bursátiles autorizados; efectuar los pagos relativos al ejercicio presupuestal conforme a los capítulos, conceptos y partidas

de gasto contenidas en el clasificador por objeto del gasto, provenientes de las actividades y compromisos de la cámara.

#### *c. Oficina de Contabilidad*

Tiene a su cargo la Oficina de Contabilidad, ordenar, analizar y registrar las operaciones contables de la cámara; elaborar mensualmente los estados financieros de la cámara y trimestralmente el informe de la cuenta pública; entregar oportunamente a las autoridades correspondientes la información de carácter contable y financiera de conformidad a las disposiciones establecidas; regular y realizar el control financiero de los recursos, y el registro y control de los bienes y obligaciones patrimoniales; llevar a cabo la guarda, registro y custodia de la documentación soporte de las operaciones contables; verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

#### *d. Oficina de Organización y Procedimientos*

Compete a la Oficina de Organización y Procedimientos formular el manual general de organización y emitir opinión técnica en materia organizacional, así como participar en la actualización de los documentos jurídico-administrativos de la cámara; diseñar y difundir la metodología para la elaboración de los manuales de organización específicos de procedimientos y demás documentos administrativos, así como supervisar su permanente actualización, validarlos y registrarlos; efectuar la difusión y vigilancia de las directrices, normas y criterios técnicos para la elaboración de los programas de actividades de las unidades administrativas de la cámara; colaborar en la elaboración y difusión de normas y lineamientos técnicos, respecto a la aplicación y evaluación de los estudios y proyectos de los procedimientos de la cámara.

### *C. Dirección de Recursos Materiales*

Atañe a la Dirección de Recursos Materiales diseñar y aplicar las políticas de administración de recursos materiales y de adquisición de bienes y servicios; elaborar, proponer y ejecutar el programa y presupuesto anual de adquisiciones, con base en las normas y disposiciones jurídicas aplicables en la cámara; efectuar las acciones de registro, control, almacén e inventario de bienes muebles e inmuebles de la cámara; realizar el suministro de los bie-

nes y servicios que requiera la cámara; efectuar el aseguramiento integral de los bienes de la cámara.

Para el desempeño de sus actividades, cuenta la Dirección de Recursos Materiales con las oficinas de Almacenes e Inventarios, de Adquisiciones y de Control y Seguimiento.

#### *a. Oficina de Almacenes e Inventarios*

Las actividades encomendadas a la Oficina de Almacenes e Inventarios consisten en llevar el registro, almacenamiento e inventario de los bienes de la cámara, así como elaborar, formular y actualizar el inventario físico y realizar el suministro de los bienes muebles e inmuebles, y también su resguardo y control.

#### *b. Oficina de Adquisiciones*

Se encarga a la Oficina de Adquisiciones elaborar y aplicar el programa anual y ejercer el presupuesto de adquisiciones de bienes y servicios, de acuerdo a la normativa establecida en la cámara y las disposiciones jurídicas aplicables; desarrollar los procesos de contratación de adquisición de bienes y servicios que requieran los órganos y áreas de la cámara.

#### *c. Oficina de Control y Seguimiento*

Tiene a su cargo, la Oficina de Control y Seguimiento, las actividades de adquisición de bienes y servicios, verificando la estricta observancia de la normativa aplicable; efectuar el aseguramiento integral de los bienes muebles e inmuebles; efectuar el registro, control y seguimiento de los compromisos derivados de los contratos de adquisiciones suscritos por la cámara.

### *D. Dirección de Servicios Generales y de Informática*

Diseñar y aplicar las políticas de administración de los servicios generales, de apoyo logístico y alimentos a las reuniones de la cámara y de informática; atender las necesidades de espacios físicos, adaptaciones, mantenimiento, estacionamientos e instalaciones de los inmuebles, y celebrar la contratación de obra pública y servicios relacionados con la misma; administrar los sistemas y equipos informáticos y de telecomunicaciones de la

cámara, y promover su óptimo aprovechamiento, así como proporcionar el apoyo técnico para la adquisición de bienes informáticos; organizar la logística de las reuniones que se realicen en la cámara; supervisar el equipo de las instalaciones de los comedores y el suministro oportuno de los servicios de alimentación; proveer los servicios generales, así como los de impresión y publicación en los Talleres Gráficos de la cámara.

Para atender las actividades que tiene asignadas la Dirección de Servicios Generales y de Informática, tiene el apoyo de las oficinas de Servicios Generales, de Apoyo Logístico a Reuniones y Eventos, de Informática y de Talleres Gráficos.

#### *a. Oficina de Servicios Generales*

Las tareas encomendadas a la Oficina de Servicios Generales consisten principalmente en organizar, controlar, atender y supervisar los servicios generales, internos y externos, requeridos por los órganos y áreas de la cámara; atender las necesidades de espacios físicos, realizar, contratar y supervisar las adaptaciones de los inmuebles que soliciten los órganos y áreas de la cámara, conforme a las normas establecidas; efectuar y supervisar la ejecución de los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo de mobiliario, equipo e inmuebles de la cámara; organizar los servicios de control y mantenimiento de las unidades de transporte, limpieza, jardinería, fotocopiado y estacionamiento en instalaciones de la cámara; supervisar los servicios concesionados y contratados por la cámara; y manejar el archivo general de la cámara sobre documentación de carácter administrativo.

#### *b. Oficina de Apoyo Logístico a Reuniones y Eventos*

Se encarga la Oficina de Apoyo Logístico a Reuniones y Eventos de diseñar y aplicar las políticas de servicios de alimentación en la cámara; organizar y supervisar los servicios de alimentación en la cámara; dar apoyo logístico a las sesiones del pleno y a las reuniones de los órganos de gobierno, comisiones y comités, grupos parlamentarios, diputados y unidades administrativas.

#### *c. Oficina de Informática*

Tiene encomendada la Oficina de Informática, diseñar y aplicar las normas, políticas y procedimientos para el programa de desarrollo de los

servicios de informática de la cámara, y proporcionar el apoyo técnico para la adquisición de los equipos; administrar los sistemas y equipos de informática y telecomunicaciones de la cámara y promover su óptimo aprovechamiento; desarrollar y promover los servicios de intranet y página web de la cámara, aplicando la normatividad que se establezca; implantar, en coordinación con las unidades administrativas y legislativas, redes de datos y mantenerlos en operación a fin de agilizar la comunicación electrónica, tanto interna como externa de la cámara; recomendar a las unidades administrativas y legislativas de la cámara, soluciones tecnológicas e informáticas para optimizar los recursos y procesos operativos; diseñar y actualizar las redes telefónicas para agilizar la comunicación interna y externa de la cámara; formular y aplicar los programas de mantenimiento preventivo y correctivo, así como de sustitución del equipo de cómputo de la cámara.

#### *d. Oficina de Talleres Gráficos*

Corresponde a la Oficina de Talleres Gráficos, administrar los servicios de talleres gráficos de la cámara; proporcionar los servicios de imprenta a los órganos de la cámara y a los legisladores, conforme a las políticas establecidas; realizar los impresos, ediciones y publicaciones en apoyo a las labores de la cámara, en coordinación con las diferentes áreas; integrar, conservar y controlar la maquinaria y equipo de los talleres gráficos; establecer comunicación y coordinación con talleres gráficos externos a la cámara, a fin de intercambiar apoyo para el cumplimiento de sus funciones.

#### *E. Dirección Jurídica*

Es responsable la Dirección Jurídica de atender los asuntos legales de la cámara tanto de carácter consultivo como contencioso; para lo cual tendrá, por acuerdo del presidente de la cámara, la representación jurídica de la misma, en los juicios y procedimientos contenciosos en los que ésta sea parte, ejerciendo todas las acciones que sean necesarias para proteger el interés jurídico de la misma, así como denunciar, ante el ministerio público y demás autoridades, los hechos que así lo ameriten; proporcionar al presidente de la cámara los apoyos legales que requiera; asesorar en materia jurídica a la Secretaría General y a las secretarías de Servicios; así como al secretario de Servicios Parlamentarios, en el desahogo de consultas jurídico-parlamentarias; verificar que todos los actos jurídicos que deban suscribir los servidores

públicos en representación de la cámara, cumplan con los requisitos y las formalidades jurídicas correspondientes.

Para el cumplimiento de sus labores, la Dirección Jurídica cuenta con las oficinas de Consultoría y de Auxilio al Procedimiento Disciplinario, Servicios Legales, y de lo Contencioso.

*a. Oficina de Consultoría y de Auxilio al Procedimiento Disciplinario*

A la Oficina de Consultoría y de Auxilio al Procedimiento Disciplinario le corresponde desahogar las consultas, así como emitir opinión en todos los temas de análisis jurídico que se le encomienden; llevar a cabo los estudios y análisis jurídicos requeridos para el desempeño de los servicios jurídicos; auxiliar a la conferencia y al Consejo Directivo en los trámites relativos al procedimiento disciplinario y los recursos establecidos en el presente estatuto; tener actualizado el catálogo de leyes y disposiciones aplicables; recopilar y analizar las normas, disposiciones y acuerdos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* relativos a la cámara.

*b. Oficina de Servicios Legales*

Compete a la Oficina de Servicios Legales vigilar y revisar que todos los actos jurídicos suscritos por cualquier servidor público, en representación de la cámara, cumplan con los requisitos y las formalidades jurídicas correspondientes; integrar y mantener actualizado el registro de los compromisos jurídicos de la cámara; apoyar a la Secretaría General en lo relativo al trámite de las denuncias de juicio político y solicitudes de declaración de procedencia, en los términos de la legislación aplicable.

*c. Oficina de lo Contencioso*

Concierne a la Oficina de lo Contencioso representar a la cámara en los juicios, diligencias, trámites administrativos y jurisdiccionales; llevar a cabo los trámites judiciales de los juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad cuando lo requiera el presidente de la Mesa Directiva; promover la representación adecuada de la cámara en los asuntos contenciosos en que sea parte; desahogar las solicitudes y requerimientos que, por los conductos legales, formulen las autoridades judiciales y administrativas.

### *F. Dirección de Seguridad*

Tiene a su cargo la Dirección de Seguridad administrar los recursos humanos y técnicos necesarios para la aplicación de los servicios de salvaguarda de los legisladores, personal y visitantes de la cámara; apoyar al secretario de Servicios Administrativos y Financieros en la elaboración y ejecución del programa de seguridad para los legisladores, personal y visitantes a la cámara; apoyar al secretario de Servicios Administrativos y Financieros en la formulación y ejecución del programa de resguardo de los bienes muebles e inmuebles de la cámara; apoyar al secretario de Servicios Administrativos y Financieros en la formulación y operación del programa de protección civil de la cámara; proporcionar el servicio de vigilancia permanente en las instalaciones de la cámara, conforme a las técnicas y estrategias de seguridad aplicables; poner en práctica sistemas de control de acceso, permanencia y salida a las instalaciones, así como de orientación para visitantes a las instalaciones de la cámara.

Para la realización de sus actividades, tiene adscritas la Dirección de Seguridad a las oficinas de Seguridad y de Protección Civil.

#### *a. Oficina de Seguridad*

Se encomienda a la Oficina de Seguridad llevar a cabo las acciones señaladas en el programa de seguridad de la cámara; manejar los recursos materiales, humanos y técnicos necesarios para proporcionar los servicios de salvaguarda y seguridad en la cámara; realizar las actividades previstas en el programa de resguardo de bienes muebles e inmuebles de la cámara y asegurar el funcionamiento óptimo de los sistemas y equipos de seguridad.

#### *b. Oficina de Protección Civil*

Ataño a la Oficina de Protección Civil desarrollar las actividades señaladas en el programa de protección civil de la cámara; así como desarrollar los programas de prevención, simulacros, control de riesgos y supervisión de sistemas electromecánicos de la cámara.

### *G. Oficinas no adscritas a ninguna de las direcciones*

No dependen de ninguna de las direcciones de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros las oficinas de Servicios Médicos y la Oficina de Atención a Diputados.

*a. Oficina de Servicios Médicos*

Coordinar la prestación de servicios médicos a los legisladores y a sus beneficiarios; brindar el servicio de urgencias médicas en los casos que se presenten en el interior de la cámara; los de consulta externa y atención odontológica a los diputados y, sólo en caso de urgencia, al personal de la cámara; asistir a los diputados en el trámite de reembolsos de gastos médicos, con el apoyo de la Dirección de Servicios Jurídicos cuando se requiera, de conformidad con los lineamientos establecidos.

*b. Oficina de Atención a Diputados*

Corresponde a la Oficina de Atención a Diputados realizar los trámites relativos a los documentos que amparan los gastos realizados por los diputados con motivo de los trabajos que realizan en comisiones y comités, con base en el presupuesto autorizado; así como tramitar las solicitudes de los legisladores para obtener pasaportes y visas.

*4. Naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación*

A manera de apéndice se inserta la Auditoría Superior de la Federación en la Cámara de Diputados, dotada de autonomía técnica y de gestión, no es por tanto un organismo constitucional autónomo, entendido éste como una institución prevista como autónoma en la Constitución, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, no adscrita a ninguno de los poderes del Estado, y que en la materia de su competencia es la máxima autoridad del país.

En consecuencia, la Auditoría Superior de la Federación —porque la Constitución no la erige como autónoma— carece de personalidad jurídica y consecuentemente no puede tener patrimonio propio; y está adscrita al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados. Al respecto, el doctor César Astudillo, afirma:

Los órganos que no cumplen con el *standard* de una autonomía plena, y que por lo mismo no alcanzan la consideración de órganos constitucionales autónomos, pero que cubren algunos de sus requisitos, se conocen como órganos



de relevancia constitucional, en virtud de ostentar una posición intermedia entre los entes autónomos y los entes públicos federales.<sup>119</sup>

Por su parte, el doctor Miguel Carbonell hace notar que: “normalmente, la característica que les falta (a los órganos de relevancia constitucional) es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales”.<sup>120</sup>

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CÁMARA DE SENADORES

La administración de la Cámara de Senadores se encomienda básicamente a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, y principalmente a la Secretaría General de Servicios Administrativos —de la cual depende la Tesorería—, en cuyas estructuras y funcionamiento se utiliza la forma organizacional de la centralización, puesto que integran la administración centralizada del Senado, y además se emplea la desconcentración administrativa para configurar a la Unidad Técnica para la Igualdad de Género, misma que se desconcentra de la Mesa Directiva de la cámara.

##### 1. *Secretaría General de Servicios Parlamentarios*

Corresponde a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios apoyar a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del pleno; recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos; apoyar a los secretarios de la cámara en la recepción de las votaciones del pleno; apoyar al presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones; integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos; registrar las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las comisiones de la cámara, y asegurar su publicación en el *Diario de los Debates* y/o en los medios autorizados; y atender las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las

---

<sup>119</sup> Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, 2008, p. 52.

<sup>120</sup> Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 103-105.

iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente.

## 2. *Secretaría General de Servicios Administrativos*

Se encarga la Secretaría General de Servicios Administrativos de dirigir tales servicios, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia; así como de conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la cámara: administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la cámara.

### A. *Tesorería*

Compete a la Tesorería de la Cámara de Senadores obtener de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de ministraciones aprobado; cumplimentar los acuerdos de la Mesa Directiva de la cámara y del pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la cámara; pagar la dietas y sueldos de los senadores y servidores públicos de la cámara y los demás autorizados en el presupuesto; dar opinión acerca de los asuntos financieros de la cámara; proporcionar mensualmente a la Comisión de Administración un informe sobre la aplicación de los recursos financieros de la cámara; descontar, de las cantidades que deba entregar como dietas a los senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del presidente de la cámara.

### B. *Contraloría Interna*

Corresponde a la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores practicar la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la cámara; auditar a los grupos parlamentarios, respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la cámara; dar trámite a las quejas y denuncias que se formulen con motivo del presunto incumplimiento de las obligaciones administrativas de los servidores públicos de la cámara; desahogar los procedimientos administrativos derivados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de los servidores

públicos de la cámara por incumplimiento de sus obligaciones e imponer las sanciones correspondientes; resolver los recursos que se interpongan en contra de sus resoluciones; participar en los procesos de licitación para la adjudicación de los contratos que celebre la cámara para la adquisición, arrendamiento, prestación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes muebles e inmuebles; resolver las inconformidades o conciliaciones que se presenten con motivo de los procesos licitatorios referidos; intervenir en los actos de entrega-recepción, así como en las actas administrativas en las que soliciten su intervención los órganos directivos, comisiones y comités del Senado, o las dependencias de la propia cámara; expedir las normas administrativas internas para regular su funcionamiento.

### *3. Unidad Técnica para la Igualdad de Género*

La Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado de la República, tiene la encomienda de institucionalizar la perspectiva de género en todas las actividades, áreas y decisiones de la Cámara de Senadores; su objetivo consiste en transformar la cultura organizacional fomentando nuevas formas de relacionarse entre la plantilla laboral que aquí se desarrolla, considerando las diferencias y diversidad de realidades que viven las mujeres y los hombres que laboran en el Senado; sus principales actividades consisten en elaborar el programa para la igualdad de género del Senado de la República; elaborar y coordinar un plan de capacitación y formación permanente; formular diagnósticos que permitan identificar las brechas de desigualdad que se presentan en la Cámara de Senadores con el fin de impulsar acciones tendientes a reducir de manera drástica las brechas de desigualdad de género existentes entre el personal del Senado; diseñar e implementar un mecanismo de prevención y de atención del hostigamiento, acoso sexual y de cualquier otra forma de violencia y discriminación, a efecto de eliminar dichas prácticas en el Senado; organizar talleres y seminarios para analizar la legislación sobre la materia.

## CAPÍTULO QUINTO

### LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En el milenio actual, los partidos políticos son los principales protagonistas de la palestra política donde tiene lugar la perenne contienda por el poder público, es decir, el poder del Estado; el partido político guarda una estrecha relación con el poder público, habida cuenta de su propósito de poseerlo para ejercer sus funciones con miras a poner en práctica sus principios ideológicos.

Considerados en el pensamiento de Max Weber, como formas de socialización que, con base en un reclutamiento formalmente libre, tienen por propósito dotar de poder a sus dirigentes en el seno de su organización y proporcionar a sus militantes ciertas expectativas ideales o materiales, tales como logro de objetivos u obtención de ventajas personales, o ambas cosas,<sup>121</sup> los partidos políticos remontan sus orígenes a la historia antigua, pues dichas organizaciones deben su creación a las diferencias de intereses, de aspiraciones, de proyectos y de modelos de gobierno y de Estado que los distintos grupos sociales pretenden.

#### I. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ANTIGÜEDAD

En la Edad Antigua, que comprende desde los inicios de la humanidad hasta la caída del Imperio Romano de Occidente en 476, d. C., la sociedad registró en su seno una diversidad de grupos, cada uno con situación económica distinta, e intereses y aspiraciones diferentes, lo que dio lugar a que cada clase o grupo pretendiera imponer el rumbo de la actuación colectiva del Estado conforme a sus propios intereses. Como observa Juan Hernández Bravo de Laguna: “Y en todos los casos, determinados hombres han ejercido el lide-

---

<sup>121</sup> Véase Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2a. ed., trad. de José Medina Echavarría *et al.*, México, FCE, 1984, p. 228.

razgo, de modo que el grupo era su clientela, el líder se identificaba social y políticamente con el grupo, y todos juntos defendían intereses comunes”.<sup>122</sup>

Lo cual constituyó el germen de los partidos políticos en la Antigüedad, obviamente muy distintos a los contemporáneos, pero que tuvieron el mismo objetivo: conquistar el poder y ejercerlo.<sup>123</sup>

### 1. *Partidos políticos en la Grecia clásica*

Se tiene conocimiento de que en el siglo VIII, a. C., en la antigua Hélade, existió un Partido Aristocrático contrapuesto a un Partido Monárquico al que venció en un sistema bipartidista, merced a que la nobleza llega a integrar un grupo social políticamente organizado, con posesión exclusiva del suelo agrícola, de gran habilidad hípica, con capacitación en el uso de las armas pesadas, conocimiento exclusivo del derecho y monopolio en la organización del culto religioso, todo lo cual le permite detentar el poder político de la *polis* griega. Jaime Vicens Vives opina al respecto:

Es incontrovertible que las aristocracias utilizaron la palanca de las asambleas gentilicias (*gerusia*) para arrebatar la autoridad de manos de la monarquía griega. Cuanto más fueron los esfuerzos de ésta para conservarla, tanto más considerables las tentativas de aquéllos para usurparla en beneficio propio. El resultado final de esta lucha —coetánea de la colonización mediterránea y de la aparición del comercio en gran escala— fue la extinción de la monarquía o bien su sumisión a la voluntad de la nobleza.<sup>124</sup>

Dos siglos más tarde, en el VI, a. C., los partidos se integran con un sentido territorial: el Partido de la Costa; el Partido de la Llanura, encabezado por Megacles, y el Partido de la Montaña, dirigido por Pisistrato, fueron dominados por sus respectivas familias aristocráticas, lo que no fue obstáculo para que el Partido de la Montaña impulsara reformas que beneficiaban los intereses de las clases económicamente débiles.

En el siglo V, a. C., figura en Atenas el Partido Oligárquico, dirigido por Iságoras, y décadas después por Cimón, contrapuesto al Partido Democrá-

<sup>122</sup> Hernández Bravo de Laguna, Juan, “La delimitación del concepto de partido político”, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, editores Miguel Martínez Cuadrado y Manuel Mella Márquez, Madrid, Trotta, 2012, p. 59.

<sup>123</sup> Véase Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 3a. ed., trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 15.

<sup>124</sup> Vicens Vives, Jaime, *Mil lecciones de la historia. Los grandes temas de la política y de la cultura universal*, Barcelona, Instituto Gallach de Librería y Ediciones, 1951, t. I, p. 59

tico encabezado por Clístenes y posteriormente por Pericles,<sup>125</sup> cuya ejemplar actuación política dio lugar a que el siglo V, a. C., sea conocido como “el Siglo de Pericles”. A consecuencia de esa confrontación, en el año 461, el gobierno de Pericles condenó al ostracismo a Cimón, aun cuando siete años después lo invitó a regresar a Atenas.<sup>126</sup>

## 2. Partidos políticos en la antigua Roma

Se reprodujo en Roma, en el siglo II, a. C., el modelo bipartidista griego, con la conformación del Partido Agrarista, el partido de la plebe, encabezado por Tiberio Graco y Cayo Graco, miembros de la más alta aristocracia romana, hijos de Cornelia, la hija del legendario Escipión “el Africano”, partido contrapuesto al de los optimates, de los aristócratas, de los latifundistas, cuyos intereses defendía el Senado romano.

Tiberio Graco inicia, en el año 131 antes de nuestra era, la reforma agraria en Roma,<sup>127</sup> mediante la reimplantación de una ley muy antigua, conforme a la cual nadie podía poseer más de 250 fanegas de tierras del Estado, límite que Tiberio elevó a 500 fanegas, por lo que el resto debía repartirse entre los ciudadanos pobres, en parcelas de 15 fanegas; pero la reacción de los optimates fue tremenda, y validos del prestigio del Senado persiguieron y asesinaron a Tiberio, junto con 300 de sus partidarios, cuyos cadáveres fueron arrojados al Tíber. A continuación, reproduzco una parte de la crónica que nos da Carl Grimberg acerca de este episodio:

La matanza convirtió a la nobleza y al partido popular en dos enemigos irreconciliables. Los aristócratas trataron de forma odiosa al hombre que intentó que los intereses del Estado se antepusieran a los intereses de clase. Los optimates abrieron camino a la revolución cortando el paso a las reformas que propuso un hombre altruista y clarividente. Se aprovecharon en forma abusiva de las medidas que el tribuno adoptó al margen de la ley para asesinarle. Fue el comienzo de una rebelión interminable.<sup>128</sup>

<sup>125</sup> Barceló, Pedro y Hernández de la Fuente, David, *Historia del pensamiento político griego. Teoría y praxis*, Madrid, Trotta, 2014, pp. 172 y 173.

<sup>126</sup> Aristóteles, *Constitución de los atenienses*, trad. de Manuela García Valdés, Madrid, Gredos, 1984, p. 43.

<sup>127</sup> Cfr. Livio, Tito, *Historia romana*, est. prel. de Francisco Montes de Oca, México, Porrúa, 1976, p. XL.

<sup>128</sup> Grimberg, Carl, *Historia universal. Roma: monarquía, república, imperio... caos*, trad. de T. Riaño, México, Daimon, 1983, p. 118.

Se repitió medio siglo más tarde la confrontación de aquellos partidos rivales: Popular y Aristocrático, encabezados por Cayo Mario y Lucio Cornelio Sila, respectivamente.

### 3. *Partidos políticos en el Imperio Romano de Oriente*

Sabido es que en Constantinopla hubo división en la población que propició, en tiempos del emperador Justiniano, la existencia del Partido Azul que lo apoyaba y del Partido Verde que lo repudiaba, pese a lo cual unos y otros fueron severamente reprimidos en la llamada sublevación de Nika, según refiere el historiador Procopio de Cesarea.<sup>129</sup>

## II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA EDAD MEDIA

En la Edad Media, que va de la caída del Imperio Romano de Occidente — en 476— a la caída del Imperio Romano de Oriente — en 1453—, aparecen diversas agrupaciones que pueden equipararse a los partidos políticos, habida cuenta de su pretensión de hacerse del poder público y de la conducción del Estado, por lo que pueden considerarse entre sus antepasados.

### 1. *Güelfos y gibelinos*

En 1209 comienza a desarrollarse en la Baja Edad Media, la confrontación armada que duraría tres centurias en los territorios que ahora ocupan Alemania, Austria e Italia, entre el Partido Pontificio de los güelfos — formado por los seguidores del Papa— y el Partido Imperial de los gibelinos, defensor de los emperadores de Alemania en su disputa sostenida por el poder político, durante más de dos siglos, en la transición de la Edad Media a la Edad Moderna. Acerca de este tema, Carlos Brandi comenta:

Las luchas entre el imperio y el pontificado estaban desde siglos tan indisolublemente unidas con las cuestiones palpitantes de la reforma en iglesias y claustros, de la relación entre profanos y clérigos; estaban tan unidos con la situación de la circunstancia del poder territorial en Italia y aun en todo el

---

<sup>129</sup> Cesarea, Procopio de, *Historia secreta*, trad. de Nora Dottori, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983, pp. 17 y ss.

Occidente, que esta lucha actuó para los círculos participantes con el sentido de una gran idea política.

La oposición entre güelfos y gibelinos, que con este nombre surge primero con respecto a las luchas del güelfo Otón IV con el Staufen Federico II hacia 1209 en Florencia, no fue por casualidad la base de la agrupación de partidos en Italia; este efecto fue profundizado aún más por el hecho de que derrumbado el Imperio de los Staufen, hubo de lucharse por el destino del reino de Nápoles y por el hecho de que los Papas franceses estableciesen a la casa francesa de Anjou en la soberanía de Nápoles.<sup>130</sup>

## 2. *Yörkinos y lancasterianos*

La palabra española “masón” deriva de la francesa *maçon*, que significa “albañil”, fue introducida en Inglaterra por los normandos en la Edad Media a partir del siglo IX, con motivo de la construcción, al estilo gótico, de las catedrales y abadías de la época; los masones (albañiles) integraban, pues, un gremio importante en aquella sociedad feudal, conscientes de ello se organizaron en asociaciones secretas conocidas como *gilds*<sup>131</sup> que se reunían en los talleres de las logias (*loges*, en francés), es decir en los talleres de los masones, para tratar lo concerniente a su oficio, o sea, al conocimiento del arte y técnica de la construcción gótica, y para reunirse discretamente empleaban sistemas de santo y seña.

Concluida la construcción de las catedrales y abadías góticas, las asociaciones de masones no desaparecieron, pero variaron sus propósitos y los relacionaron con temas filosóficos, políticos y relativos al gobierno; además abrieron las puertas de sus logias para admitir miembros honorarios a efecto de incrementar el número de sus integrantes.<sup>132</sup>

La primera asociación masónica de Inglaterra de que se tenga noticia es la fundada en York por Edwing, hijo del rey Athelstan, en 926; al parecer, al cabo de dos siglos, en 1140, Kilwinning, en Escocia, fundó otra de estas asociaciones secretas, cada una de ellas se dotó de su correspondiente regulación y ceremonial, lo que con el correr de los años condujo al establecimiento en el Reino Unido, de los ritos yorkino y escocés de las logias

<sup>130</sup> Brandt, Karl, “El renacimiento”, *Historia universal*, dir. de Walter Goetz, trad. de Manuel García Morente, Madrid, Espasa-Calpe, 1934, t. IV, pp. 207 y 208.

<sup>131</sup> *Encyclopaedia britannica. Micropaedia*, 15a. ed., 1980, vol. IV, p. 786.

<sup>132</sup> Véase Arango Jaramillo, Mario, “El fascinante mundo de la masonería”, *Revista Universidad Cooperativa de Colombia*, núm. 79, julio de 2002, pp. 73 y ss.



masónicas de las islas británicas, las que a partir del siglo XIV, al incursionar en la política, se convirtieron en semilleros de partidos políticos, no sólo en las Islas Británicas sino en muchos otros países.

### III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA EDAD MODERNA

Es común considerar a la Edad Moderna como el periodo comprendido entre la caída del Imperio Bizantino en 1453 y el ocaso del absolutismo marcado por la toma de la Bastilla, baluarte del absolutismo francés, el 14 de julio de 1789.

#### 1. Whigs y Tories en Inglaterra

Thomas Babington Macaulay señala como fecha de nacimiento de los partidos políticos ingleses el 22 de noviembre de 1641, a raíz de una sesión del llamado Parlamento Largo, en la que se confrontaron los “caballeros” —partidarios del monarca Jacobo I—, con los llamados “cabezas rapadas”, seguidores del Parlamento.<sup>133</sup>

En el idioma gaélico escocés (distinto al escocés y al gaélico irlandés) del siglo XVII, el vocablo *whig* era una expresión que aludía a los ladrones de caballos y, posteriormente, a los presbiterianos escoceses, en tanto que *tory*, en la lengua gaélica irlandesa, significaba estar al margen de la ley, por lo que se aplicaba a quienes apoyaban el derecho hereditario al trono de quien después fue Jacobo II.

Durante el reinado de Carlos II en Inglaterra aparecieron, hacia 1679, los partidos denominados *Whigs* y *Tories*, con motivo de una confrontación en el Parlamento suscitada entre los *Tories*, partidarios del monarca, y sus opositores, los *Whigs*, que impulsaban la aprobación de la Ley de Exclusión cuyo objeto consistía en regular la sucesión al trono con el propósito de impedir que fuera ocupado por un católico como era su hermano, el duque de York, quien lo sucedió con el nombre de Jaime (Jacobo) II. Con el decurso de los años, los *Tories* se transformaron en el Partido Conservador, y los *Whigs* en el Partido Liberal.<sup>134</sup>

<sup>133</sup> Macaulay, Thomas Babington, *Historia de la revolución de Inglaterra*, trad. de Juderías Béndez y Daniel López, Madrid, Librería de la Vda. de Hernando y Cía., p. 86.

<sup>134</sup> Cfr. Woodburn, James A., *Political Parties and Party Problems in the United States*, Nueva York, G. P. Putnam's Son, 1903, pp. 6 y 7.

## 2. “Gorras” y “sombrreros” en Suecia

Al concluir el primer tercio del siglo XVIII empezó a gestarse en el seno del Parlamento sueco de la época (*Riksdag*) un movimiento de rechazo al canciller Alvid Horn por su política pacifista frente a Rusia, a la que los opositores calificaron de timorata, “apta solamente para mujeres viejas con gorro de dormir”, lo que dio lugar a que el canciller y sus seguidores fueran apodados como “gorras”, en contraste con sus contrarios que adoptaron la denominación de “sombrreros” (en sueco *hattarna*) y después se organizaron como Partido de los Sombrreros (*hattpartiet*), denominación que evocaba al sombrero unicornio usado por los miembros del Ejército sueco de la época, con lo que se trataba de evidenciar el espíritu bélico del grupo parlamentario así integrado, que logró un gran número de seguidores con lo que se hizo del poder por largo tiempo, mediante el control del Parlamento y del Consejo Real (*Riksrådet*).<sup>135</sup>

## 3. “Leales” y “patriotas” en las colonias inglesas en América del Norte

Dentro del aparato gubernamental local de las colonias inglesas en Norteamérica figuró siempre, al lado del gobernador nombrado por el monarca, una asamblea legislativa de modestas atribuciones cuyos miembros eran en su totalidad o por lo menos una parte, elegidos popularmente. Al paso del tiempo, se dio el fenómeno común, en todas esas asambleas, de formarse dos grupos: el de los “leales”, adictos al gobernador —y por tanto al monarca—, que integraban el Partido de la Corona, y el de los “patriotas”, que podían considerarse como independentistas en ciernes, que conformaban el Partido del País.<sup>136</sup>

## 4. Jacobinos y girondinos en la Francia revolucionaria

Algunos diputados integrantes de la Asamblea Nacional tomaron como sitio de reunión el salón comedor del Convento Jacobino, así llamado por estar ubicado en la *Rue de St. Jacques*, lo que dio lugar a que después se les

<sup>135</sup> Véase Arneson, Ben A., *The Democratic Monarchies of Scandinavia*, Nueva York, D. Van Nostrand Company, Inc., 1939, p. 36.

<sup>136</sup> Véase Becker, Carl Lotus, “History of Political Parties in the Province of New York, 1760-1776”, *Bulletin of the University of Wisconsin*, 1909, pp. 7 y 8.

denominaran jacobinos a quienes optaron por ocupar los asientos de la izquierda en un grupo contrapuesto a los diputados provenientes de la Gironda, uno de los departamentos de Francia, a los que se llamaron girondinos.

#### IV. MODERNIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En su análisis de la evolución de los partidos políticos, Max Weber registra tres etapas bien definidas por las que transitaba en Europa este tipo de organizaciones; en la primera se identifican como “simples séquitos aristocráticos”, dirigidos por familias de nobles; en la segunda etapa aparece, como producto del “creciente poder de la burguesía”, el Partido de Notables, organizado en una simbiosis de potentados e intelectuales en torno de miembros del Parlamento integrados al partido que se erigen como los más importantes del mismo.

La tercera etapa de la evolución de los partidos en el esquema weberiano se caracteriza por su estructura moderna organizada mediante un amplio aparato burocrático dirigido por un reducido grupo —comité— al frente del cual se ubica el jefe del partido, cargo que alcanza en razón de su capacidad para obtener el apoyo de los electores. Esta tercera etapa, que Weber llama “democracia plebiscitaria”, configura a los partidos modernos como “criaturas de la democracia, del sufragio universal, de la necesidad de halagar y organizar a las masas, y de desarrollar al máximo la unidad, dirección y estricta disciplina del partido”.<sup>137</sup>

En las recién independizadas colonias inglesas de América del Norte comenzaron a perfilarse los modernos partidos políticos en las postrimerías del siglo XVIII y principios del XIX, de manera muy distinta a la de aquellos arcaicos modelos partidistas acuñados en los vetustos troqueles de la Edad Antigua, de la Edad Media y del Estado absolutista, durante la segunda mitad del siglo XVIII.

Alexander Hamilton, fundador del Partido Federal de Estados Unidos, primero que rebaso el ámbito del Parlamento o Asamblea Legislativa, es considerado el artífice del nuevo tipo de partido político al que dotó de la figura del comité —aun cuando no lo denominó expresamente así— que se habría de convertir en moneda corriente en los partidos de todo el mundo.

En efecto, en su carácter de secretario del Tesoro del gobierno de George Washington, al calor de la confrontación que sostuvo con James Madi-

---

<sup>137</sup> Weber, Max, *Political as a vocation*; disponible en: [http://www.ne.jp/asahi/moriyuki/abukuma/weber/lecture/politics\\_vocation.html](http://www.ne.jp/asahi/moriyuki/abukuma/weber/lecture/politics_vocation.html).

son y John Jay, respecto de su programa financiero, organizó un grupo de senadores y representantes que le eran adictos, que luego se convertiría en el Comité del Partido Federal, a los que consultaba sobre las acciones gubernamentales que pretendía impulsar.<sup>138</sup>

La integración del Partido Federal, al que se acusaba de monárquico, provocó la formación del partido que se autodenominó de los republicanos, encabezado por Thomas Jefferson, quienes repudiaban el régimen monárquico, y que, curiosamente son el antecedente del actual Partido Demócrata.

Ambos partidos organizaron sus respectivos comités integrados básicamente por legisladores de las dos cámaras del congreso a los que se atribuyó la determinación de la política y orientación legislativa, así como la designación de candidatos a la presidencia y vicepresidencia del país; se trataba, pues, en ambos casos, de partido de notables, sólo que el partido de Jefferson evolucionó para convertirse en un partido de masas, que pronto obtuvo un amplio respaldo popular, lo que le permitió arrollar al oligárquico Partido Federal.

### 1. *Partidos políticos en Estados Unidos*

Como mencioné antes, el partido político moderno comienza a configurarse en Estados Unidos desde el inicio de su adopción de la forma federal de Estado establecida en su Constitución aprobada en Filadelfia el 17 de septiembre de 1787, y con mayor nitidez durante las contiendas electorales de 1824 y 1828, en las que el Partido Demócrata postuló como candidato a la presidencia a Andrew Jackson, y se consolidan a mediados del siglo XIX, cuando aún proliferaban los grupos parlamentarios, las tendencias de opinión, los clubes políticos, las asociaciones de pensamiento; ya que, excepción hecha de Estados Unidos, no se conocían los partidos políticos en su concepción moderna; su advenimiento, a contrapelo de las ideas de los gobiernos y de amplios sectores sociales, queda fuertemente imbricado con el ejercicio de la democracia representativa.

#### A. *El Partido Demócrata*

Fue fundado el Partido Demócrata por el general Andrew Jackson el 8 de enero de 1828, fue el primer partido estadounidense de masas que ganó

---

<sup>138</sup> Robinson, Edgar E., *The Evolution of American Political Parties*, Nueva York, Harcourt, Brace and Co., 1897, pp. 60 y ss.

la elección presidencial, al convertir a su fundador en el séptimo presidente de Estados Unidos, durando en el cargo desde 1829 hasta 1833, por haber sido reelecto en 1832.

### B. *El Partido Republicano*

El 2 de marzo de 1854, al desintegrarse el antiguo Partido *Whig* de Estados Unidos, se fundó el Partido Republicano, que ganó la elección presidencial en 1860 con su candidato Abraham Lincoln.

En 1876, poco antes de concluir el primer periodo presidencial del general Ulises Grant, la Convención Nacional del Partido Republicano determinó postularlo para la reelección, la que dio lugar a consolidar la entonces incipiente práctica de que banqueros y grandes empresarios invirtieran enormes cantidades de dinero en las campañas presidenciales, seguros de ser retribuidos generosamente con prebendas, contratos y concesiones; al respecto, Samuel Eliot y Henry Steele, apuntan: “Éstos (banqueros y empresarios) corrieron en su ayuda sin regateo. Casas de Banca, como Jay Cooke & Co., y Henry Clews & Co., los intereses siderúrgicos de Pennsylvania, y el «Whiskey Ring» de St. Louis, todos contribuyeron generosamente a la campaña presidencial republicana”.<sup>139</sup>

En Estados Unidos, *El Anillo del Whisky* era un escándalo desde 1875, que implicaba la desviación de los ingresos fiscales en una conspiración entre los agentes del gobierno, los políticos, y los destiladores y distribuidores de *whiskey*. *El Anillo del Whiskey* fue una organización criminal que se inició en St. Louis Missouri, y se extendió también a otras poblaciones como Chicago, Milwaukee, Cincinnati, New Orleans y Peoria. Antes de que fueran capturados, un grupo de políticos republicanos desviaron millones de dólares en impuestos federales sobre bebidas alcohólicas. Mediante ese mecanismo se tejió una amplia red de sobornos relacionados con las actividades de los destiladores y distribuidores de la mencionada bebida alcohólica, comerciantes y agentes de recaudación de rentas... *El Anillo del Whiskey* fue visto por muchos como un signo de la corrupción del gobierno en manos del partido republicano después de la guerra de secesión; incluso, el general Orville E. Babcock, secretario privado del presidente Ulises Grant, cuyo gobierno llegó a ser visto como un emblema de la corrupción republicana que más tarde involucró también a su secretario de guerra William W. Belknap.<sup>140</sup>

<sup>139</sup> Morison, Samuel Eliot *et al.*, *Breve historia de los Estados Unidos*, 4a. ed., México, FCE, 1999, p. 424.

<sup>140</sup> Disponible en: [http://en.wikipedia.org/wiki/Whiskey\\_Ring](http://en.wikipedia.org/wiki/Whiskey_Ring).

Desde esa época, ambos partidos, Republicano y Demócrata, tienen estructuras similares y procedimientos parecidos: celebran convenciones y nominan a sus candidatos presidenciales mediante campañas equivalentes, financiadas espléndidamente por banqueros y grandes empresarios, y aun cuando ideológicamente no existe diferencia entre ellos, tradicionalmente el Republicano ha sido considerado conservador, y el Demócrata, liberal progresista.

## 2. *Los partidos políticos en Italia*

En los prolegómenos de la historia de los partidos políticos, a fines del siglo XVIII aparecieron en Italia grupos de *jacobinos*, promotores de la democracia, inspirados en el derrocamiento de Luis XVI del trono de Francia, contrapuestos a grupos de conservadores de tendencia aristocrática, auspiciados por Austria. En el siglo XIX, figuraron grupos masónicos como los carbonarios y otras organizaciones secretas, entre otras, la *Joven Italia*, fundada por Giuseppe Mazzini, que postulaba la unificación de Italia bajo una república democrática.<sup>141</sup>

Lograda la unidad italiana en 1861 con un gobierno monárquico (Victor Manuel II, rey de Italia); su artífice, Camilo Benso, conde de Cavour, logró integrar en la Cámara de Diputados un grupo —que, en el esquema weberiano, podría identificarse como el núcleo de un partido de notables— organizado en una simbiosis de potentados e intelectuales en torno a miembros del Parlamento, integrantes del mismo; era, pues, un partido monárquico que apoyaba al gobierno de centroderecha, presidido por Cavour en su carácter de primer ministro.

Un acontecimiento trascendental en la vida de los partidos políticos italianos, fue la expedición, el 27 de febrero de 1868, de la bula *Non expedit*, mediante la cual el papa Pío IX prohibió a los católicos toda participación activa, incluido el sufragio, en la política italiana; complementó a la bula, la fundación de una agrupación de apostolado laico, denominada “Obra de los Congresos y de los Comités Católicos de Italia”, que tenía el propósito de “reunir a los católicos y a las asociaciones católicas en Italia, en una acción común y concorde, para la defensa de los derechos de la Santa Sede y de los intereses religiosos y sociales de los italianos, conforme a los deseos

<sup>141</sup> Véase Rygier, Maria, *La franc-maçonnerie italienne devant la guerre et devant le fascisme*, Paris, V. Gloton 1930, p. 18.

e incitaciones del Sumo Pontífice y bajo la dirección del Episcopado y el Clero”.<sup>142</sup>

Una fracción progresista de dicha Obra, encabezada por don Davide Albertario, director del *Osservatore Cattolico*, propugnaba porque se cancelara la prohibición impuesta a los católicos por la bula *Non expedit* de participar en la política italiana; ese grupo se autodenominó Democracia Cristiana.

Otro suceso de gran trascendencia para la política italiana fue la creación, el 17 de mayo de 1882, del Partido Obrero Italiano, que abrió la puerta a la modernización de los partidos políticos italianos, porque dicho partido, de tendencia anarcosocialista, se ubicó en la tercera etapa de la evolución de tales organizaciones, según el esquema de Max Weber.

En efecto, el Partido Obrero Italiano se hizo de un aparato administrativo bien organizado, que le permitió introducirse en las masas, y por consiguiente, participar con éxito en la contienda electoral y coordinar su actividad parlamentaria, circunstancia que dio lugar a que la mayoría de los demás partidos lo imitaran.

En las cuatro décadas comprendidas entre el 17 de mayo de 1882 y la realización de la Marcha sobre Roma, que culminó el 29 de octubre de 1922 con el apoderamiento de Benito Mussolini del Gobierno y la instauración del régimen totalitario fascista en Italia, con la subsiguiente prohibición de partidos de oposición; surgieron diversas organizaciones troqueladas en el molde moderno de partido, entre las que destacaron el Partido de los Trabajadores Italianos, luego convertido en Partido Socialista Italiano; y la más trascendental de todas, la asociación paramilitar nacionalista italiana, *Fasci Italiani di Combattimento*, germen del movimiento fascista, cuya asamblea celebrada en Roma el 9 de noviembre de 1921 decidió convertirla en *Partito Nazionale Fascista*, cuya ideología resume Benito Mussolini en los siguientes términos:

El fundamento del fascismo es su concepción del Estado, su carácter, su deber y su fin. El fascismo concibe el Estado como un absoluto, frente al cual todos los individuos y grupos son relativos. El Estado, para los fascistas, no es sólo un guardián... ni es tampoco una organización puramente política... El Estado, tal como lo concibe y lo crea el fascismo, es un ser espiritual y moral en sí, ya que su organización política, jurídica y económica de la nación es una

---

<sup>142</sup> Leoni, Francesco, *Los partidos políticos italianos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, p. 30.

cosa concreta y tal organización tiene que ser en su origen y desarrollo una manifestación del espíritu.<sup>143</sup>

El fascismo se monta en el terror, su fuerza motriz es la violencia y la guerra, por lo que el partido fascista italiano no fue un partido político ordinario, sino una organización armada, en la que, como explicó Benito Mussolini el 26 de agosto de 1922: sus afiliados son ante todo soldados. La credencial del partido equivale a la matrícula del movilizado. Las jerarquías político-militares están ahora sólidamente constituidas. La disciplina militar implica la disciplina política. Se trata de gente que no pide discutir, sino batirse.<sup>144</sup>

Otras organizaciones creadas en aquella época fueron el derechista Partido Popular Italiano —creación del sacerdote católico Luigi Sturzo—, el Partido Comunista Italiano —escindido del Partido Socialista—, y el Partido Republicano, que se agregaron a los ya existentes, como el Partido Republicano Italiano y el Partido Liberal Italiano.<sup>145</sup>

La instauración de la dictadura fascista en 1926 condujo al sistema de partido único, el fascista, los demás fueron prohibidos, y cuatro años más tarde, en 1930, la Cámara de Diputados fue sustituida por la Cámara de las Corporaciones integrada con “consejeros nacionales” designados por el Gobierno.<sup>146</sup>

El derrumbe del fascismo en Italia, a finales de la Segunda Guerra Mundial, dio lugar al resurgimiento de algunos partidos como el Partido Comunista Italiano y el Partido Socialista Italiano, y abrió las puertas, en 1943, a la creación de partidos políticos, fue entonces que se formaron otros, como la Democracia Cristiana, heredera del Partido Popular, toda vez que sus principales dirigentes —Alcide De Gasperi, Mario Sceiba, Giovanni Gronchi, entre otros— se habían formado en las filas de aquel partido creado por don Luigi Sturzo un cuarto de siglo antes; otro nuevo partido fue el Partido Socialista Democrático Italiano, desgajado en 1947 del Partido Socialista Italiano.

Otro partido, creado en 1944 en el ocaso de la Segunda Guerra Mundial, fue el Partido Democrático Italiano que después amplió su denomina-

<sup>143</sup> Neumann, Franz, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional socialismo*, trad. de Vicente Herrero y Javier Márquez, México, FCE, 1983, pp. 96 y 97.

<sup>144</sup> Glucksmann, André, *El viejo y el nuevo fascismo*, trad. de Julián Meza, México, Ediciones Era, 1975, p. 44.

<sup>145</sup> Véase Sturzo, Luigi, *Popolarismo e fascismo*, Turín, Gobeti, 1924, pp. 44 y ss.

<sup>146</sup> Allum, Peter Antony, “Italia”, en Henig, S. y Pinder, J. *Partidos políticos europeos*, trad. de Luis Sánchez *et al.*, Madrid, Ediciones Pegaso, 1976, p. 209.



ción a Partido Democrático Italiano de Unidad Monárquica, que no encontró mayor eco en el electorado.

### 3. *Los partidos políticos en Alemania*

Los antecedentes de los partidos políticos en Alemania se remontan a la Baja Edad Media, con la presencia de güelfos y gibelinos; pero los modernos partidos surgen en la segunda mitad del siglo XIX, con la creación, entre otros, del Partido Liberal y del Partido Socialista, al que perteneciera Robert Michels, quien contribuyó, no sólo a su consolidación, sino a su investigación científica, lo que redundó en grandes aportes a la ciencia que, medio siglo después, Maurice Duverger denominara estasiología.

El Tratado de Versalles, celebrado el 28 de junio de 1919, puso formalmente fin a la Primera Guerra Mundial del siglo XX, iniciada cinco años antes, so pretexto del asesinato, en Sarajevo, de Francisco Fernando de Habsburgo, archiduque de Austria; su cláusula que versa sobre los “culpables de la guerra” es del tenor siguiente: “Los gobiernos aliados y asociados afirman, y Alemania acepta, la responsabilidad de Alemania y sus aliados por haber causado todos los daños y pérdidas a los cuales los gobiernos aliados y asociados y sus súbditos se han visto sometidos como consecuencia de la guerra impuesta a ellos por la agresión de Alemania y sus aliados”.<sup>147</sup>

Consecuentemente, Alemania y sus aliados hubieron de efectuar un desarme importante, hacer concesiones territoriales a los países vencedores, y obligarse a pagar cuantiosas indemnizaciones en metálico, lo cual se tradujo en una crítica situación económica —estimulada por la inflación galopante de 1923 y la depresión mundial de 1929-1933— y política en Alemania que, a la postre, propició el acceso de Adolfo Hitler al poder, al frente del Partido Nacional Socialista, al ser designado canciller por el último presidente de Alemania en la época de la llamada República de Weimar, Paul von Hindenburg, el 30 de enero de 1933.

La derrota alemana de 1918 prohibió la desaparición de la monarquía, el káiser Guillermo II abdicó al trono del imperio alemán el 9 de noviembre de 1918, la forma de gobierno monárquico fue sustituida por la de gobierno republicano; por lo que el 31 de julio de 1919, en la ciudad de Weimar, expidió su Constitución, la llamada Constitución de Weimar, por algunos autores considerada como fruto del trabajo académico de un gru-

<sup>147</sup> Parker, Robert Alexander Clarke, *El siglo XX. I. Europa 1918-1945*, 5a. ed., trad. de Joaquín Maestre, Madrid, Siglo XXI, 1974, p. 2.

po de profesores que le imprimieron un sentido democrático, con pretensiones de regir un país sin tradición democrática, como sugiere Raúl Maestri, al apuntar que dicha Constitución:

Políticamente, ha representado siempre un cuerpo extraño a la nación alemana. Los principios que la informan, de una democracia de tipo liberal-socialista, contrarían el genio íntimo de ese país, moldeado en dos siglos de Estado autocrático y tutelar. Doctrinalmente, es de un eclecticismo vago e ideológico, Cabe preguntar si esta Constitución en algún momento es otra cosa que una demanda, un documento.<sup>148</sup>

Conforme a la Constitución de Weimar, el Poder Ejecutivo de la República se depositaba en un jefe de Estado, presidente de la República que duraba en el cargo siete años, y un jefe de Gobierno, el canciller, nombrado por el presidente con aprobación del Reichstag (Cámara de Diputados)

El primer presidente de la República de Weimar fue el socialdemócrata Friedrich Ebert, quien ejerció el cargo de 1918 a 1925, siendo sustituido por el mariscal Paul von Hindenburg, quien fue reelecto en 1932, época en la que el país se debatía, como acabo de indicar, en una tremenda crisis económica y política que desacreditó a la democracia, porque como apunta Franz Neumann: “La crisis de 1932 demostró que la democracia política por sí sola, sin una plena utilización de las posibilidades inherentes al sistema industrial alemán, es decir, sin abolir la desocupación y sin mejorar el nivel de vida, era una concha vacía”.<sup>149</sup>

En 1919, Alemania salió de la Primera Guerra Mundial con una deuda gigantesca, con el luto de cientos de miles de jóvenes muertos en combates, otros tantos mutilados, y muchos más inconformes con su ruinosa situación económica.

En ese contexto, se fundó en Múnich el Partido Obrero Alemán Nacional Socialista —*National sozialistische Deutsche Arbeiter partei* (NSDAP)— al que en 1919 se afilió Adolfo Hitler, cuarto hijo de Alois Hitler y Klara Pözl, nacido en Braunau, Austria, el 20 de abril de 1889.<sup>150</sup>

En rigor, el Partido Obrero Alemán Nacional Socialista no era más que un membrete, ya que Adolfo Hitler vino a ser apenas su séptimo miembro, pues, como él mismo dijera:

<sup>148</sup> Maestri, Raúl, *El nacional-socialismo alemán*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1932, pp. 28 y 29.

<sup>149</sup> Neumann, Franz, *op. cit.*, p. 53.

<sup>150</sup> Toland, John, *Adolf Hitler. Una biografía narrativa*, trad. de Raúl Acuña, Barcelona, Ediciones B., 2009, p. 31.

Cuando me incorporé al reducido círculo de aquellos hombres, no podía hablarse de un partido ni de un movimiento... Éramos siempre las mismas caras... primero recibíamos los saludos fraternales, se nos comunicaba que se habían plantado “semillas” en los lugares respectivos, o que incluso habían germinado, y se nos preguntaba si también nosotros podíamos informar de algo semejante, con lo que se acentuaba la necesidad de actuar como una unidad.<sup>151</sup>

Sin embargo, aquel membrete y su ínfimo número de miembros fue todo lo que el cabo del derrotado Ejército alemán, Adolfo Hitler, necesitó para iniciar su carrera política y crear, a partir de aquella insignificante organización, un partido gigantesco.

Para incrementar el número de afiliados al minipartido, Hitler empezó su actividad propagandística, al publicar en el periódico antisemita *Münchener Beobachter*, la convocatoria para un gran mitin a celebrarse el 16 de octubre de 1919, lo que tuvo como resultado que setenta personas acudieran para atiborrar el reducido sótano de la *Hofbräuhaus*, y quedar electrizados por la perorata de un Hitler eufórico, vehemente, impetuoso y exaltado, que en el curso de media hora arremetió con todo en contra de los países que habían derrotado a Alemania en la pasada guerra, arrojó denuetos a los gobernantes del país y dirigentes de sus demás partidos y formuló promesas de mejoramiento y bienestar para el pueblo alemán, a cambio de apoyar su proyecto; terminó exhausto, pero “lo que antes yo había sentido en lo profundo de mi corazón, sin ser capaz de ponerlo a prueba, resultó ser verdad: ¡yo sabía hablar!”<sup>152</sup>

A propósito de la elocuencia de un individuo sin escrúpulos y ávido de poder, Woodrow Wilson alertaba sobre el peligro de los demagogos en épocas difíciles, como la que atravesaba Estados Unidos en 1911, en su discurso pronunciado en Kansas City el 6 de mayo de aquel año: “Un hombre con poder y sin conciencia, dotado de una lengua elocuente y a quien no le importe nada sino su propio poder, podría hacer de este país una gran hoguera, porque este país cree unánimemente que algo anda mal y está ansioso de seguir a quien afirma ser capaz de sacarle de las dificultades en que se encuentra”.<sup>153</sup>

El Partido Obrero Alemán Nacional Socialista asumió ser, más que un partido, una *weltanschauung*, una ideología integral, una cosmovisión del

<sup>151</sup> *Ibidem*, pp. 149 y 150.

<sup>152</sup> Hitler, Adolfo, *Mi lucha*, México, Época, 2016, p. 355.

<sup>153</sup> Josephson, Matthew, *The President Makes*, Nueva York, Frederic Unger Publishing, 1940, p. 376.

todo, que permite resolver los problemas de la sociedad a través del conocimiento de sus causas naturales, anteponiendo el aspecto biológico en el que ubica el sustento para desarrollar la tesis hitleriana de la raza pura, que habrá de orientar la actuación del partido.

En el pensamiento de Adolfo Hitler, toda raza tiene asignada una tarea cósmica determinada; la mezcla racial provoca un caos, por lo que la raza aria del pueblo germano debe preservarse, purificarse y protegerse de los judíos que son una raza oriental que ha provocado todos los males del mundo occidental.

El 24 de febrero de 1920 se dio a conocer, en Múnich, el Programa del Partido Obrero Alemán Nacional Socialista, cuyo texto es el siguiente:

#### PROGRAMA DEL PARTIDO OBRERO ALEMÁN NACIONAL SOCIALISTA

1. Reclamamos la unión de todos los alemanes en torno a una gran Alemania, sobre la base del derecho de los pueblos de disponer de sí mismos.

2. Reclamamos la igualdad de derechos del pueblo alemán con las otras naciones, y la abolición de los tratados de paz de Versalles y de Saint-Germain.

3. Reclamamos tierras (colonias) para alimentar a nuestro pueblo e instalar en ellas nuestro excedente de población.

4. No pueden ser ciudadanos del Estado más que los integrantes del pueblo. Sólo pueden formar parte del pueblo los que tengan sangre alemana, sin tomar en cuenta su creencia religiosa. Por lo tanto, ningún judío puede ser miembro del pueblo.

5. Quien no sea ciudadano, no puede vivir en Alemania más que a título de huésped, y debe someterse a la legislación sobre extranjeros.

6. El derecho a decidir sobre el gobierno y la legislación del Estado sólo pertenece a los ciudadanos. En consecuencia, reclamamos que toda función pública, cualquiera que ella sea, tanto al nivel de *Reich* como del *Land* o de la Comuna, sea desempeñada únicamente por ciudadanos.

Combatimos el sistema parlamentario corrupto de atribución de bancas únicamente en virtud de un enfoque partidista, sin consideración al carácter ni a las aptitudes del titular.

7. Reclamamos que el Estado se comprometa a asegurar, antes que nada, las condiciones de subsistencia y de existencia de los ciudadanos. Si no es posible alimentar al conjunto de la población del Estado, se expulsará del *Reich* a los súbditos de naciones extranjeras (no-ciudadanos).

8. Debe ser impedida toda inmigración suplementaria de no-alemanes. Reclamamos que todos los no-alemanes ingresados en Alemania después del 2 de agosto de 1914, sean obligados a abandonar el *Reich* inmediatamente.

9. Todos los ciudadanos deben poseer los mismos derechos y deberes.

10. El primer deber de todo ciudadano es el de reproducirse intelectual o físicamente. La actividad del individuo no debe perjudicar los intereses de la comunidad, sino ejercerse dentro del marco general y para el beneficio de todos.

En consecuencia, reclamamos:

11. La supresión de los beneficios obtenidos sin trabajo ni esfuerzo; con el fin de la servidumbre del interés.

12. Tomando en cuenta los inmensos sacrificios en bienes y en sangre vertida que toda guerra demanda al pueblo, el enriquecimiento personal, gracias a la guerra, debe ser calificado de crimen contra el pueblo. Reclamamos, por consiguiente, la recuperación total de todos los beneficios de guerra.

13. Reclamamos la nacionalización de todas las empresas (ya) constituidas en sociedades (*trusts*).

14. Reclamamos la participación en los beneficios de las grandes empresas.

15. Reclamamos una ampliación generosa de las jubilaciones.

16. Reclamamos la constitución y el mantenimiento de una clase media sana; la municipalización inmediata de los grandes comercios y su alquiler a bajo precio a pequeños comerciantes; que se tome en cuenta en forma sistemática a todos los pequeños comerciantes para los suministros al Estado, *Länder* y comunas.

17. Reclamamos una reforma agraria apropiada a nuestras necesidades nacionales; la elaboración de una ley sobre expropiación sin indemnización del suelo por causa de utilidad pública; la supresión de la renta de bienes raíces y la prohibición de toda especulación del suelo.

18. Reclamamos una lucha sin miramientos contra los que, por sus actividades, dañan el interés general. Los infames criminales contra el pueblo, usureros, traficantes, etc., deben ser castigados con la pena de muerte, sin consideración a sus creencias o a su raza.

19. Reclamamos la sustitución del derecho romano, que sirve a un orden materialista, por un derecho alemán.

20. A fin de permitir a todo alemán capacitado y trabajador tener acceso a una institución de alto nivel y de ese modo poder llegar a desempeñar funciones dirigentes, el Estado debe encarar una reorganización radical de todo nuestro sistema de educación popular. Los programas de todos los establecimientos de enseñanza deben ser adaptados a las exigencias de la vida práctica. La asimilación de conocimientos de instrucción cívica debe ser indicada en la escuela desde el despertar de la inteligencia. Reclamamos la educación por cuenta del Estado de los niños particularmente dotados en un plano intelectual, cuyos padres sean pobres, sin considerar su estado o profesión.

21. El Estado debe tomar a su cargo el mejoramiento de la salud pública mediante la protección de la madre y del niño; la prohibición del trabajo infantil; el impulso a una política de educación física que comprendan la ins-

tauración oficial de la gimnasia y del deporte obligatorios, y ayuda máxima a las instituciones especializadas en la educación física de los jóvenes.

22. Reclamamos la abolición del ejército de mercenarios y la formación de un ejército popular.

23. Reclamamos una lucha, mediante la ley, contra la mentira política deliberada y su difusión por la prensa. A fin de permitir la constitución de una prensa alemana, reclamamos:

a) Que todos los redactores y colaboradores de diarios que aparecen en lengua alemana, sean obligatoriamente integrantes del pueblo (*Volksgenossen*);

b) Que los diarios no alemanes sean sometidos a la autorización expresa del Estado para poder aparecer;

c) Que no puedan imprimirse en lengua alemana;

d) Que toda participación financiera y toda influencia de no alemanes sobre los diarios alemanes sean prohibidas por la ley; y reclamamos como sanción para toda infracción, el cierre de la empresa de prensa y la expulsión inmediata fuera del *Reich* de los no alemanes involucrados.

Los diarios que atenten contra el interés general deben ser prohibidos. Reclamamos que la ley combata las tendencias sobre la vida de nuestro pueblo, así como la clausura de los establecimientos que van en contra de exigencias aquí enunciadas.

24. Reclamamos la libertad para todas las confesiones religiosas, en la medida que ellas no pongan en peligro la existencia del Estado y no vayan contra el sentido de las costumbres y la moral de la raza germánica. El partido, por su parte, defiende el punto de vista de un cristianismo positivo, pero sin ligarse a ninguna confesión determinada.

El tremendo crecimiento del Partido Obrero Alemán Nacional Socialista llevó a Hitler a ocupar el cargo de canciller en agosto de 1933, lo que abrió la posibilidad de que declarara, como lo hizo, ilegales a todos los demás partidos políticos, sin que, por cierto, ello provocara protestas significativas en la población.<sup>154</sup>

La ideología hitleriana, mutante y sinuosa, pero siempre belicosa y basada en buena medida en el odio —especialmente contra los judíos—, en el terror que infundían las acciones de los camisas pardas —grupos de choque del “Partido Nazi”— y en la promoción de la guerra, se refleja veladamente en el siguiente pasaje del discurso de Hitler pronunciado en el Reichstag el 21 de mayo de 1935: “La Historia podrá decir de nosotros los alemanes [Hitler era austriaco] una y otra vez que si no hemos sabido ser maestros en

<sup>154</sup> Henig, Stanley y Pinder, John, *Partidos políticos europeos*, trad. de Jesús Joaquín Arenegui et al., Jaén, Ediciones Pegaso, 1969, p. 19.

el arte del razonable vivir, sí lo hemos sido en el arte de morir cumpliendo con nuestro deber”.<sup>155</sup>

A la muerte de Hindenburg, en agosto de 1934, Hitler culminó su ascenso político al asumir, de hecho, las funciones presidenciales que sumó a las de canciller, que en derecho le correspondían, y consolidó su dominación carismática con base en su calidad indiscutible de líder o *führer*; según Max Weber:

Debe entenderse por *carisma* la cualidad que pasa por extraordinaria (condicionada mágicamente en su origen, lo mismo si se trata de profetas que de hechiceros, árbitros, jefes de cacería o caudillos militares), de una personalidad, por cuya virtud se le considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas —o por lo menos específicamente extraordinarias y no asequibles a cualquier otro— o como enviado del dios, o como ejemplar y, en consecuencia, como jefe, caudillo, guía o líder.<sup>156</sup>

La derrota de Alemania en la Segunda Guerra Mundial conllevó la desaparición del Partido Obrero Alemán Nacional Socialista, mundialmente conocido como “Partido Nazi” (*National Sozialistische Deutsche Arbeiter Partei NSDAP*),<sup>157</sup> y la reaparición de algunos de los partidos políticos suprimidos por Hitler y la creación de otros nuevos, destacando el centenario Partido Social Demócrata Alemán (SPD), la Democracia Cristiana (CDU), el Partido Demócrata Liberal (FDP) y el Partido Demócrata Alemán (NPD).<sup>158</sup>

#### 4. *Los partidos políticos en España*

Como en otros países, en España se escindió la sociedad en partes o bandos con intereses contrapuestos, grupos que representan la raíz de los partidos políticos españoles.

Entre los primeros partidos políticos españoles podemos ubicar, en 1520, al Partido de las Comunidades de Castilla, a él se refiere el *Diccionario de la lengua española*, en la tercera acepción de la palabra “comunero”, al explicarla como “Hombre que seguía el Partido de las Comunidades de

<sup>155</sup> Hesse, Konrad y Stolleis, Michael, *Los partidos políticos en la Constitución alemana. Norma y realidad*, trad. de Juan Luis Sempere, Barcelona, Bosch, 1980, p. 11.

<sup>156</sup> Weber, Max, *op. cit.*, p. 193.

<sup>157</sup> Santoro, Cesare, *Socialismo nacional contra socialismo internacional*, trad. de José Hernández, México, Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociales, p. 27.

<sup>158</sup> Henig, Stanley y Pinder, John, *op. cit.*, pp. 32 y ss.

Castilla”, enfrentado con el Partido de los Imperialistas, integrado por los nobles y flamencos que apoyaban al monarca. La extinción del Partido de los Comuneros, como también se llamaba al primero de los nombrados, sobrevino como consecuencia de la Batalla de Villalar que puso fin a la guerra de las comunidades en que fueron derrotadas las fuerzas de las comunidades comandadas por Juan de Padilla, Juan Bravo y Francisco Maldonado.

Al ocaso del Partido de las Comunidades se sumó el del municipio español en la Península Ibérica, al tiempo que, paradójicamente, surgía vigoroso en América para apoyo de la conquista.

El repudio popular a la invasión francesa, a la Constitución de Bayona y a la imposición de José Bonaparte —al que el pueblo puso el remoquete de “Pepe Botella”, por razones obvias— se dividió en dos tendencias, la de apoyo a Carlos IV como monarca, y la de respaldo a su hijo Fernando VII, para ocupar el trono en lugar de su padre.

El 27 de noviembre de 1809 se publicó la Convocatoria para las Cortes Generales de la Monarquía Española, que en Cádiz habría de expedir la Constitución Política de la Monarquía Española en 1812, convocatoria que dio lugar a la conformación de dos corrientes políticas: el Partido Monarquista Absolutista y el Partido Monarquista Constitucionalista, cuyo triunfo se tradujo en la expedición de la Constitución gaditana.

Promulgada la Constitución en 1812, se organizó un partido que pugnó por su abolición, en afán de regresar al Estado absolutista, razón por la cual, a sus seguidores, se les conoció como absolutistas, quienes quedaron enfrentados con los defensores de la Carta de Cádiz, a quienes se les identificó como doceañistas, en alusión al año de expedición de la Constitución, partido en cuya organización, al decir del historiador Ángel Salcedo, las logias masónicas de Francia y Estados Unidos tuvieron considerable influencia.<sup>159</sup>

El rey Fernando VII murió en 1833 sin dejar descendencia masculina, lo que dio lugar a la disputa dinástica, toda vez que Carlos María Isidro de Borbón, hermano de Fernando, reclamaba para sí la Corona, arguyendo una ley que excluía a las mujeres del derecho de sucesión, la cual había abrogado Fernando, al decir de los carlistas, de manera ilícita, merced a la cual su hija Isabel, a la sazón de tres años de edad, debía ser la monarca. La contienda entre carlistas e isabelinos se trasladó al campo de batalla en una guerra civil que tuvo varias ediciones.

En 1843, el general Baldomero Espartero, príncipe de Vergara, se vio obligado a dejar la Regencia, ante la unión de todos sus enemigos en la llamada Coalición Nacional, dando ocasión al posicionamiento del partido

<sup>159</sup> Salcedo, Ángel, *Historia de España*, Madrid, Saturnino Calleja, 1914, pp. 580 y ss.



puritano, como se conoció al encabezado por José María Pacheco y Nicomedes Pastor Díaz, y al Partido de los Polacos, capitaneado por Luis José Sartorius, cuya causa defendía a través de su periódico *El Herald*, fundado en 1842.<sup>160</sup>

Derrocada la reina Isabel II en 1868, se produjo un vacío de poder que propició la proliferación de partidos políticos personalistas y no personalistas, como el Partido Republicano y el Socialista, que aprovechando el grave descrédito de la monarquía, acentuado por la ineptitud del importado rey italiano Amadeo I —quien sólo pudo permanecer en el trono español de 1870 a 1873—, lograron establecer la primera República Española, proclamada el 11 de febrero de 1873 en un clima político de gran inestabilidad, como lo evidencia la presencia de cuatro presidentes de la República en menos de dos años que duró su etapa federal: Estanislao Figueras, Francisco Pi y Margall, Nicolas Salmerón y Emilio Castelar, prolongándose nominalmente la República bajo forma unitaria, sometida al dominio del dictador, general Francisco Serrano, que fue depuesto por el Pronunciamiento de Sagunto del 29 de diciembre de 1874.

La corriente política republicana se fraccionó en federalistas, regionalistas, unitarios, radicales y reformistas, división que dio al traste a la Primera República Española en 1874, no sin antes haber elaborado el Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 17 de julio de 1873.

La debacle de la Primera República Española abrió paso a la restauración en 1875 de la monarquía, bajo la conducción de su artífice, el conservador Antonio Cánovas del Castillo, quien hábilmente logró la coronación del hijo de Isabel II, Alfonso XII, con lo que abrió un nuevo periodo monárquico de más de medio siglo, en cuyos inicios contendieron en la escena política española los republicanos, con su ala moderada encabezada por Emilio Castelar; los constitucionales, capitaneados por el general Francisco Serrano y Domínguez y por Práxedes Mateo Sagasta y Escolar; el Partido Liberal Conservador, mejor conocido como “Partido Alfonsino”, del propio Antonio Cánovas del Castillo; el Partido Moderado y el de los carlistas.<sup>161</sup>

Alfonso XIII sucedió en el trono a su padre Alfonso XII, incurriendo en el craso error de cobijar la dictadura del general Miguel Primo de Rivera,

---

<sup>160</sup> Véase Borrego, Andrés, *De la organización de los partidos políticos en España*, Madrid, Editor Anselmo Santa Coloma, 1855, p. 312.

<sup>161</sup> Cuadrado, Miguel M., *Elecciones y partidos políticos de España*, Madrid, Taurus Ediciones, 1969, t. I, pp. 217-221.

al que presentaba como “su Mussolini”, en la época en que Benito era el dictador de Italia.<sup>162</sup>

Las dictaduras son proclives a prohibir la existencia de partidos políticos, la del jerezano Miguel Primo de Rivera en España no fue la excepción, los prohibió tras cancelar el régimen parlamentario y pretendió sustituirlos con un sistema corporativo estructurado en una Asamblea Nacional “en que estén representados con la debida ponderación todas las clases e intereses”.<sup>163</sup>

A semejanza de su homólogo mexicano, el dictador mexicano Victoriano Huerta, el jerezano padeció alcoholismo, y según narra Hugh Thomas:

Trabajaba sin descanso y de manera agotadora durante varias semanas y luego desaparecía para dedicarse enteramente a juergas, bailes, borracheras y gitanas. Se le podía ver por las calles de Madrid, casi solo, embozado en una capa, yendo de café en café; al volver a casa escribía uno de aquellos locuaces comunicados que dejaban entrever a veces un estado de embriaguez y que tenía que anular por la mañana antes de que se hicieran públicos.<sup>164</sup>

Los dislates de Miguel Primo de Rivera dieron lugar a su dimisión el 29 de enero de 1930 y cavaron la tumba de aquella monarquía borbónica —*Delenda est monarchia*, diría al respecto José Ortega y Gasset—; el 17 de agosto del mismo año se suscribió el llamado Pacto de San Sebastián cuyo propósito consistió en suprimir la forma de gobierno monárquica y sustituirla por la republicana.

Concurrieron al Pacto de San Sebastián: Alejandro Lerroux, Manuel Azaña, Álvaro de Albornoz, Santiago Casares, Manuel Carrasco i Formiguera, Macia Mallol y Bosch, Jaime Ayguadé y Niceto Alcalá Zamora, en representación del Partido Republicano Radical, Acción Republicana, Partido Republicano Radical Socialista, Organización Regional Galleguista Autónoma (ORGA), Acción Catalana, Acción Republicana de Cataluña, Estat Catalá, y de Derecha Liberal Republicana, respectivamente; cabe hacer notar que no concurrieron representantes del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ni del Partido Comunista Español (PCE).

En la creación de la Segunda República Española se pueden distinguir tres tendencias principales, la que postulaba una república conservadora y católica, la que pugnaba por una república laica y burguesa, y, por último,

<sup>162</sup> Véase Thomas, Hugh, *La guerra civil española*, París, Ediciones Ruedo Ibérico, 1962, p. 12.

<sup>163</sup> Tuñón de Lara, Manuel, *La España del siglo XX*, Madrid, Akal, 2016, p. 157.

<sup>164</sup> Thomas, Hugh, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

la que pretendía una república socialista que efectuara la reforma agraria, estableciera prestaciones sociales y laborales, y llevara a cabo un amplio programa de nacionalizaciones, que fue la que finalmente impuso en buena medida su criterio en el texto de la Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931.

Durante la Segunda República Española destacaron en la escena política el Partido Socialista Español (PSOE), dirigido por Francisco Largo Caballero, apodado “el Lenin español”; Izquierda Republicana (IR), encabezada por Manuel Azaña; la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA), presidida por José María Gil Robles, y el partido Falange Española (FE), fundado por José Antonio Primo de Rivera, hijo del dictador Miguel Primo de Rivera.

Desde sus orígenes, Falange Española fue una agrupación violenta que promovía el desorden en todo el país, a efecto de propiciar el advenimiento de una dictadura “de orden”; sobre este tema, Hugh Thomas apunta:

La Falange no llegaba posiblemente a contar con más de 25,000 miembros en toda España a finales de febrero de 1936, pero esto no alteraba para nada su poder provocativo. Paseando en automóviles, armados de ametralladoras, los «señoritos» de la Falange hicieron cuanto estuvo en sus manos para incrementar el desorden, incluso un intento de asesinato del abogado socialista Jiménez de Asúa, autor de la Constitución de la República.<sup>165</sup>

El 18 de julio de 1936 estalló la sublevación militar, promovida solapadamente por José María Gil-Robles, en su carácter de Ministro de la Guerra en el Gobierno republicano, quien con anterioridad designó en puestos clave a varios de los conjurados más sanguinarios y brutales: al general Manuel Goded Llopis, como responsable de Aeronáutica, al general Francisco Franco Bahamonde, como jefe del Estado Mayor central, y al general Emilio Mola Vidal, como jefe de las Fuerzas en Marruecos,<sup>166</sup> cargo desde el cual dirigió la conspiración contra la República a la que estaba obligado a servir, y planeó la correspondiente sublevación militar; su muerte, supuestamente accidental —que dio lugar a múltiples especulaciones—, permitió a Franco convertirse en jefe del Ejército golpista que luchaba contra la II República

<sup>165</sup> Thomas, Hugh, *op. cit.*, p. 78.

<sup>166</sup> Los tres ya se habían exhibido como autores de crímenes aberrantes en ofensa, agravio e injuria a la humanidad; los dos primeros, en la brutal represión contra los obreros sublevados en Asturias (5 a 14 de octubre de 1934), y Mola quedó marcado como violador feroz de los derechos humanos al reprimir la manifestación estudiantil en marzo de 1931.

en la Guerra Civil Española, lo que hace recordar el sabio proverbio popular que reza “nadie sabe para quien trabaja”.

Ante el avance del socialismo y del anticlericalismo en la Segunda República, el empresariado español promovió la fundación de un partido político de corte fascista, corporativo y con tintes de grupo violento de choque, para combatir a sus adversarios y restaurar el Estado confesional y dictatorial, encontrando en José Antonio Primo de Rivera, hijo primogénito del dictador del mismo apellido, al dirigente adecuado para ese propósito.

Triunfante la insurrección golpista, con Francisco Franco instituido en dictador, éste expidió el Decreto número 255 publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 20 de abril de 1937, merced al cual se impuso a la referida organización el nombre oficial de Falange Española Tradicionalista de las JONS, y se declararon disueltas todas las demás organizaciones y partidos políticos.<sup>167</sup>

El programa político de la Falange Española fue redactado en 1934 por Ramiro Ledesma, y con pequeñas modificaciones formuladas por José Antonio Primo de Rivera quedó contenido en los llamados

#### 27 PUNTOS DE LA FALANGE ESPAÑOLA NACIÓN. UNIDAD. IMPERIO

1. Creemos en la suprema realidad de España. Fortalecerla, elevarla y engrandecerla es la apremiante tarea colectiva de todos los españoles. A la realización de esta tarea habrán de plegarse inexorablemente los intereses de los individuos, de los grupos y de las clases.

2. España es una unidad de destino en lo universal. Toda conspiración contra esa unidad es repulsiva. Todo separatismo es un crimen que no perdonaremos

La Constitución vigente, en cuanto incita a las disgregaciones, atenta contra la unidad de destino de España. Por eso exigimos su anulación fulminante.

3. Tenemos voluntad de Imperio. Afirmamos que la plenitud histórica de España es el Imperio. Reclamamos para España un puesto preeminente en Europa. No soportamos ni el aislamiento internacional ni la mediatización extranjera.

Respecto de los países de Hispanoamérica, tendemos a la unificación de cultura, de intereses económicos y de Poder. España alega su eje espiritual del mundo hispánico como título de preeminencia en las empresas universales.

4. Nuestras fuerzas armadas —en la tierra, en el mar y en el aire— habrán de ser tan capaces y numerosas como sea preciso para asegurar a España en todo instante la completa independencia y la jerarquía mundial que le co-

<sup>167</sup> Véase Olivieri, Manuel, “Falangismo”, en Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, s. a., t. I, pp. 662 y 663.

rresponde. Devolveremos al Ejército de Tierra, Mar y Aire toda la dignidad pública que merece y haremos, a su imagen, que un sentido militar de la vida informe toda la existencia española.

5. España volverá a buscar su gloria y su riqueza por las rutas del mar. España ha de aspirar a ser una gran potencia marítima, para el peligro y para el comercio.

Exigimos para la Patria igual jerarquía en las flotas y en los rumbos del aire.

#### ESTADO. INDIVIDUO. LIBERTAD

6. Nuestro Estado será un instrumento totalitario al servicio de la integridad patria. Todos los españoles participarán en él a través de su función familiar, municipal y sindical. Nadie participará a través de los partidos políticos. Se abolirá implacablemente el sistema inorgánico, representación por bandos en lucha y Parlamento del tipo conocido.

7. La dignidad humana, la integridad del hombre y su libertad son valores eternos e intangibles. Pero sólo es de veras libre quien forma parte de una nación fuerte y libre. A nadie le será lícito usar su libertad contra la unión, la fortaleza y la libertad de la Patria. Una disciplina rigurosa impedirá todo intento dirigido a envenenar, a desunir a los españoles o a moverlos contra el destino de la Patria.

8. El Estado Nacional sindicalista permitirá toda iniciativa privada compatible con el interés colectivo, y protegerá y estimulará las beneficiosas.

#### ECONOMÍA. TRABAJO. LUCHA DE CLASES

9. Concebimos a España, en lo económico, como un gigantesco sindicato de productores. Organizaremos corporativamente a la sociedad española mediante un sistema de sindicatos verticales por ramas de la producción, al servicio de la integridad económica nacional.

10. Repudiamos el sistema capitalista, que se desentiende de las necesidades populares, deshumaniza la propiedad privada y aglomera a los trabajadores en masas informes, propicias a la miseria y a la desesperación. Nuestro sentido espiritual repudia también el marxismo. Orientaremos el ímpetu de las clases laboriosas, hoy descarriladas por el marxismo, en el sentido de exigir su participación directa en la gran tarea del Estado nacional.

11. El Estado Nacional sindicalista no se inhibirá cruelmente de las luchas económicas entre hombre, ni asistirá impasible a la dominación de la clase más débil por la más fuerte. Nuestro régimen hará radicalmente imposible la lucha de clase, por cuanto todos los que cooperan a la producción constituyen en él una totalidad orgánica. Reprobamos e impediremos a toda costa los abusos de un interés parcial sobre otro y la anarquía en el régimen del trabajo.

12. La riqueza tiene como primer destino —y así lo afirmará nuestro Estado— mejorar las condiciones de vida de cuantos integran el pueblo. No es

tolerable que masas enormes vivan miserablemente mientras unos cuantos disfrutan de todos los lujos.

13. El Estado reconocerá la propiedad privada como medio lícito para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, y la protegerá contra los abusos del gran capital financiero, de los especuladores y de los prestamistas.

14. Defendemos la tendencia a la nacionalización del servicio de Banca y, mediante las corporaciones, a la de los grandes servicios públicos.

15. Todos los españoles tienen derecho al trabajo. Las entidades públicas sostendrán necesariamente a quienes se hallen en paro forzoso. Mientras se llega a la nueva estructura total, mantendremos e intensificaremos todas las ventajas proporcionadas al obrero por las vigentes leyes sociales.

16. Todos los españoles no impedidos tienen el deber del trabajo. El Estado Nacionalindicalista no tributará la menor consideración a los que no cumplen función alguna y aspiran a vivir como convidados a costa del esfuerzo de los demás.

#### TIERRA

17. Hay que elevar a todo trance el nivel de vida del campo, vivero permanente de España. Para ello adquirimos el compromiso de llevar a cabo sin contemplaciones la reforma económica y la reforma social de la agricultura.

18. Enriqueceremos la producción agrícola (Reforma económica) por los medios siguientes:

Asegurando a todos los productores de la tierra un precio mínimo remunerador.

Exigiendo que se devuelva al campo, para dotarlo suficientemente, gran parte de lo que hoy absorbe la ciudad en pago de sus servicios intelectuales y comerciales.

Organizando un verdadero crédito agrícola, que, al prestar dinero al labrador a bajo interés, con la garantía de sus bienes y de sus cosechas, le redima de la usura y del caciquismo.

Difundiendo la enseñanza agrícola y pecuaria.

Ordenando la dedicación de las tierras por razón de sus condiciones y de la posible colocación de los productos.

Orientando la política arancelaria en sentido protector de la agricultura y de la ganadería.

Acelerando las obras hidráulicas.

Racionalizando las unidades de cultivo, para suprimir tanto los latifundios desperdiciados como los minifundios antieconómicos por su exiguo rendimiento.

19. Organizaremos socialmente la agricultura por los medios siguientes:

Distribuyendo de nuevo la tierra cultivable para instituir la propiedad familiar y estimular enérgicamente la sindicación de labradores.

Rendimiento de la miseria en que viven a las masas humanas, que hoy se extenuan en arañar suelos estériles, y que serán trasladadas a las nuevas tierras cultivables.

20. Empezaremos una campaña infatigable de repoblación ganadera y forestal, sancionando con severas medidas a quienes la entorpezcan e incluso acudiendo a la forzosa movilización temporal de toda la juventud española para esta histórica tarea de reconstruir la riqueza patria.

21. El Estado podrá expropiar sin indemnización las tierras cuya propiedad haya sido adquirida o disfrutada ilegalmente.

22. Será designio preferente del Estado Nacionalindicalista la reconstrucción de los patrimonios comunales de los pueblos.

#### EDUCACIÓN NACIONAL. RELIGIÓN

23. Es misión esencialmente del Estado, mediante una disciplina rigurosa de la educación, conseguir un espíritu nacional fuerte y unido e instalar en el alma de las futuras generaciones la alegría y el orgullo de la Patria. Todos los hombres recibirán una educación premilitar que los prepare para el honor de incorporarse al Ejército nacional y popular de España.

24. La cultura se organizará en forma que no malogre ningún talento por falta de medios económicos. Todos los que lo merezcan tendrán fácil acceso incluso a los estudios superiores.

25. Nuestro Movimiento incorpora el sentido católico—de gloriosa tradición y predominante en España— a la reconstrucción nacional.

La Iglesia y el Estado concordarán sus facultades respectivas, sin que se admita intromisión o actividad alguna que menoscabe la dignidad del Estado o la integridad nacional.

#### REVOLUCIÓN NACIONAL

26. Falange Española de las JONS quiere un orden nuevo, enunciado en los anteriores principios. Para implantarlo, en pugna con la resistencia del orden vigente, aspira a la revolución nacional.

Su estilo preferirá lo directo, ardiente y combativo. La vida es milicia y ha de vivirse con espíritu acendrado de servicio y de sacrificio.

27. Nos afanaremos por triunfar en la lucha con sólo las fuerzas sujetas a nuestra disciplina.

Pactaremos muy poco. Sólo en el empuje final por la conquista del Estado gestionará el mando las colaboraciones necesarias, siempre que esté asegurado nuestro predominio.

Consolidado el triunfo del franquismo, la Falange se convirtió en partido de Estado, inspirado en el nazismo alemán y el fascismo italiano, pero al término de la Segunda Guerra Mundial, con la derrota del Eje —Alemania-Italia-Japón—, buscó abrigo ideológico en las tradiciones españolas católicas; finalmente, en la última etapa de la dictadura franquista, la Fa-

lange, rebautizada en 1958 como “El Movimiento” se desdibujó y quedó convertido en un membrete. “El Movimiento quedó finalmente reducido a una ruidosa maquinaria de propaganda, una burocracia desproporcionada y unos cuantos estudiantes inmaduros”.<sup>168</sup>

En el Paraninfo de la Universidad de Salamanca, el 12 de octubre de 1936 en la celebración del día de la hispanidad, el mutilado general falangista José Millán Astray y Terreros interrumpió al rector Miguel de Unamuno con el grito que resume el pensamiento de la Falange española y, en general, del fascismo español: “Viva la muerte, muera la inteligencia”.<sup>169</sup>

La muerte del dictador Franco ocasionó la apertura democrática que permitió salir de la clandestinidad al Partido Socialista Obrero Español, a la sazón dirigido por Felipe González, y al Partido Comunista Español, bajo la batuta de Santiago Carrillo, y dio paso a la creación de nuevos partidos como Unión de Centro Democrático, encabezado por Adolfo Suárez, y Alianza Popular, dirigida por el exministro franquista Manuel Fraga Iribarne, que representaba la continuidad de los programas de la dictadura; en suma, los diez partidos más destacados en las elecciones de 1977, fueron la Unión de Centro Democrático (UCD), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Socialista de Cataluña (PSC), el Partido Comunista de España (PCE), el Partido Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), la Alianza Popular (AP), el Pacte Democràtic per Catalunya (PDC), el Partido Nacionalista Vasco (PNV), el Partido Socialista Popular (PSP), y la Unidad Socialista (US).<sup>170</sup>

Merced al llamado Pacto de la Moncloa (en rigor, los Pactos de la Moncloa, como se conocen los acordados en octubre de 1977 en el Palacio de ese nombre que aloja al Gobierno español), se pavimentó el camino que condujo a la aprobación de la Constitución Española de 1978, que reinstauró, junto con la monarquía, al Estado de derecho en ese país.

En los inicios del siglo XXI, el Partido Socialista Español y el Partido Popular han prolongado en la práctica el bipartidismo que ha permitido a estos dos partidos alternarse en el Gobierno de España, con apoyo de partidos menores como Convergencia i Unió, Izquierda Unida y Unión, Progreso y Democracia, entre otros, pero recientemente ha surgido, a partir del manifiesto “Mover ficha: convertir la indignación en cambio político”, pu-

<sup>168</sup> Gunther, Richard *et al.*, *El sistema de partidos políticos en España*, trad. de Miguel Jerez Mir, Madrid, Siglo XXI de España, 1986, p. 28.

<sup>169</sup> Véase Vidal Sales, José Antonio, *Maquis: La verdad histórica de la otra guerra*, Madrid, Espasa-Calpe, 1948, p. 159.

<sup>170</sup> Véase Ferrando Badía, Juan, *Del régimen autoritario de Franco a la democracia*, San José, Capel, 1988, p. 206.



blicado en enero de 2014, el Partido Podemos, encabezado por Pablo Iglesias, Juan Carlos Monedero, Teresa Rodríguez, Ana Castaño, Íñigo Errejón y Miguel Urbán, entre otros, que ha cobrado gran fuerza, como lo demuestra la obtención de cinco escaños en el Parlamento Europeo, y haberse colocado en primer lugar en encuesta sobre intención de voto, realizada por el periódico *El País* en noviembre de 2014.

## CAPÍTULO SEXTO

### LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS EN EL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XX

Aparecen en México los partidos políticos desde las vísperas de su independencia, al configurarse en 1810 un grupo que postulaba su separación del Imperio español para constituir un Estado independiente, acción que encontró su correspondiente reacción en la formación de otro grupo que pugnaba por mantener a la Nueva España como una colonia española; así surgieron en el México colonial los primeros partidos políticos: el de los insurgentes y el de los realistas.

Mas el estallido de 1810, que creó al Partido Insurgente, no fue el primer intento de independencia de la Nueva España, habida cuenta los diversos conatos frustráneos registrados con anterioridad para tal efecto desde el siglo XVI, en el largo proceso de formación de la nación mexicana.

Una nación no surge repentinamente, su aparición es un proceso social complejo y laborioso, merced al cual los integrantes de un conjunto de seres humanos quedan vinculados entre sí por una serie de factores que les identifican como miembros del grupo que de esta manera adquiere unas características especiales, las cuales permiten a sus miembros advertir su diferencia respecto de las demás organizaciones humanas, y con una coincidencia en lo fundamental aspiran a tener un Gobierno propio e independiente. Es ese “querer ser” independientes lo que finalmente alumbró una nación.

El caso de México no es una excepción, la nación mexicana se forja paulatinamente sobre la base de un pueblo en proceso de integración mediante la unión de dos grupos raciales fundamentales: ibéricos y aborígenes, cuya común tendencia los conduce a fusionarse en un amplio mestizaje, síntesis de ambos grupos étnicos.

Este pueblo así formado se torna cada vez más sedentario y arraigado al territorio donde realiza su convivencia cotidiana, genera costumbres, acumula tradiciones y da lugar a una idiosincrasia registrada en una impronta todavía fresca en nuestros fastos.

Las naciones no se acuñan en un troquel común, porque cada una se forma y conforma de acuerdo a su circunstancia, condicionada por múltiples factores cuyo influjo contribuye a dar a cada cual su propia identidad y fisonomía.

La nación estadounidense es tan diferente a las iberoamericanas, porque su proceso de integración es muy distinto al de éstas, aun cuando todas partan de la formación de sus respectivos pueblos, las cuales se inician, en una y otras, durante sus correspondientes épocas coloniales, tan opuestas en los esquemas políticos conforme a los cuales se desarrollan, porque conllevan un muy diverso trato al indio: la América anglosajona lo extermina; la española lo explota, pese al espíritu de las Leyes de Indias, respecto de las cuales Ramón Menéndez y Pidal señala: “Leyes incumplidas dice el avaro de elogios. Incumplidas sí, algunas que hubieron de ser revocadas por su abstracta irrealidad; incumplidas otras por ministros claudicantes, no más numerosos que en cualquier otra administración”.<sup>171</sup>

Sin embargo, agrega Ramón Menéndez y Pidal:

El indio americano vive todavía donde estas leyes rigieron, y desapareció donde ellas fueron desconocidas. El apartar al indígena para su extinción podría parecer conducta colonizadora de mayor éxito, pero toda concepción universalista de la humanidad asentirá a la tendencia de nuestras leyes, cualquiera que sea el último balance que en un lejano futuro pueda establecerse.<sup>172</sup>

La independencia política de un conjunto poblacional, asentado en un territorio determinado, no significa necesariamente que ese grupo humano constituya una nación, pues apenas acredita la existencia formal de un Estado independiente, el cual podrá ser Estado-nación, Estado de nacionalidades, o Estado con una nación en proceso de formación, tal como lo era México en 1821, porque la nación aún no nacía cuando ya existía formalmente el Estado mexicano independiente, habida cuenta que la independencia por sí sola no da vida a la nación.

Numerosos fueron los intentos de independencia en México y en otros países hispanoamericanos; se dieron desde la época misma de la conquista, tanto en la Nueva España como en el Perú, hipótesis formulada en aquel tiempo, conforme a la cual Hernán Cortés y Francisco Pizarro pretendieron convertirse en reyes o señores independientes.

---

<sup>171</sup> Menéndez y Pidal, Ramón, “Prólogo”, *Recopilación de leyes de los reinos de las indias*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1973, p. 7.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 8.

Las sospechas de que Cortés tenía la intención de gobernar de manera absoluta en la tierra que había conquistado, y aun de hacerse independiente en caso de que el rey insistiera en hacer valer sus derechos, están basadas con fundamento en la conducta que observó con los gobernadores y jueces de residencia; pero procurando siempre, como político astuto, hacer recaer las inculpaciones que pudieran hacerse, en abnegados partidarios o en pretendidas sublevaciones de indios.<sup>173</sup>

El hijo del controvertido extremeño, el muy magnífico señor don Martín Cortés de Zúñiga, encabezó en México el primer intento autóctono de emancipación; las ideas de sus seguidores se sintetizan en la manifestación que hizo Juan Suárez de Peralta, en sus *Noticias históricas de la Nueva España* (publicadas tres siglos más tarde), de uno de ellos: “Cuerpo de Dios, nosotros somos gallinas, pues el rey nos quiere quitar el comer y las haciendas, quitémosle a él el reino y alcémonos con la tierra y démosla al marqués, pues es suya, y su padre y los nuestros la ganaron a su costa, y no veamos esta lástima”.<sup>174</sup>

Así reaccionaron los hijos de los encomenderos, la mayoría hijos de los conquistadores, al conocer la Real Cédula mediante la cual se suspendió la sucesión de los indios, en la tercera vida, lo que significaba que los nietos de los encomenderos no podían heredar los indios, a la muerte de sus padres.

Mas tales ideas independentistas, al igual que las abrigadas por Diego López Cabrera y Bobadilla, grande de España, virrey de la Nueva España, duque de Escalona y marqués de Villena, o el utópico proyecto del irlandés Guillén de Lamport, alias “Guillermo Lombardo Guzmán”: “Rey de la América y emperador de los mexicanos”, no entrañaban el propósito de formar o independizar al país, sino de integrar un señorío aparte.

Tampoco los numerosos estallidos sociales y rebeliones indígenas, acaecidos durante los tres siglos de dominación hispana en América, estuvieron encaminados a integrar una nación, a excepción de los ocurridos en el siglo XIX, a partir de la invasión de España por el ejército de Napoleón.

En unos casos se trató de inconformidades contra medidas de carácter económico dictadas por el monarca español, mediante las cuales se buscaba su derogación, como el caso de Domingo de Irala en Paraguay en 1541; o la revuelta ocurrida en el Perú en el mismo siglo XVI, con motivo de la supresión de la institución de la encomienda; o las tres sediciones de los vegueros y tabaqueros ocurridas en Cuba, en los primeros años del siglo XVIII, en-

<sup>173</sup> González Obregón, Luis, *op. cit.*, p. 19.

<sup>174</sup> Suárez de Peralta, Juan, *Noticias históricas de la Nueva España*, Madrid, Imprenta de M. G. Hernández, 1878, p. 39.

caminadas a suprimir el estanco que el Gobierno había impuesto al tabaco; la revuelta de Juan Francisco de León, en 1749, contra el monopolio del cacao establecido en las provincias de Caracas y Maracaibo a favor de la Real Compañía Guipuzcoana; o las rebeliones de los comuneros, acaecidas en el actual territorio de Colombia en 1780 y 1781.

Las ideas independentistas retomaron nuevos bríos en la Nueva España desde fines del siglo XVIII, con el proyecto de una república libre elaborado por el vicerrector de la Real Universidad de Guadalajara (de Indias), doctor Juan Antonio Montenegro, así como con la rebelión en tierras nayaritas, en 1801, del indio Mariano, apodado “Máscara de Oro”, que propugnaba por el restablecimiento del dominio indígena, mediante la instalación de una monarquía sucesora de la de Moctezuma, cuyo cetro estaría en manos del propio Mariano.<sup>175</sup>

Por las mismas fechas, al despuntar el siglo XIX, se siguió proceso penal en Guadalajara en contra de José Simón Méndez, joven monaguillo de la Catedral de Guadalajara, heroico e ignorado precursor de los movimientos de independencia en México, cuya osadía y sacrificio aun reclaman infructuosamente a Guadalajara una calle para su nombre, a las crónicas de la independencia una áurea página, y a todo México, un bronce para su efigie.

En poder de José Simón Méndez se encontró una proclama, en la que los autores se comprometían a derramar hasta la última gota de su sangre para lograr la independencia de su patria y vengarse de las injurias del Gobierno y de todos los europeos por el abatimiento del infeliz estado al que los tenían reducidos, y exigía no pagar por ser cristiano, ni porque sus cuerpos fueran sepultados, ni tener alcabalas.<sup>176</sup>

José Simón Méndez fue condenado a ocho años de prisión en el presidio de la Habana; a Juan Delgadillo —vendedor de caldos y de oficio sastre—, a Manuel Robles —escribiente— y a Joseph Antonio Núñez —tendero—, acusados de complicidad, se les dio por purgada la pena al término del proceso.<sup>177</sup>

El panorama político de la Nueva España estuvo dominado en su parte final, por la idea fundamental del absolutismo, expresada por el virrey Carlos Francisco de Croix, marqués de Croix (1760-1771), en el siguiente sentido: “Deben saber los vasallos del gran monarca que ocupa el trono de

---

<sup>175</sup> Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Un reformador y su reforma*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1981, pp. 44 y 45.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>177</sup> Páez Brotchie, Luis, *La Nueva Galicia a través de su viejo archivo judicial*, México, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e Hijos, 1940, p. 64.

España, que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir ni opinar en los altos asuntos del gobierno”.

## I. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN 1821

Al consumarse la independencia, se formaron diversos grupos o partidos políticos que disputaban el poder; los que inicialmente tomaron las mejores posiciones fueron los promovidos por quienes se autodenominaban “la gente de bien”, que eran los detentadores de la riqueza, los cuales se encontraban divididos en dos grupos: el Partido Borbonista, formado principalmente por los españoles radicados en el país y por el alto clero; el otro grupo era el Iturbidista, integrado en su mayoría por los criollos adinerados y el Ejército. Un tercer grupo era el del Partido Republicano, integrado principalmente por los antiguos insurgentes, cuya fuerza era escasa.

## II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE 1823 A 1867

Al ocurrir el derrumbe del efímero imperio iturbidista, se llevó a cabo una recomposición partidista, los borbonistas, que detestaban a Iturbide, pero no al sistema monárquico, prudentemente cambiaron su denominación por la de Partido Centralista, que con el tiempo se transformaría en el Partido Conservador; los iturbidistas, viendo su causa perdida, y estando vivamente resentidos con los borbonistas, a los que achacaban la caída del emperador, optaron por adherirse a los republicanos, ya pronunciados por el federalismo, de suerte que en aquel entonces, sólo quedaron dos partidos, ambos republicanos: el Federalista, que luego se convertiría en el Partido Liberal, y el Centralista, que después sería el Partido Conservador.

La lucha entre ambos partidos durante el periodo comprendido entre el derrumbe de los dos imperios del México independiente: el de Agustín de Iturbide y el de Fernando Maximiliano de Habsburgo, de 1823 a 1867, se adueñó de todo el escenario de la contienda política mexicana.

### 1. *El Partido Centralista*

Pugnaba primordialmente el Partido Centralista por la conservación del antiguo orden de cosas en el naciente Estado, con todos sus fueros, privilegios y canonjías; peleaban por la continuación de la opresión de las clases

menesterosas, por la intolerancia religiosa, por la hegemonía económica, política y social de las clases pudientes.

## 2. *El Partido Federalista*

Por su parte, el Partido Federalista batallaba por la reestructuración de la sociedad desde sus cimientos, para borrar fueros, privilegios, intolerancia religiosa, ignorancia, superstición, castas y explotación del hombre.

En el desarrollo de aquellos primeros partidos políticos del México independiente —al igual que ocurrió en la misma época en los partidos de otros países—, tuvieron activa participación las logias masónicas provenientes del Reino Unido, de rito yorkino y de rito escocés, cuyos orígenes se remontan a los siglos X y XII; a las del rito yorkino se afiliaron muchos miembros del Partido Federalista, que después se convertiría en Partido Liberal, en tanto que las del rito escocés dieron abrigo a muchos centralistas, que más tarde formaron el Partido Conservador, conocido también como Partido Reaccionario.<sup>178</sup>

## 3. *El Partido Conservador*

Restaurado el Estado federal en 1847, en el Partido Conservador se agruparon centralistas destacados como Ignacio Aguilar y Marocho, Francisco de Paula Arrangoiz, Antonio de Haro y Tamariz, Miguel Miramón, Leonardo Márquez, y desde luego Lucas Alamán, que pugnaban por mantener sus privilegios, bajo el lema “religión y fueros”; un sector de este grupo integraría el llamado Partido Monárquico.

## 4. *El Partido Liberal*

Opuesto diametralmente al Partido Conservador, el Partido Liberal se formó con muchísimos militantes, dirigidos por los liberales “puros” —así llamados por su radicalismo— Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo, Benito Juárez, Ponciano Arriaga, Juan Álvarez, León Guzmán, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez, entre otros; un sector de este partido conformó el grupo liberal moderado, en el que destacaron Mariano Arista, Ignacio

---

<sup>178</sup> Véase Anlen, Jesús, *Origen y evolución de los partidos en México*, México, Textos Universitarios, 1974, p. 41.

Comonfort, Manuel Gómez Pedraza, Juan Bautista Ceballos, Manuel Gutiérrez Zamora y José Emparan.

### 5. *El Partido Monárquico*

La instalación del Estado unitario con gobierno centralista, previsto en la espuria Constitución de 1836, alentó a Lucas Alamán, Manuel Díez de Bonilla, José María Gutiérrez de Estrada, José Manuel Hidalgo y Esnaurrizar, Juan Nepomuceno Almonte, Tomás Murphy y Pelagio Antonio Labastida y Dávalos, a instaurar nuevamente el gobierno monárquico, pero con un monarca extranjero; los esfuerzos de las mencionadas personas dieron lugar a hablar de un Partido Monárquico, por cierto, de militancia sumamente reducida.

Las gestiones desarrolladas por los personajes mencionados —en el párrafo anterior— culminaron con la coronación del sedicente emperador Fernando Maximiliano de Habsburgo, cuya derrota significó la sepultura de la idea del gobierno monárquico en México.

## III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PORFIRIATO

Durante las tres décadas de su dictadura, el tirano Porfirio Díaz obstaculizó la formación de partidos políticos, bajo el lema de “poca política y mucha administración”, con la idea de impedir que surgieran contendientes que le pudieran disputar el poder, objetivo para cuya consecución recurrió incluso al asesinato, como en el caso de los partidarios de su rival Sebastián Lerdo de Tejada, detenidos en Veracruz, que fueron asesinados en 1879 por disposición de su compadre, el gobernador de Veracruz Luis Mier y Teherán, en cumplimiento de la terminante y breve orden telegráfica del dictador “mántenlos en caliente”, o como el asesinato del general Ramón Corona —el mismo al que se rindió Maximiliano de Habsburgo en Querétaro—, que gozaba de gran prestigio y popularidad.

El general Ramón Corona, gobernador de Jalisco —que había externado su propósito de contender como candidato a la presidencia en la siguiente elección—, fue apuñaleado en la espalda por Primitivo Ron, individuo enclenque y esmirriado, en presencia de los guardaespaldas. Cometido el magnicidio, el homicida fue muerto de inmediato por los integrantes del cuerpo de seguridad del finado gobernador, lo que, aunado a muchos otros detalles, hizo suponer al imaginario nacional que el homicida había sido



ejecutado para no revelar quien fue el autor intelectual del atentado; homicidio que el periodista regiomontano Catarino Garza, con fundadas razones, atribuyó a Porfirio Díaz en un artículo publicado en el periódico *El Pueblo* de Monterrey en noviembre de 1889, a los pocos días de cometido el magnicidio.<sup>179</sup>

El 24 de septiembre de 1814 en un discurso pronunciado en el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, Venustiano Carranza resumió la actuación del porfiriato en los siguientes términos:

Durante treinta años de paz que disfrutó el país bajo la administración del general don Porfirio Díaz, no hizo el país sino estar en una calma desesperante y en un atraso más grande que el de los países similares de nuestra vasta América indo española, sin progreso material ni social; el pueblo se encontró durante esos treinta años sin escuelas, sin higiene, sin alimentación, y, lo que es peor, sin libertad. Los periódicos diario engañaban al público hablándole de los progresos educativos, del crédito de la República, de la consolidación de nuestra moneda, de la balanza bursátil con los mercados extranjeros, de nuestras vías de comunicación, de nuestras relaciones con las demás naciones civilizadas; pero lo cierto es que lo único que se hacía era robustecer cada día más la tiranía que ya carcomía el alma nacional.<sup>180</sup>

La formación de partidos políticos se vio incentivada por la publicación en la revista neoyorkina *Pearson's Magazine*, en marzo de 1908, de una supuesta entrevista realizada por el reportero canadiense James Creelman al dictador Porfirio Díaz, en la que éste, en su parte medular, expresa que estando próximo a cumplir ochenta años de edad, al término del periodo de su mandato presidencial, en 1910, no volvería a gobernar, pues no deseaba ya continuar en la Presidencia de la República, dado que el pueblo ya estaba preparado para escoger y cambiar a sus gobernantes.

Dejando de lado las abundantes alabanzas de Creelman al dictador, tal “entrevista” estimuló la creación de varios partidos políticos; porque al parecer, Díaz consideraba que como consecuencia de su gobierno el pueblo mexicano ya estaba preparado para la democracia y capacitado para el ejercicio del sufragio, por lo que ya no había necesidad de revoluciones ni violencias, y dado que el sexenio para el que había sido “electo” terminaría en 1910, para entonces él ya tendría ochenta años de edad, por lo que

<sup>179</sup> Véase Garza Guajardo, Celso, *En busca de Catarino Garza*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1988, p. 267.

<sup>180</sup> Barragán Rodríguez, Juan, *Historia del Ejército y de la revolución constitucionalista*, México, Stylo, 1945, pp. 216 y ss.

pensaba retirarse del poder y entregarlo a su sucesor al concluir ese periodo presidencial; por consiguiente, en ese marco democrático no tomaría a mal el surgimiento de un partido de oposición sino, por el contrario, lo aplaudiría; es más, aconsejaría y apoyaría a su sucesor en el caso de que el país no le diera el trato tan generoso que a él le había conferido.

Alentados por la entrevista Creel-Díaz, en medio del descontento popular y en las postrimerías del porfiriato, surgieron algunas organizaciones como la Unión Liberal o partido de los científicos, encabezados por Ives Limantour; el Partido Democrático Mexicano, el Partido Nacional Obrero, y el Partido Antirreeleccionista, que se sumaron al ya existente Partido Liberal Mexicano, promovido por el ingeniero Camilo Arriaga —descendiente de Ponciano Arriaga—, mediante la fundación, en 1899, del Club Liberal Ponciano Arriaga, y su excitativa a quienes quisieran dar vigencia efectiva a la Constitución a formar grupos similares en toda la República.<sup>181</sup>

Cabe hacer notar que el autócrata incumplió las promesas formuladas en la entrevista en cita, pues no sólo se hizo reelegir fraudulentamente en 1910, sino que fustigó y persiguió a los partidos de oposición, incluso, al partido reyista que pretendía postularlo para presidente, acompañado por el conspicuo porfirista Bernardo Reyes, como candidato a la vicepresidencia.

No obstante los hechos que pusieron en evidencia un hecho tan notorio, como la falsedad de las promesas formuladas en la tantas veces citada entrevista, el reportero James Creelman jamás se volvió a ocupar del tema.

A la postre, la aduladora entrevista otorgada a Creelman operó como un *boomerang* que causó el derrumbe del porfiriato al incumplir las promesas contenidas en ella, por lo que José López Portillo y Rojas apunta: “¿Qué mal genio le sugirió una idea tan suicida?... porque no cabe la menor duda de que Porfirio Díaz, y no Madero ni personaje alguno de la política o de la Revolución, fue el autor de la ruina del autócrata”.<sup>182</sup>

### 1. *El Partido Liberal Mexicano*

En el umbral del siglo XX se celebró en París la Asamblea General Internacional de Obras Católicas, en cuyo desarrollo el obispo de San Luis

<sup>181</sup> Véase Mancisidor, José, *Historia de la Revolución mexicana*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1969, p. 52.

<sup>182</sup> López Portillo y Rojas, José, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Librería Española, 1920, p. 371.

Potosí, Ignacio Espinosa y Obregón, manifestó su beneplácito porque el gobierno del presidente Porfirio Díaz no aplicaba las Leyes de Reforma y protegía a la Iglesia Católica merced a los buenos oficios de la esposa del dictador doña Carmen Romero Rubio de Díaz.

La imprudente declaración del obispo potosino obtuvo como respuesta la creación en San Luis Potosí del Círculo Liberal Ponciano Arriaga, a promoción de su nieto, el ingeniero Camilo Arriaga, para reivindicar la vigencia efectiva de las Leyes de Reforma y con ello el Estado laico. Además, como hace notar José Mancisidor: “Arriaga excitó a quienes estaban decididos a oponerse a los designios del Clero, a fin de que organizaran grupos similares en toda la República”.<sup>183</sup>

La excitativa del ingeniero Arriaga encontró eco en numerosas poblaciones del país, cuyos representantes asistieron al Primer Congreso Nacional de Círculos Liberales, celebrado en el Teatro de la Paz de San Luis Potosí el 5 de febrero de 1901 —aniversario de la Constitución de 1857—, en el que Ricardo Flores Magón, entre otros congresistas, atacó duramente al clero y al Gobierno, porque, dijo, “la administración de Porfirio Díaz es una cueva de bandidos”.<sup>184</sup>

El Club Liberal Ponciano Arriaga pronto fue reprimido, y sus integrantes perseguidos y encarcelados por el régimen porfirista, razón por la cual, en cuanto pudieron, algunos se refugiaron en Estados Unidos y fundaron el Partido Liberal Mexicano encabezado por Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera, Antonio I. Villarreal y Rosalío Bustamante.<sup>185</sup>

El programa del Partido Liberal apareció fechado en San Luis Missouri el 1o. de julio de 1906, precedido de una exposición en la que manifestó:

Todo partido político que lucha por alcanzar influencia efectiva en la dirección de los negocios públicos de su país está obligado á declarar ante el pueblo, en forma clara y precisa, cuáles son los ideales por que lucha y cuál el programa que se propone llevar á la práctica, en caso de ser favorecido por la victoria. Este deber puede considerarse hasta como conveniencia para los partidos honrados, pues siendo sus propósitos justos y benéficos, se atraerán indudablemente las simpatías de muchos ciudadanos que para sostenerlos se adherirán al partido que en tales propósitos se inspira.

<sup>183</sup> Mancisidor, José, *op. cit.*, p. 52.

<sup>184</sup> Citado por Vázquez Carrillo, J. Eduardo, *El partido liberal mexicano*, México, B. Costa-Amic Editor, 1970, p. 73.

<sup>185</sup> Véase Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en México*, 3a. ed., México, Atiliano, p. 103.

El Partido Liberal, dispersado por las persecuciones de la Dictadura, débil, casi agonizante por mucho tiempo, ha logrado rehacerse, y hoy rápidamente se organiza. El Partido Liberal lucha contra el despotismo reinante hoy en nuestra Patria, y seguro como está de triunfar al fin sobre la Dictadura, considera que ya es tiempo de declarar solemnemente ante el pueblo mexicano cuáles son, concretamente, los anhelos que se propone realizar cuando logre obtener la influencia que se pretende en la orientación de los destinos nacionales.

El programa de referencia contenía numerosas reivindicaciones sociales, muchas de ellas adoptadas posteriormente por la legislación federal, y tuvo la pretensión de establecer las bases generales para la implantación de un sistema de gobierno verdaderamente democrático, para lo cual se refirió expresamente a los temas de reformas a la Constitución, mejoramiento y fomento de la instrucción, extranjeros, restricciones a los abusos del clero católico, capital y trabajo, tierras, impuestos, puntos generales y, en cláusula especial, deuda externa.

En cuanto a las reformas a la Constitución, el Programa proponía, entre otras cuestiones, la reducción del periodo presidencial a cuatro años, la supresión de la reelección del presidente, así como de los gobernadores de los Estados; la supresión del servicio militar obligatorio y establecimiento de la Guardia Nacional; la reforma y reglamentación de los artículos 6o. y 7o. constitucionales, para suprimir las restricciones impuestas a las libertades de palabra y de prensa, y castigar sólo la falta de verdad que entrañe dolo, el chantaje, y las violaciones de la ley en lo relativo a la moral; abolición de la pena de muerte, excepto para los traidores a la Patria; agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos, imponiendo severas penas de prisión para los delincuentes, y supresión de los tribunales militares en tiempo de paz.

En lo concerniente al mejoramiento de la instrucción, el Programa del Partido Liberal planteaba la multiplicación de escuelas primarias, así como la obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, fueran del Gobierno o particulares; asimismo, declaraba obligatoria la instrucción hasta la edad de catorce años, y prometía pagar buenos sueldos a los maestros de instrucción primaria.

En lo relativo a los extranjeros, disponía que éstos, por el solo hecho de adquirir bienes raíces, perderían su nacionalidad primitiva y se convertirían automáticamente en ciudadanos mexicanos.

En lo tocante a los abusos del clero católico, establecía que los templos se consideraran como negocios mercantiles, quedando, por tanto, obligados

a llevar contabilidad y pagar las contribuciones correspondientes; nacionalizaba, conforme a las leyes, de los bienes raíces que el clero tuviera en poder de testaferros, y suprimía las escuelas que tenía el clero.

En materia de trabajo, establecía el salario mínimo, la jornada laboral de ocho horas, y prohibía el empleo de niños menores de catorce años; además obligaba a los dueños de minas, fábricas y talleres, a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios, quedando obligados los patrones a pagar indemnización por accidentes del trabajo. Además, incluía declarar nulas las deudas existentes de los jornaleros de campo para con los amos, y prohibir a los patrones, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no fuera con dinero efectivo; suprimir las tiendas de raya, y hacer obligatorio el descanso dominical.

En lo atinente a la tenencia de la tierra, en los términos del Programa citado, los dueños de tierras estarían obligados a hacer productivas todas las que posean; por lo que cualquier extensión de terreno que el poseedor dejara improductiva la recobraría el Estado. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo solicitaran, los repatriaría el Gobierno, pagándoles los gastos de viaje y proporcionándoles tierras para su cultivo, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Además, el Estado, crearía un banco agrícola que otorgaría préstamos a los agricultores pobres, con poco rédito, y redimibles a plazos.

En el tema de impuestos, el Programa de referencia consideraba gravar el agio, los artículos de lujo, los vicios y aligerar de contribuciones los artículos de primera necesidad, y prohibir que los ricos ajustaran “iguales” con el Gobierno para pagar menos contribuciones que las que les imponía la ley.

En otras cuestiones, el Programa del Partido Liberal Mexicano conllevaba hacer práctico el juicio de amparo, simplificando sus procedimientos; establecer la igualdad civil para todos los hijos de un mismo padre, suprimiendo las diferencias que hoy establece la ley entre legítimos e ilegítimos. Asimismo, prevenía la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios y el robustecimiento del poder municipal. El Programa terminaba con la siguiente arenga:

#### MEXICANOS:

Entre lo que os ofrece el despotismo y lo que os brinda el Programa del Partido Liberal, ¡escoged! Si queréis el grillete, la miseria, la humillación ante el extranjero, la vida gris del paria envilecido, sostened la dictadura, que todo eso os proporciona; si preferís la libertad, el mejoramiento económico, la dignificación de la ciudadanía mexicana, la vida altiva del hombre dueño de sí

mismo; venid al Partido Liberal que fraterniza con los dignos y los viriles, y unid vuestro esfuerzo á los de todos los que combatimos la injusticia para apresurar la llegada de ese día radiante en que caiga para siempre la tiranía y surja la esperada democracia con todos los esplendores de un astro que jamás dejará de brillar en el horizonte sereno de la patria.

REFORMA, LIBERTAD Y JUSTICIA.

Saint Louis, Mo., julio 1o. de 1906.

Presidente, *Ricardo Flores Magón*.- Vicepresidente, *Juan Sarabia*.- Secretario, *Antonio I. Villarreal*.- Tesorero, *Enrique Flores Magón*.- 1er. Vocal, *Prof. Librado Rivera*.- 2o. Vocal, *Manuel Sarabia*.<sup>186</sup>

Si bien, el Partido Liberal Mexicano no logró derrocar al gobierno dictatorial de Porfirio Díaz, logró sacudir la conciencia de los obreros, de ello dan testimonio las emblemáticas huelgas de Cananea y Río Blanco.

Finalmente se disolvió el Partido Liberal, cuando un grupo encabezado por los hermanos Flores Magón adoptó las banderas del anarquismo, y la mayoría de los demás se sumaron al Partido Antirreeleccionista que postuló a Francisco I. Madero para la presidencia de la República.

## 2. *El Partido Científico*

Durante la dictadura de Porfirio Díaz se formaron, entre sus adictos, dos corrientes: la civil y la militar; dentro de la primera destacó el llamado grupo de los científicos, que en 1892 fundó la Unión Liberal, conocida como Partido Científico, para apoyar la reelección del dictador en la farsa de comicios de ese año.

Si bien el Partido Científico representaba los intereses de uno de los grupos de secuaces de Porfirio Díaz, no contaba con una dirigencia formal, y mucho menos tenía una estructura organizacional, por lo que en rigor no era un partido político, sino una camarilla de colaboradores del dictador y de empresarios privilegiados por el Gobierno decidida a enriquecerse al amparo del poder público, este “partido” fue encabezado por el secretario de Hacienda, José Ives Limantour Marquet, secundado por Ramón Corral, Joaquín Casasús, Francisco Bulnes, Pablo Macedo y Rosendo Pineda.<sup>187</sup>

<sup>186</sup> Altamirano, Graciela y Villa, Guadalupe (comps.), *La Revolución mexicana, textos de su historia*, México, Instituto Mora-Secretaría de Educación Pública, 1985, t. I, pp. 301-310.

<sup>187</sup> Véase Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. El porfiriato*, México, Hermes, 1965, p. 752.

### 3. *El Partido Democrático*

También formado por colaboradores del dictador como Manuel Calero, Rafael Zubirán Capmany, Juan Sánchez Azcona, Heriberto Barrón y José Peón del Valle, el Partido Democrático rivalizaba con el de “los científicos” en la contienda por erigirse como herederos de la silla presidencial, ante la inminente desaparición del dictador, sentenciada por el inexorable Cronos.<sup>188</sup>

Alentado por la entrevista Díaz-Creelman, y con la venia del dictador que —al igual como lo hacía con otros grupos— les inducía a creer que contaban con su apoyo, el 20 de enero de 1909 se dio a conocer el Manifiesto y Programa del Partido Democrático, en el que tímidamente señalaba superficialmente algunas de las múltiples fallas del régimen dictatorial imperante, pero dejaba a salvo los intereses de los factores reales de poder de aquella época.

En su manifiesto anunciaba que tendría una esfera de acción distinta de la de otros grupos que proclaman solamente el triunfo de personalidades; y tiende a la conquista de la libertad política, para que puedan normalmente funcionar nuestras instituciones, y ellas sean, por fin y para siempre, el origen y la expresión del gobierno del pueblo mexicano.

Atribuía el Partido Democrático su creación a la angustiada necesidad nacional de orientar y definir la situación política del país en un plazo breve y fatal, aunque indeterminado.

El manifiesto en mención señalaba la necesidad de hacernos *ciudadanos*, por cumplir nuestras obligaciones virilmente y ejercer nuestros derechos con franqueza y con valor, es decir, gobernarnos nosotros mismos; y para congraciarse con el dictador, apuntaba:

Aquellos que sueñan en que los que gobiernen después han de seguir la política que con éxito tan completo ha implantado y desarrollado el C. general Porfirio Díaz, o faltan con toda conciencia a la verdad, o, sin saberlo, son revolucionarios, porque esa política, en lo que tiene de típicamente personal, no podrá ser continuada por sucesor alguno, sin provocar la revolución.<sup>189</sup>

<sup>188</sup> Véase Castillo, José R. del, *Historia de la revolución social de México*, México, 1915, p. 184.

<sup>189</sup> Iglesias González, Román, *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 521 y ss.

Para los autores del referido manifiesto, la paz, la libertad, la independencia nacional, sólo estarían, en lo porvenir, en el ejercicio de la libertad política, en el libre funcionamiento de nuestras instituciones, y en el gobierno efectivo de los ciudadanos, y sostenía que a mejores ciudadanos correspondían siempre mejores gobiernos.

Afirmaba el Partido Democrático en su manifiesto que no pretendía cambiar radical y súbitamente la vida política del país; ni crear con un programa una democracia ideal que se quedaría amortajada en el programa, porque sabía que la historia humana no puede ser violentada y que las transformaciones sociales y políticas no se decretan.

Pugnaba dicho programa por la escuela gratuita, obligatoria, laica y cívica, porque en ella, decía, está “la Patria”; y en materia electoral, se pronunciaba por el voto directo.

El manifiesto del Partido Democrático concluía señalando, entre sus aspiraciones, la garantía efectiva de la libertad del pensamiento, el cumplimiento eficaz de las Leyes de Reforma, el respeto a la libertad y a la vida del hombre, y la moralización de la justicia. En consonancia con su manifiesto, planteaba en once puntos el siguiente

#### PROGRAMA

- I. Vigorización y ensanche del Poder Municipal.
- II. Amplia difusión de la Educación Primaria.
- III. Legislación electoral.
- IV. Garantía efectiva de la libertad de escribir y publicar escritos, y en general de la libertad de pensamiento.
- V. Cumplimiento eficaz de las Leyes de Reforma.
- VI. Respeto a la libertad y a la vida del hombre.
- VII. Moralización de la justicia.
- VIII. Hacienda y Crédito Público. Las reservas, que acusa en lo sucesivo la Cuenta del Tesoro, deberán ser prudentemente limitadas por una ley que se expedirá al efecto.
- IX. Crédito interior. El Partido no cree conveniente la ampliación del crédito interior.
- X. Responsabilidad civil. El Partido pedirá la expedición de leyes relativas a accidentes del trabajo para proteger de un modo especial a los obreros que tan frecuentemente son víctimas de la incuria y avaricia de los patrones.
- XI. Leyes agrarias. Pedimos, por último, leyes que protejan la libertad del trabajador de los campos y que, de una manera general, mejoren sus condiciones económica y moral.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> *Idem.*



#### 4. *El Partido Nacional Obrero*

En el crepúsculo del porfiriato, los seguidores del dictador, divididos en varias fracciones, coincidían de manera unánime en la reelección del general Díaz como presidente, pues la disputa se centraba en torno de la vicepresidencia, confiando en el pronto deceso del presidente, dada su avanzada edad.

En este contexto, la corriente militar del porfiriato, poco después de la entrevista Díaz-Creelman, se pronunció por postular al general jalisciense Bernardo Reyes Ogazón como candidato a la vicepresidencia de la República, aprovechando el prestigio que ese personaje había adquirido en el quehacer público al ocupar los cargos de comandante de la tercera Zona Militar (Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), gobernador del Estado de Nuevo León —durante su mandato se inició la industrialización de ese Estado, de lo que da testimonio la fundación de la Fundidora de Monterrey y de otros complejos industriales— y ministro de guerra.

De esta suerte, la corriente reyista fundó el “Club Central Reyista 1910” y para apoyarlo creó el periódico “México Nuevo”. Poco después, el 15 de julio de 1909, el Club Central Reyista 1910 devino Partido Nacional Obrero, que en la misma fecha postuló como candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia de la República a Porfirio Díaz y a Bernardo Reyes, respectivamente.

Finalmente, el dictador se decidió por llevar de compañero de fórmula para su reelección a Ramón Corral, por lo que el Partido Nacional Obrero fue combatido duramente por la mayoría de los miembros del Gobierno federal y los gobernadores de los estados; el general Reyes fue retirado del Gobierno de Nuevo León y de la Comandancia de la tercera Zona Militar, y sus partidarios perseguidos, lo que dio lugar a que el general Reyes rechazara su postulación como candidato a la vicepresidencia de la República, actitud que su incondicional seguidor Manuel Calero justificó con el argumento de que el rechazo de su postulación fue consecuencia de haber antepuesto a su interés personal, el de la República, porque “Reyes... podía haber acudido —y para ello le sobraban medios y tamaños— a los procedimientos de violencia, que sin duda habrían sido entonces eficaces; pero ante el convencimiento de que el primero que empujara de nuevo al pueblo hacia el precipicio de las revoluciones, habría de ser el causante original de la ruina del país, abandonó patrióticamente la partida”.<sup>191</sup>

<sup>191</sup> Calero, Manuel, *Un decenio de política mexicana*, Nueva York, s. e., 1920, p. 14.

## 5. *El Partido Antirreeleccionista*

En opinión de Ramón Prida: “Cuando a raíz de la entrevista Creelman creyeron algunos por candidez y otros por miras personales que podrían juntarse impunemente y hacer labor fructífera, los antirreeleccionistas no perdieron la ocasión y comenzaron a agruparse para formar un partido de combate”.

Entre los grupos antirreeleccionistas, descuella el Centro Antirreeleccionista de México, constituido en la ciudad de México en mayo de 1909 —que fue la piedra angular del Partido Antirreeleccionista—, encabezado por Emilio Vázquez Gómez como presidente provisional, Francisco I. Madero y Filomeno Mata como secretarios provisionales; entre los fundadores figuraron también Luis Cabrera y Aquiles Elorduy; a ellos se sumaron de inmediato Toribio Esquivel Obregón, Félix Palavicini y José Vasconcelos.

Los principios del Partido Antirreeleccionista estaban compendiados, desde un año antes de su creación, en el libro de Francisco Ignacio Madero, *La sucesión presidencial en 1910. El partido nacional democrático*,<sup>192</sup> en el que su autor proponía la creación de un partido político que sugería llevara ese nombre.

En su célebre libro, que Madero dedicó “A los héroes de nuestra patria; a los periodistas independientes y a los buenos mexicanos”, impreso en una imprenta local de San Pedro de las Colonias, Coahuila, se pusieron de relieve los defectos del régimen dictatorial de Porfirio Díaz, y se presentó a la nación la posibilidad de construir un país cimentado en la democracia liberal.

Madero se decidió a escribir su libro y a promover la creación de un partido democrático, cuando advirtió que el propósito evidente del general Díaz y de su grupo era perpetuar el régimen dictatorial.

En cuanto a la entrevista con Creelman, Madero consideró ocioso estudiar lo dicho por el general Díaz al reportero del *Pearson's Magazine*, porque no las creyó sinceras, por estar en contradicción manifiesta con sus actos posteriores, y porque ya los tenía acostumbrados el dictador, desde el Plan de la Noria hasta sus últimas declaraciones, a formular las más falaces promesas

Los propósitos del Partido Antirreeleccionista quedaron contenidos en el Manifiesto a la Nación del Centro Antirreeleccionista de México, publicado a los pocos días de su constitución, en el cual se hacía notar que el movimiento revolucionario encabezado por el presidente Díaz, al amparo del

<sup>192</sup> Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, San Pedro, Coahuila, diciembre de 1908.

Plan de Tuxtepec, enarbolaba como principios básicos el sufragio libre, la estricta observancia de la Constitución y en especial la no reelección.

Pero triunfante la revolución, señala el Manifiesto referido, se olvidó el general Díaz de las promesas contenidas en su Plan de Tuxtepec, y desde su acceso al poder infringió la Constitución; la promesa de respetar el sufragio libre nunca la cumplió, y el principio de la no reelección fue hábilmente burlado durante el tiempo que fue precepto constitucional, y luego desapareció del texto constitucional para permitir la indefinida reelección de Porfirio Díaz.

El Manifiesto Antirreeleccionista destacaba que desde hacía más de 30 años el general Díaz se encontraba al frente de los destinos de la nación, y como resultado de las frecuentes reelecciones había concentrado en sus manos un poder absoluto, que aun cuando usado con relativa moderación, había traído los grandes males que invariablemente origina ese tipo de gobierno.

Consecuencia de lo anterior era, según el manifiesto de mérito, que a la sazón, la justicia amparaba al más fuerte; que la instrucción pública se impartía sólo a una minoría de quienes la necesitaban; que los mexicanos eran postergados por los extranjeros, aún en compañías en donde el Gobierno tenía el control, de lo que daban testimonio Ferrocarriles Nacionales; que los obreros mexicanos emigraban al extranjero, huyendo de la inseguridad y la miseria; que se habían emprendido guerras sangrientas, costosas e inútiles (omitió agregar que eran injustas y genocidas), contra los yaquis y los mayas; en fin, que se habían otorgado concesiones peligrosas al extranjero, como la relativa a la Bahía de la Magdalena, y por último, que el espíritu público estaba aletargado, el patriotismo y el valor cívico deprimidos, cuando el ideal de los pueblos debía ser fomentar esas virtudes, por ser las únicas capaces de protegerlo en las crisis graves

Apuntaba el Manifiesto que era penoso y vergonzante lo que entonces ocurría en nuestro país, porque los mexicanos tenían miedo de ejercitar sus derechos, por temor a que las autoridades no lo permitieran; se trataba de un miedo que por muchos años había paralizado las manifestaciones del valor cívico, del patriotismo, lo que tendría como consecuencia que cuando la patria estuviera en peligro no encontraría defensores que la salvaran.

Consideraba el manifiesto en cita, que tan triste situación se agravaría con la continuidad de ese régimen, pues la corrupción en las esferas oficiales aumentaría a medida que aumentara el servilismo del pueblo; y de seguir así, sin duda alguna se llegaría a la decadencia o a la anarquía.

De permitirse la reelección, según expresaba el Manifiesto referido, nuestra riqueza pública sería dilapidada por un Gobierno poco escrupuloso, al no existir cámaras legislativas independientes que se lo impidieran.

Para remediar tan triste situación, rezaba el manifiesto, quienes amaran a la patria debían unirse y luchar porque se respetaran los derechos políticos, confiar en nuestras propias fuerzas, y no esperar nada de los actuales mandatarios, toda vez que a ellos se debían tales males, por lo cual, lo único que los miembros del Gobierno en funciones querían era procurar prolongarlo, para afianzar en sus manos el poder absoluto y disfrutar tranquilos, a su sombra, de la mayor impunidad, al dar rienda suelta a sus pasiones.

Si el pueblo mexicano —expresaba el Manifiesto en cita—, se deja imponer servilmente las candidaturas oficiales, debemos considerar como definitivo el triunfo del absolutismo y para siempre proscrita de nuestro suelo la libertad; y nuestro destino quedará sujeto al capricho de un hombre que, como Santa Ana, podrá vender impunemente parte de nuestro Territorio, sin que se levante ninguna protesta de indignación... En cambio, si el pueblo recordando lo que vale, reconociendo sus fuerzas, se levanta activo y vigoroso dispuesto a conquistar sus libertades, indudablemente lo conseguirá, pues el reducido grupo de plutócratas que nos domina, no tendrá fuerza suficiente para sostener su poderoso empuje.<sup>193</sup>

En la parte final del multicitado Manifiesto se enfatizaba la resolución de sus firmantes de lanzarse a la lucha para combatir el absolutismo, enarbolando como bandera los principios de “Sufragio efectivo, no reelección”.

#### IV. LOS NUEVOS PARTIDOS POLÍTICOS AL INICIO DEL SIGLO XX

La dictadura del general Porfirio Díaz Mori, durante más de un tercio de siglo, colocó al país en un marasmo político que se tradujo en el enriquecimiento exorbitante del pequeño círculo de allegados al dictador, en el acaparamiento de la tierra mediante la proliferación de latifundios, en la depauperación masiva de la población, y en la inexistencia de partidos políticos que finalmente surgieron al final de su mandato, uno de los cuales abanderó la revolución en 1910 bajo el lema “Sufragio efectivo y no reelección”.

El estallido revolucionario de 1910 fue una protesta social y política contra aquel régimen autocrático, fundado en la idea de “poca política y mucha

<sup>193</sup> Estrada, Roque, *La Revolución y Francisco I. Madero*, Guadalajara, Imprenta Americana, 1912, pp. 86-93.

administración”, que institucionalizó la tienda de raya,<sup>194</sup> el encasillamiento de los peones del campo y la explotación desmedida de los obreros.

El derrumbe del prolongado porfiriato dio lugar a la formación de nuevos partidos y a la aparición de nuevos actores en el contexto político de México.

### *Los partidos políticos mexicanos entre 1911 y 1928*

La escena política mexicana no se mantuvo ajena a las corrientes ideológicas contrapuestas imperantes en Europa en la alborada del siglo XX, el liberalismo político y el comunismo influyeron en la conformación de los partidos políticos mexicanos de aquella época.

#### *A. El Partido Católico Nacional*

En aquel escenario de confrontación entre el liberalismo y el comunismo, apareció la encíclica *Rerum novarum*, expedida en la última década del siglo XIX por el papa León XIII, como una medida para frenar los abusos que cometían los económicamente poderosos en perjuicio de los más pobres e indefensos.

La encíclica en comento, por una parte, se pronunció contra el empobrecimiento del proletariado, y por otra, consideró a la propiedad privada como un derecho natural; asimismo, defendió el derecho de los obreros a asociarse en sindicatos; erigió al bien común como meta irrenunciable del Estado; y señaló lineamientos para mejorar el salario.

Al despuntar el siglo XX, el clero católico mexicano reorientó su actuación política a la luz de la encíclica *Rerum novarum*, expedida la década anterior por el papa León XIII, ya que había percibido claramente el descrédito del liberalismo, y complementariamente promovió la creación de grupos católicos como la Unión Católica Obrera, en 1908; los Operarios Guadalupanos, en 1909; la Unión de Damas Católicas, en 1912; la Asociación Católica de la Juventud Mexicana, en 1913, y, sobre todo, el efímero Partido

---

<sup>194</sup> A los peones del campo suele acreditárseles jornales nominales que varían entre 25 y 30 centavos diarios; rara vez son más altos. Por lo regular, no reciben un solo centavo en efectivo, sino que se les paga en vales de crédito contra la tienda de raya de la hacienda, en la cual están obligados a comprar a pesar de los precios exorbitantes”. Kenneth Turner, John, *México bárbaro*, 20a. ed., México, Porrúa, 2011, pp. 86 y 87.

Católico Nacional, creado en 1911, en las vísperas del derrocamiento del porfiriato.

A principios de mayo de 1911, un grupo de católicos, presidido por Gabriel Fernández Somellera, fundó, a instancias del arzobispo de México José Mora del Río, el Partido Católico Mexicano, con la participación destacada de Manuel F. de la Hoz, Emmanuel Amor, Carlos Díez de Sollano, Luis García Pimentel, Rafael Martínez del Campo, Miguel Palomar y Vizcarra, y José González Rubio; su lema fue “Dios, Patria y Libertad”.

En su programa, publicado en su periódico *La Nación*, el Partido Católico Nacional —cuyas ideas, e incluso el nombre de su periódico, fueron después retomadas en buena medida por el Partido Acción Nacional— prometía defender, aun a costa de los bienes y la vida de sus miembros, la independencia y la integridad del territorio nacional; pugnaba por la libertad religiosa, la libertad de enseñanza, la libertad de sufragio y la no reelección; respaldaba la fundación de instituciones de crédito para la agricultura y la pequeña industria; se pronunciaba por la inamovilidad de los funcionarios del Poder Judicial, y tímidamente proponía mejorar las condiciones de los trabajadores, en un esquema conciliatorio del capital y el trabajo.<sup>195</sup>

### B. *El Partido Constitucional Progresista*

Triunfante la revolución maderista, el prócer Madero procuró, con el apoyo de su hermano Gustavo, de Juan Sánchez Azcona, Luis Cabrera, José Vasconcelos, Alfredo Robles Domínguez, Roque Estrada, Jesús Urueta, Heriberto Frías, Roque González Garza, Miguel Díaz Lombardo, Eduardo Hay, Francisco Martínez Baca, entre otros, la creación de un partido político que le fuera incondicional, a cuyo efecto se celebró el 11 de agosto de 1911 en el Teatro Hidalgo de la Ciudad de México, la correspondiente Convención que eligió formalmente su primera directiva encabezada por Juan Sánchez Azcona y Díaz Covarrubias.

En opinión de Vicente Fuentes Díaz, con la creación del Partido Constitucional Progresista, Madero trató “de constituir con elementos que le fuesen adictos personalmente, un instrumento que le sirviera más eficazmente para realizar su propia política”.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Véase “Lo que deben saber y practicar los católicos mexicanos”, *La Nación, Órgano del Partido Católico Nacional*, México, 1913, pp. 3-19.

<sup>196</sup> Fuentes Díaz, Vicente, *op. cit.*, p. 164.

De esa manera, hizo posible que el Partido Constitucional Progresista atendiera su consigna de preferir la fórmula Madero-Pino Suárez como candidatos a presidente y vicepresidente en la elección de 1911, en vez de la de Madero-Vázquez Gómez, que fue la postulada en la elección del año anterior. En rigor, el Partido Constitucional Progresista fue una nueva versión del Partido Antirreeleccionista al que sustituyó, pues su dirigencia y militancia fue casi la misma, sólo que quedó sujeto a un mayor control y dominio de Francisco I. Madero, por lo que se identificó como un partido de caudillo, que en ese caso fue Madero.

El Programa del Partido Constitucional Progresista, discutido y aprobado el 11 de agosto de 1911, proponía hacer realidad la vigencia de la Constitución y, en consecuencia, hacer efectivos los deberes y derechos previstos en ella; hacer realidad el “sufragio efectivo” mediante una reforma electoral y restablecer el principio de la “no reelección” presidencial y de los gobernadores de los estados; fortalecer la libertad y el poder del municipio; consagrar la libertad de expresión y la de enseñanza.

Dicho Programa planteaba, también, el mejoramiento de la condición material, intelectual y moral del obrero, procurando la expedición de leyes sobre pensiones o indemnizaciones por accidentes del trabajo, así como la repatriación de los indios mayas y yaquis deportados, y la fundación de colonias agrícolas en los terrenos nacionales. De igual modo, postulaba la mexicanización del personal ferrocarrilero en todas sus jerarquías; el reparto de los impuestos con equidad, aboliendo el sistema de iguales; suprimir los monopolios y privilegios; fomentar la agricultura, especialmente la pequeña, y estrechar las relaciones con los países extranjeros, en particular con los latinoamericanos, y promover la unión de las repúblicas centroamericanas. Además, se agregaron al Programa las cláusulas siguientes:

#### Cláusulas adicionales

I. Reformas a la organización de los tribunales federales y especialmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con objeto de facilitar el buen despacho de los negocios.

II. Reformas a las leyes de procedimientos en materia civil y penal, a fin de hacer más expedito el despacho de los negocios en materia civil y dar mayores garantías a la libertad Individual.

III. Restablecimiento del juicio de amparo en materia civil en toda su amplitud, anteriormente restringida para servir a los intereses de la tiranía.

IV. Leyes que favorezcan la creación y subsistencia de la pequeña propiedad agraria.

V. Leyes que garanticen los efectos de la posesión y prescripción para dar mayor firmeza a la propiedad inmueble.

VI. Leyes fiscales que igualen la pequeña y la grande propiedad ante el impuesto.<sup>197</sup>

### C. *El Partido Liberal Estudiantil*

La fundación del Partido Liberal Estudiantil en agosto de 1911 significó la incorporación de la juventud estudiosa de México al quehacer político a través de este partido, el cual vino a ser, en cierto sentido, el sector juvenil del Partido Constitucional Progresista, dado que adoptó las bases de este último.

La dirigencia de dicho partido quedó integrada, bajo la presidencia de Luis Jaso, por Enrique Estrada, Melquiades Angulo, Alberto Orozco, Carlos M. Samper y Melchor Menchaca.

En las elecciones de 1911, el Partido Liberal Estudiantil postuló para la presidencia de la República a Francisco I. Madero, y para la vicepresidencia, a Fernando Iglesias Calderón.

### D. *El Partido Nacionalista Democrático*

Constituido por antiguos partidarios del general Bernardo Reyes, decepcionados por el desaire de éste al rechazar la candidatura que le ofrecían para la presidencia de la República, el Partido Nacionalista Democrático se convirtió en un aliado, para no decir comparsa, del Partido Constitucional Progresista, por cuya razón, al igual que éste, fue un partido de caudillo.

Su comité directivo se integró, bajo la presidencia de Diego Arenas Guzmán, por Blas Sobrino, Rafael Beltrán, Daniel N. Marín, Juan Gómez, Felipe Sánchez, Luis Torres y Pedro Suárez.

Los dirigentes del Partido Nacionalista Democrático, en un manifiesto publicado en agosto de 1911, invitaron a los clubs antirreeleccionistas a sumarse a su partido, para elevar a los primeros puestos en la República, a los candidatos que determinara su Convención; el final del manifiesto era del tenor siguiente:

Al mismo tiempo, todos los que forman el Congreso del Partido y sus Clubs adherentes, dan un vehemente voto de confianza a su candidato, el gran demócrata Francisco I. Madero y esperan el que, como hasta aquí, siga llevando

<sup>197</sup> Hernández Molina, Moisés, *Los partidos políticos en México*, Puebla, J. M. Cajica, 1970, pp. 397-399.



a cabo la obra grandiosa de encaminar al pueblo por el sendero de la democracia y le protestan que están dispuestos a ayudarle en ella, yendo, si es preciso, hasta el sacrificio.<sup>198</sup>

### E. *El Partido Liberal Constitucionalista*

En 1916 se formó, en el molde del partido de caudillo, en este caso Álvaro Obregón Salido, el Partido Liberal Constitucionalista, promovido por el general Benjamín Hill Salido y auspiciado por el propio general Álvaro Obregón Salido, entre sus fundadores figuraron José Inés Novelo, Rafael Zubarán Capmany, Rafael Martínez de Escobar y Eduardo Neri.<sup>199</sup>

Pese a haber sido creado el Partido Liberal Constitucionalista, cuando menos con su apoyo, poco tiempo después, envanecido por su encumbramiento, Obregón lo desdeñaba, prueba de ello su Manifiesto a la República lanzado en Nogales, Sonora, el 1o. de junio de 1919, en el que calificó de desastrosa la situación de ese instituto político, al afirmar: “El Partido Liberal está prácticamente desintegrado, porque se han repetido ésta vez todos los fenómenos que he dejado señalados como factores determinantes de sus anteriores fracasos: las divisiones se han producido en todos los aspectos, degenerando en muchos Estados de la República en divisiones políticas y contiendas armadas”.<sup>200</sup>

En ese manifiesto, el caudillo explicó que no dejaba a ninguno de los muchos grupos que le habían ofrecido su apoyo —entre los cuales estaba el Partido Liberal Constitucionalista— la dirección de la contienda:

Por tener la seguridad de que un triunfo electoral de cualquiera de los grupos de referencia, no daría a su candidato la fuerza moral necesaria para enfrentarse con los problemas por resolver y para conjurar los peligros que he dejado señalados: fuerza que solamente puede darla una franca manifestación de la voluntad nacional... Me presento, pues, en el tablado político para decir a la nación, desde éste manifiesto: soy candidato a la presidencia de la República en la próxima campaña electoral, no tengo compromisos de ninguna índole ni dentro ni fuera del país.<sup>201</sup>

<sup>198</sup> *Nueva Era*, 24 de agosto de 1911.

<sup>199</sup> *Cfr.* Manjarrez, Froylán, *La jornada constitucional*, México, Talleres Gráficos y Diario Oficial, 1930, p. 282.

<sup>200</sup> Iglesias González, Román, *op. cit.*, p. 827.

<sup>201</sup> *Ibidem*, pp. 830 y 831.

### F. *El Partido Nacional Cooperativista*

En 1922, el Partido Nacional Cooperativista o Cooperatista —a la sazón presidido por Juan Manuel Álvarez del Castillo—,<sup>202</sup> en alianza con el Partido Socialista del Sureste y el Partido Nacional Agrarista, sustituyó al Partido Liberal Constitucionalista en el control de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; más la adhesión de Jorge Prieto Laurens y Martín Luis Guzmán a la candidatura de Adolfo de la Huerta a la presidencia de la República, provocó su división y luego su ruina, como lo señala Vicente Fuentes Díaz al afirmar: “Vencido y derrotado De la Huerta, sus compañeros de asonada siguieron el mismo trágico camino. El Partido Nacional Cooperatista, o mejor dicho, la fracción de él que se había lanzado a la asonada delahuertista, quedó deshecha. El partido dejó de existir desde ese momento”.<sup>203</sup>

El programa del Partido Nacional Cooperativista postulaba la democracia económica cooperativa, e incluía:

- El fomento del cooperativismo como solución a los problemas económicos del pueblo;
- La nacionalización de la tierra y de los principales servicios públicos;
- El fortalecimiento de la irrigación;
- El desarrollo de las comunicaciones;
- La sustitución del Ejército por guardias ciudadanas;
- El apoyo a la educación pública;
- La autonomía universitaria;
- La supresión de la pena de muerte;
- El principio universal de no intervención en el orden internacional.<sup>204</sup>

### G. *El Partido Laborista Mexicano*

En 1917, Luis N. Morones Negrete, líder máximo de la Confederación Regional Obrera Mexicana, creó el Partido Socialista Obrero, de efíme-

<sup>202</sup> Álvarez del Castillo, Juan Manuel, *Memorias*, México, Edición del autor, 1960, p. 160.

<sup>203</sup> Fuentes Díaz, Vicente, *op. cit.*, p. 190.

<sup>204</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 189.

ra existencia, que instauró en México la figura del partido sindical, o sea, del partido constituido por una organización sindical, el cual se disolvió en 1918 dado su fracaso en la elección de diputados de aquel año, siendo sustituido por el Partido Laborista Mexicano fundado por el mismo dirigente obrero.

La fundación del Partido Laborista, en 1919, dotó a los líderes de la Confederación Regional Obrera Mexicana de una poderosa herramienta política para el logro de las ambiciones de su dirigente máximo Luis N. Morones, quien no dudó en integrar al partido como un parte del Estado, en lugar de ser una organización independiente encaminada a velar por los intereses de los trabajadores.<sup>205</sup>

Desde el periodo presidencial de Álvaro Obregón, el Partido Laborista Mexicano estableció fuerte vínculo con el secretario de Industria, Plutarco Elías Calles, y durante la presidencia de éste se convirtió prácticamente en el partido del Gobierno, pero el asesinato de Obregón dio lugar a que corriera la versión de que Morones había sido el autor intelectual, lo que marcó el desprestigio de ese partido que, por cierto no concurrió a la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, porque ya estaba prácticamente liquidado.<sup>206</sup>

#### H. *El Partido Nacional Agrarista*

Impulsor de la reforma agraria, el Partido Nacional Agrarista fue fundado el 13 de junio de 1920 por el ideólogo del movimiento zapatista Antonio Díaz Soto y Gama, junto con Rodrigo Gómez, Aurelio Manrique, Felipe Santibáñez y otros simpatizantes del reparto de tierras entre el campesinado mexicano, con el apoyo, o por lo menos el beneplácito, de Álvaro Obregón. Acerca de ese partido, el historiador José C. Valadés comenta:

Frente a la Confederación [Nacional Agrarista] se levantó el Partido Nacional Agrarista presidido por Antonio Díaz Soto y Gama, que pareció ser el agrupamiento político de mayor porvenir en el país. Soto y Gama, al efecto, censuró gobernadores, guio procuraciones de tierras, proyectó diputados y ejerció, en fin, un sacerdocio agrario al que dio tintes de doctrina.<sup>207</sup>

<sup>205</sup> Véase Valadés, José C., *Historia general de la Revolución mexicana*, México, Manuel Quesada Brandí, Editor, 1967, t. VI, pp. 284 y 285.

<sup>206</sup> Véase Fuentes Díaz, Vicente, *op. cit.*, pp. 197 y 198.

<sup>207</sup> Valadés, José C., *op. cit.*, t. VII, p. 207.

En las campañas presidenciales del candidato Obregón, tanto en la de 1920 como en la de 1928, el Partido Nacional Agrarista desempeñó un papel importante en el triunfo del caudillo, pero muerto éste, no pudo sobrevivir a su enfrentamiento con Plutarco Elías Calles, quien subrepticamente respaldó a Leopoldo Reynoso Díaz para asumir la presidencia de dicho partido, logrado lo cual en 1929, el nuevo presidente expulsó del mismo a Aurelio Manrique, Antonio Díaz Soto y Gama y sus seguidores, convirtiéndose en un partido comparsa del callismo, lo que ocasionó su extinción en razón de su descrédito.<sup>208</sup>

### I. *El Partido Comunista Mexicano*

A petición de la clandestina asociación obrera internacional, denominada Liga de los Comunistas, formulada en el desarrollo de su congreso, celebrado en Londres en noviembre de 1847, Carlos Marx y Federico Engels redactaron el Manifiesto del Partido Comunista que vio la luz primera en Londres el 21 de febrero de 1848, documento de unas cuantas páginas que cimbró al mundo durante largas décadas, como lo sentenció la parte final del Manifiesto:

Los comunistas consideran indigno ocultar sus ideas y propósitos. Proclaman abiertamente que sus objetivos sólo pueden ser alcanzados derrocando por la violencia todo el orden social existente. Que las clases dominantes tiemblen ante una Revolución Comunista. Los proletarios no tienen nada que perder en ella más que sus cadenas. Tienen, en cambio, un mundo que ganar. *¡Proletarios del mundo, uníos!*

Las ideas comunistas de Marx, Engels y otros autores, como Pierre Joseph Proudhon, Saint-Simón y Louis Blanc, junto con las de los anarquistas, surgidas en Europa en el segundo tercio del siglo XIX, tuvieron una recepción tardía en México, donde empezaron a conocerse en el ocaso del siglo decimonónico, sin encontrar mayor eco en esa época, aun cuando influyeron en el pensamiento de los hermanos Flores Magón.

El 24 de noviembre de 1919, estimulado por el triunfo de la Revolución bolchevique de 1917 y con el apoyo de la *Comintern* —abreviatura de *The Communist International*— fue fundado el Partido Comunista Mexicano por Manuel Briseño, José Allen, Adolfo Santibáñez, Herón Proal, Charles Phillips, Genaro Gómez, Francisco Cervantes López, Linn Gale, Felipe

<sup>208</sup> Véase Fuentes Díaz, Vicente, *op. cit.*, p. 198.

Hernández, Juan y María Luisa González, Felipe Dávalos, María Alonso, Rafael Carrillo Azpeitia y Timoteo García, con la asistencia del hindú Manahendra Nat Roy y el judío ruso Mijaíl Borodin.<sup>209</sup>

En las elecciones presidenciales de 1924, a la par que el Partido Laborista Mexicano, el Partido Comunista Mexicano postuló como candidato al general Plutarco Elías Calles, quien resultó triunfador, lo que dio al PCM cierto auge al inicio del Gobierno callista.

En su Programa de Acción, el naciente Partido Comunista Mexicano se comprometía a “Propagar la idea de la derrota del capitalismo por medio de la conquista industrial del poder político, hasta llegar al establecimiento transitorio de la dictadura del proletariado”.

### J. Otros partidos políticos

En México, además de los partidos antes mencionados, que tenían o pretendían tener carácter nacional; en los turbulentos años que siguieron al de la expedición de la Constitución de 1917, se formaron partidos regionales como el Partido Socialista de Yucatán, fundado por el general Salvador Alvarado, y convertido en Partido Socialista del Sureste: que bajo la égida de Felipe Carrillo Puerto extendió su cobertura a Campeche y Tabasco en 1918. Cinco años más tarde, con vista al relevo del presidente de la República al siguiente año, Carrillo Puerto expresó claramente su apoyo al precandidato Plutarco Elías Calles —a la sazón secretario de Gobernación en el gobierno del presidente Álvaro Obregón—, quien abiertamente manifestó: “Tengo la absoluta seguridad de que cuando se lance la candidatura del general Calles, todos los obreros y campesinos lo apoyarán con todas sus fuerzas (porque) la candidatura del general Calles está en el corazón del pueblo mexicano y su victoria se halla fuera de duda”.<sup>210</sup>

Entre 1918 y 1924 se fundaron otros pequeños partidos políticos regionales, entre los más destacados se pueden mencionar el Partido Liberal Independiente de Sonora, fundado por Jesús M. Garza; el Partido Socialista Agrario de Campeche; el Partido Socialista del Trabajo de Veracruz; el Partido Laborista de Colima; el Partido Laborista de Jalisco; el Partido del Trabajo de Puebla; el Partido del Trabajo de San Luis Potosí; el Parti-

<sup>209</sup> Véase Connelly Ortiz, Juana Marisela, *México, China y la Tercera Internacional*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 1975, tesis para obtener el título de licenciada en historia, pp. 128-133.

<sup>210</sup> *El Universal*, 25 de julio de 1923, p. 1.

do Socialista Michoacano; el Partido Liberal Jalisciense, fundado por José Guadalupe Zuno; la Confederación de Partidos Guanajuatenses, y el Partido Socialista Fronterizo, con sede en Ciudad Victoria, creado por Emilio Portes Gil.<sup>211</sup>

---

<sup>211</sup> Véase Moreno, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo (1918-1982)*, 8a. ed., México, Costa-Amic, s. a., p. 110.

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS A PARTIR DE 1928

En su edición correspondiente al sábado 22 de enero de 1927, el *Diario Oficial*, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicó el Decreto por el cual se reformaron los artículos 82 y 83 de la Constitución federal; en lo relativo al artículo 82 de la reforma en cita, hecha a la medida del caudillo indiscutido de la época: Álvaro Obregón Salido, suprimió entre los impedimentos para ocupar la presidencia de la República, el contenido en la fracción VII de ese numeral, consistente en no haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo, habida cuenta que su participación en la insurrección efectuada conforme al Plan de Agua Prieta, lo descalificaba para ocupar el cargo; el nuevo texto de la citada fracción VII estableció “No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83”.

Por su parte, el texto original del artículo 83 constitucional consagraba el principio emblemático de la Revolución, acerca de la no reelección: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto”, bandera que fue arriada por el mencionado Decreto de reforma publicado el 22 de enero de 1927, que agregó al numeral en cita un párrafo del tenor siguiente: “[El presidente] No podrá ser electo para el periodo inmediato, pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo”.

Seguía pues el victorioso revolucionario sonoreense la huella del otrora antirreeleccionista Porfirio Díaz, que inició su larga cadena de reelecciones con la tímida reforma de 5 de mayo de 1878 a la Constitución de 1857 para disponer: “Art. 78. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo

inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones”.<sup>212</sup>

Retirada la traba que le impedía reelegirse, después de haber transcurrido cuatro años de concluir su mandato presidencial el 30 de noviembre de 1924, el general Obregón fue postulado como candidato presidencial por varios partidos, entre ellos el Partido Nacional Agrarista, su triunfo en los comicios de 1928 no tuvo mayor problema. Su problema, que no pudo resolver, fue con el clero beligerante que finalmente se lo manifestó el 17 de julio de 1928, en el restaurante “La Bombilla” en pleno festejo de su triunfo electoral, por medio de los seis disparos de la pistola, previamente bendecida, de su victimario León Toral:

Obregón estaba, minutos antes, en la plenitud de su triunfo vital. Inesperadamente llega hacia él un hombrecillo, al que apenas advierte, que va a enseñarle unas dizque caricaturas. El manco está contento, rodeado de su gente, oyendo a los cantantes de la típica de Esparza Oteo bordar su canción preferida (El limoncito). Decide ser amable. Voltea hacia los papeles. Sonríe. Y de pronto todo se le hace negro, confuso, absurdo. Una rueda que gira se agranda y se achica. Un zumbido musical le tapa todo ruido, hasta el amable de su canción predilecta, Se le va la mesa, se van los papeles, se desdibuja todo.<sup>213</sup>

El asesinato del presidente electo conmocionó al país y vino a transformar radicalmente el sistema político mexicano, incluido el sistema de partidos, así lo reconoció el presidente Plutarco Elías Calles en su último informe presidencial rendido ante el Congreso de la Unión el 1o. de septiembre de 1928 al afirmar:

La desaparición del presidente electo ha sido una pérdida irreparable que deja al país en una situación particularmente difícil, por la total carencia no de hombres capaces o bien preparados, que afortunadamente los hay; pero sí de personalidades de indiscutible relieve, con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza personal y política bastante para merecer por su sólo nombre y su prestigio la confianza general.<sup>214</sup>

<sup>212</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-2005)*, 24a. ed., México, Porrúa, 2012, p. 705.

<sup>213</sup> Blanco Moheno, Roberto, *Crónica de la Revolución mexicana*, México, Diana, 1967, t. II, pp. 361 y 362.

<sup>214</sup> *Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821-1966*, México, Cámara de Diputados, 1966, t. III, p. 805.



Agregó el presidente Calles que aquella difícil situación derivada de la falta de caudillos propiciaba, sin embargo, pasar de la condición de país de un hombre a la de nación institucional, y propuso convertir el sistema político autocrático del caudillismo en un moderno sistema democrático de partidos con: “la entrada definitiva de México al campo de las instituciones y de las leyes y el establecimiento, para regular nuestra vida política, de reales partidos nacionales orgánicos con olvido e ignorancia de hoy en delante de los hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y para la tranquilidad del país”.<sup>215</sup>

## I. EL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO

A la muerte de Álvaro Obregón Salido —su último caudillo—, la Revolución mexicana se bajó del caballo, cambió las chaparreras y carrilleras<sup>216</sup> por el traje y la corbata; además, en el discurso, se propuso suplir los caudillos con las instituciones, aun cuando en la práctica la figura del caudillo fue sustituida por la del jefe máximo, es decir, en lugar de caudillismo, maximato, con Plutarco Elías Calles como jefe máximo de la Revolución.

El cambio del caudillismo por el institucionalismo y la legalidad, propuesto por Plutarco Elías Calles en su último informe presidencial, fue asumido por Emilio Portes Gil, que le sucedió en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, al afirmar en el discurso pronunciado al tomar posesión del cargo ante el Congreso de la Unión: “confío en que el establecimiento de partidos políticos sólidamente enraizados, dueños de un programa y de un sector fijo de opinión, servirá para desvincular la política de la administración y para impedir, ojalá que de hoy para siempre, que el Estado se convierta en elector”.<sup>217</sup>

En consonancia con su propuesta de institucionalizar al país, el propio Calles, en los últimos días de noviembre de 1928, organizó una reunión privada en el domicilio del ingeniero Luis L. León, a la que asistieron, además,

<sup>215</sup> *Idem.*

<sup>216</sup> Carrillera: “Banda de cuero con pequeñas bolsas dispuestas en serie, en donde se guardan las balas, que se usa transversalmente sobre el tórax o alrededor de la cintura”. Chaparreras: “Cubiertas de cuero grueso y flexible de venado, de chivo o de lona, que usan los vaqueros y los charros para protegerse de los chaparros y otros arbustos y varas del campo...”, *Diccionario del español de México*, dir. de Luis Fernando Lara, México, El Colegio de México, 2010, vol. 1, pp. 402 y 562.

<sup>217</sup> *Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821-1966, op. cit.*, p. 880.

Emilio Portes Gil, Bartolomé Vargas Lugo, Marte R. Gómez, Manuel Pérez Treviño, Manlio Fabio Altamirano, Adalberto Tejeda, Agustín Arroyo Chávez, Bartolomé García Correa, Aarón Sáenz, Gonzalo N. Santos, David Orozco y Melchor Ortega, reunión en la que se acordó la integración de un comité, presidido por Calles, y compuesto, además, por Aarón Sáenz, Luis L. León, Manuel Pérez Treviño, Basilio Badillo, Bartolomé García, Manlio Fabio Altamirano y David Orozco, encargado de organizar al nuevo y poderoso Partido Nacional Revolucionario que, mediante un manifiesto fechado el 1o. de diciembre de 1928, convocó a las “agrupaciones y organizaciones políticas de la República, de credo y de tendencia revolucionaria”, para constituir el nuevo partido que aspiraba a agrupar a todos los revolucionarios del país para apoyar a los Gobiernos de la Revolución.

La creación del Partido Nacional Revolucionario, por iniciativa del general Plutarco Elías Calles, la confirma el licenciado Emilio Portes Gil, a quien el general le comentó verbalmente:

Después de muchas reflexiones sobre la grave situación que se ha creado como consecuencia de la inesperada muerte del general Obregón, he meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un programa y el ejercicio de la democracia... Yo creo que la organización de un partido de carácter nacional servirá para constituir un frente revolucionario ante el cual se estrellen los intentos de la reacción... Con tal organismo, se evitarán los desórdenes que se provocan en cada elección y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras instituciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia.<sup>218</sup>

Para la creación del Partido Nacional Revolucionario, desde agosto de 1928, Calles ordenó a algunos de sus colaboradores más allegados —entre otros, al médico José Manuel Puig Casauranc, a la sazón secretario de educación pública— el análisis de la formación y evolución de partidos políticos en algunos países de Europa y de Estados Unidos.<sup>219</sup>

En Italia, el fascismo rampante había llevado a Benito Mussolini a la cima del poder, después de su exitosa Marcha sobre Roma realizada el 28 y

<sup>218</sup> Portes Gil, Emilio, *Quince años de política mexicana*, 3a. ed., México, Ediciones Botas, 1954, p. 228.

<sup>219</sup> Véase Puig Casauranc, José Manuel, *Galatea rebelde a varios Pígmaliões, de Obregón a Cárdenas*, México, Impresores Unidos, 1938, p. 282.

29 de octubre de 1922,<sup>220</sup> por lo que su Partido Nacional Fascista fue objeto de estudio por parte de los colaboradores de Calles, y en alguna medida, influyó en la constitución del Partido Nacional Revolucionario, como se infiere en el resabio corporativista de su estructura organizacional.

Como es sabido, el corporativismo implica la intervención del Estado en la integración de organismos que aglutinan a empresarios y trabajadores, con el fin de evitar los enfrentamientos derivados de la lucha de clases.

La intervención del Estado mexicano en la formación del Partido Nacional Revolucionario quedó confirmada en el decreto del presidente de la República Emilio Portes Gil del 25 de enero de 1930, conforme al cual, los trabajadores del Estado debían contribuir cada año al financiamiento del Partido Nacional Revolucionario con un día de sueldo en cada uno de los meses de 31 días.<sup>221</sup>

La Convención Constitutiva del Partido Nacional Revolucionario tuvo lugar durante cinco días en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro —el mismo recinto donde, doce años antes, se había elaborado la Constitución de 1917, cuyos principios compartía el naciente instituto político—, a partir de las 10 de la mañana del 10. de marzo de 1929; en ella se aprobó su Declaración de Principios.

El Partido Nacional Revolucionario vino a ser una especie de federación de numerosos partidos regionales que finalmente desaparecieron mediante acuerdo de su Segunda Asamblea Nacional; si bien la fusión de esos partidos abatió, en buena medida, las violentas disputas que con frecuencia se suscitaban para dirimir sus diferencias derivadas de la contraposición de sus respectivos intereses, tuvo también como consecuencia que su ideología no tuviera aspectos radicales, a fin de formar un frente amplio que permitiera la incorporación de militantes de diferentes tendencias ideológicas, “cualquiera que sea su posición social”.

Inicialmente, la estructura orgánica del PNR se integró con un Comité Directivo Nacional, un comité directivo por cada Estado o Territorio de la República, un comité distrital por cada uno de los distritos electorales del país, un comité municipal por cada municipio del país, cuyos respectivos

---

<sup>220</sup> Véase Tasca, Ángelo, *El nacimiento del fascismo*, trad. de Antonio Aponte e Ignacio Romero, Barcelona, Ariel, 1969, p. 341.

<sup>221</sup> Véase Contreras Cruz, Sergio, *Mi partido*, México, Ediciones Organización, 1978, p. 82. El mencionado decreto fue derogado mediante Acuerdo expedido el 18 de diciembre de 1937 por el presidente de la República Lázaro Cárdenas, documento en el que se sugirió reformar los Estatutos del Partido Nacional Revolucionario e, incluso, cambiar su denominación.

integrantes debían ser elegidos en la asamblea correspondiente, en forma directa y por mayoría de votos.

El Comité Directivo Nacional estaba compuesto por un representante de cada uno de los partidos de las entidades federativas, integrados al PNR, y entraba en receso al hacerse la designación, de entre sus miembros, de los integrantes de su Comité Ejecutivo Nacional formado por un presidente, un secretario general, un secretario de actas, un secretario de prensa, un secretario tesorero, un secretario encargado de los asuntos del Distrito Federal y un secretario del exterior.

Fundado por determinación del presidente de la República, Plutarco Elías Calles —su ideólogo original—, el Partido Nacional Revolucionario fue un partido formado desde el Gobierno para permanecer en el Gobierno, a efecto de hacer efectivos los postulados de la revolución resumidos en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917.<sup>222</sup>

La fundación del Partido Nacional Revolucionario vino a ser la culminación de un proceso de cambio social iniciado en 1910, en la búsqueda de la superación de las condiciones de vida de un pueblo que trata de salir de la miseria, de la ignorancia, del fanatismo, de la desigualdad, de la injusticia, en fin, de un pueblo que lucha por la libertad. Como dijera Doralicia Carmona Dávila: “Se trata también de ahorrar a la Patria en lo futuro, episodios sangrientos por cuestiones de política y de evitar que las presiones exteriores, la crisis económica mundial, la lucha religiosa y la recuperación creciente de las fuerzas de la reacción, logren detener el cambio revolucionario”.<sup>223</sup>

Tuvo el PNR una existencia de apenas nueve años, del 4 de marzo de 1929 al 30 de marzo de 1938, durante los cuales enfrentó graves problemas, como el de la renuncia del general e ingeniero Pascual Ortiz Rubio a la presidencia de la República en 1932; destacó en la labor del PNR la reforma constitucional que prohibió absolutamente la reelección del presidente de la República, y la reelección inmediata de todo funcionario público.

---

<sup>222</sup> El artículo 1 de los Estatutos del Partido Nacional Revolucionario estableció: “El objeto del PNR es el de mantener de modo permanente y por medio de la unificación de los elementos revolucionarios del país, una disciplina de sostén al orden legal creado por el triunfo de la Revolución Mexicana, y definir y consolidar cada día más la doctrina y las conquistas de la Revolución, llevando a los puestos representativos a elementos que por su filiación, idoneidad y moralidad, garanticen los postulados de la misma y las aspiraciones generales del país”.

<sup>223</sup> Carmona Dávila, Doralicia, *Memoria política de México*; disponible en: <http://memoriapoliticademexico.org/Efemerides/3/04031929.html>.

El PNR estuvo presidido sucesivamente por los siguientes personajes, cuyos periodos se detallan a continuación:<sup>224</sup>

Manuel Pérez Treviño (4 de marzo de 1929-10 de febrero de 1930), Basilio Vadillo (10 de febrero de 1930-22 de abril de 1930), Emilio Portes Gil (22 de abril de 1930-15 de octubre de 1930), Lázaro Cárdenas del Río (15 de octubre de 1930-28 de agosto de 1931), Manuel Pérez Treviño (28 de agosto de 1931-12 de mayo de 1933), Melchor Ortega (12 de mayo de 1933-9 de junio de 1933), Manuel Pérez Treviño (9 de junio de 1933-25 de agosto de 1933), Carlos Riva Palacio (25 de agosto de 1933-14 de diciembre de 1934), Matías Ramos Santos (14 de diciembre 1934-15 de junio de 1935), Emilio Portes Gil (15 de junio de 1935-20 de agosto de 1936) y Silvano Barba González (20 de agosto de 1936-30 de marzo de 1938).<sup>225</sup>

Con todos sus defectos, y gracias a sus cualidades, el partido político fundado por el sonorenses fue en su momento el instituto político con más historia, más militantes y mayor estructura de México, lo cual le permitió postular candidatos a todos los cargos de elección popular en la totalidad de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación.<sup>226</sup>

## II. EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Desde el inicio de su mandato, el 1o. de diciembre de 1934, el presidente de la República, Lázaro Cárdenas del Río, dio señales de que no estaba dispuesto a ser un pelele al servicio del jefe máximo de la Revolución, lo que dio lugar a un creciente distanciamiento con el general Plutarco Elías Calles, que devino en enfrentamiento directo a través de la prensa nacional y culminó con varias acciones que pusieron fin al maximato, consistentes, primero, en la reestructuración del gabinete, sustituyendo el 18 de junio de 1935 a los callistas titulares de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Guerra y Marina, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Departamento de Salubridad y Departamento del Distrito Federal, por personajes de indudable filiación cardenista.

Adicionalmente, fueron desaforados cinco senadores callistas y removidos el comandante militar de la ciudad de México, así como el director de

<sup>224</sup> Véase Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos políticos en México*, 2a. ed., México, Siglo XXI, pp. 110 y 111.

<sup>225</sup> Véase Osorio Marbán, Miguel, *Presidentes de México y presidentes del partido*, México, Coordinación de Estudios Históricos y Sociales del CEN del PRI, 1993, pp. 319-366.

<sup>226</sup> Véase Lajous, Roberta, *El PRI y sus antepasados*, México, Martín Casillas Editores, 1982, p. 8.

Educación Militar; posteriormente, el 16 de diciembre de 1935, la Cámara de Senadores declaró la desaparición de poderes en los estados de Durango, Guanajuato, Sinaloa y Sonora, cuyos respectivos gobernadores eran considerados como incondicionales del otrora jefe máximo de la Revolución.

Otra medida adoptada por Cárdenas, para protegerse del influjo callista, fue la de promover la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) para acabar con el cacicazgo sindical del callista Luis N. Morones, y lograr la unidad obrera en torno a la figura presidencial. La fundación de la CTM tuvo lugar el 17 de febrero de 1936 en el Teatro Hidalgo de la capital del país, en el desarrollo de una magna convención nacional que sirvió para extinguir la Confederación General de Obreros y Campesinos creada por Vicente Lombardo Toledano en 1933.

Finalmente, la mañana del 10 de abril de 1936, el general Plutarco Elías Calles fue desterrado del país, para lo cual, en el aeropuerto de la ciudad de México, abordó una aeronave que lo llevó a Estados Unidos donde permaneció exiliado durante más de cinco años.

El propósito de dismantelar las estructuras políticas creadas por el general Plutarco Elías Calles influyó en la determinación de reformar sustancialmente al partido en el Gobierno, cambiando incluso su nombre, por el de Partido de la Revolución Mexicana.

Bajo la presidencia del licenciado Silvano Barba González, a la sazón presidente del Partido Nacional Revolucionario, con la asistencia de 393 delegados de los sectores obrero, campesino, popular y militar, se instaló la III Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario que se convirtió en Asamblea Nacional Constitutiva, la que a las tres de la tarde con treinta minutos del 30 de marzo de 1938 declaró constituido legítimamente al Partido de la Revolución Mexicana, por lo que procedió a elegir al presidente de su Comité Central Ejecutivo, cargo que recayó en el licenciado Luis I. Rodríguez, a la sazón gobernador del Estado de Guanajuato, quien en su discurso de toma de posesión —pieza maestra de la oratoria política mexicana— puso de manifiesto su talante de ideólogo, y expresó su concepto de partido político al señalar:

Un partido no sólo es un organismo electoral. Es por esencia, expresión de una ideología política, en torno a la cual se organizan las fuerzas sociales y fijan su posición frente a los problemas de una realidad económica y social.

Un partido político es una fuerza social y además es la organización de la propia fuerza. Se sustenta en una plataforma política y se proyecta —por medio de mensajes doctrinarios— en la movilización de sus militantes y en la ex-

presión ideológica de sus dirigentes. Un partido es en síntesis una estructura a partir de la que se inicia la integración y distribución del poder público.<sup>227</sup>

Aquella tarde del 30 de marzo de 1938, el partido fundado por Plutarco Elías Calles no sólo cambió su denominación, sino también su lema por el de “Por una democracia de trabajadores”, su declaración de principios, sus estatutos, su programa de acción y su dirigencia, real y formal: Lázaro Cárdenas sustituyó a Plutarco Elías Calles, en tanto que Luis I. Rodríguez entró en lugar de Silvano Barba González; en rigor, el Partido de la Revolución Mexicana fue un nuevo partido, con ideología diferente, dirigentes distintos, que no se sujetó al maximato de Plutarco Elías Calles, pero quedó subordinado al presidente Lázaro Cárdenas, como quien dice, cambió de dueño.

La consolidación del poder del Gobierno cardenista se sustentó en buena medida en una gran movilización social en que tuvieron papeles estelares las nuevas organizaciones de campesinos y obreros: Confederación Nacional Campesina (CNC) y Confederación de Trabajadores de México (CTM), retroalimentada en una radicalización ideológica, reflejada en su Declaración de Principios, aprobada el 2 de abril de 1938.

La radicalización ideológica del Partido de la Revolución Mexicana está presente en su Declaración de Principios, al reconocer la existencia de la lucha de clases, como fenómeno inherente al régimen capitalista de la producción, y del derecho de los trabajadores para contender por el poder político; en su objetivo de preparar al pueblo para la implantación de una democracia de trabajadores y arribar al régimen socialista, así como en su propósito de lograr la emancipación proletaria en aras de la justicia social.

El Partido de la Revolución Mexicana se estructuró en una alianza de sectores: obrero, campesino, popular y militar, según se asentó en el artículo 1o. de sus estatutos, que estableció: “Los sectores obrero, militar, campesino y popular, que han firmado un pacto de unión y solidaridad, constituyen el Partido de la Revolución Mexicana”.<sup>228</sup>

En los términos de los artículos 2o. y 3o. de sus referidos estatutos, cada uno de los sectores y de las organizaciones integrantes de los mismos, conservaba relativa autonomía y dirigencia propia.

Fungieron como presidentes del Partido de la Revolución Mexicana: Luis I. Rodríguez Taboada (2 de abril de 1938-19 de junio de 1939), Heri-

<sup>227</sup> Rodríguez, Luis I., “Discurso en su toma de posesión como presidente del Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana. Abril 2 de 1938”, *Historia documental del Partido de la Revolución*, México, Partido Revolucionario Institucional, ICAP, s. a., t. 3, p. 469.

<sup>228</sup> *Historia documental del Partido de la Revolución...*, cit., p. 489.

berto Jara Corona (19 de junio de 1939-2 de diciembre de 1940) y Antonio I. Villalobos Mayar (2 de diciembre de 1940-18 de enero de 1946).

### III. EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

El 18 de enero de 1946 se llevaron a cabo los funerales del Partido de la Revolución Mexicana, a los que eufemísticamente se llamó segunda gran Convención del Partido de la Revolución Mexicana, celebrada en el Teatro Metropolitano de la capital del país, que en su sesión del 19 de enero determinó se denominara Partido Revolucionario Institucional, bajo el lema “Democracia y Justicia Social” —como quien dice: “el rey ha muerto, viva el rey”—, aprobaron sus documentos básicos, integrados por su declaración de principios, estatutos y programa de acción, y designaron por unanimidad para presidirlo al doctor Rafael Pascasio Gamboa Cano, quien condujo la campaña electoral del licenciado Miguel Alemán Valdés para presidente de la República, quien además de ser el dueño del partido, determinó serlo, sólo mientras fuese el titular del Poder Ejecutivo de México, decisión que de esta manera se institucionalizó.

En su declaración de principios, el Partido Revolucionario Institucional aceptó sin reserva alguna el sistema democrático de gobierno; declaró que todas las conquistas realizadas por el movimiento revolucionario social son el resultado de la lucha permanente del pueblo, en su afán de mejorar las condiciones económicas y culturales del mismo, y de organizar la convivencia humana sobre la base indestructible de la justicia social, y que los ideales de la Revolución mexicana han ido cristalizando en instituciones que forman ya parte integrante de la vida nacional, porque han enraizado en la conciencia pública, y que tales instituciones deben mantenerse y perfeccionarse. Entre ellas se encuentran el ejido, el derecho de los trabajadores para organizarse sindicalmente y para defender sus conquistas, el derecho de contratación colectiva, el derecho de huelga, el seguro social, el derecho de la nación a la propiedad y explotación del subsuelo, el derecho del Gobierno para vigilar y dirigir la educación pública, la libertad de asociación, la libertad de creencias, la libertad política y la de actividad económica. En consecuencia, el partido reafirmó su fe en estas instituciones y luchará para que subsistan y se vigoricen.

Desde el 28 de enero de 1946 a la fecha, el Partido Revolucionario Institucional ha estado encabezado por abogados, militares, economistas, profesores, médicos, sociólogas, un licenciado en relaciones industriales y varios que no cursaron carrera académica; entre sus titulares figuran juris-



tas eminentes como Emilio Portes Gil, Silvano Barba González, Jesús Reyes Heróles, Pedro Ojeda Paullada, Mariano Palacios Alcocer y César Camacho Quiroz; militares destacados como Lázaro Cárdenas y Heriberto Jara; oradores notables como Basilio Vadillo, Luis I. Rodríguez y Porfirio Muñoz Ledo; economistas connotados como Jorge de la Vega Domínguez y Luis Donaldo Colosio Murrieta, así como los ideólogos Luis I. Rodríguez, Jesús Reyes Heróles, Porfirio Muñoz Ledo y César Camacho Quiroz.

En el abigarrado elenco de presidentes del Partido Revolucionario Institucional, no faltaron tecnócratas improvisados como políticos, que entraron al partido por la cúpula, sin conocimiento de sus documentos básicos y de su estructura orgánica, y por tanto, sin identificarse con sus objetivos, propósitos y metas; carentes de sensibilidad política y emoción partidista, cuya actuación enfiló a ese instituto a la debacle.

La nómina completa de presidentes del citado partido es la siguiente: Rafael Pascasio Gamboa (19 de enero de 1946-5 de diciembre de 1946), Rodolfo Sánchez Taboada (5 de diciembre de 1946-4 de diciembre de 1952), Gabriel Leyva Velázquez (4 de diciembre de 1952-26 de abril de 1956), Agustín Olachea Avilés (26 de abril de 1956-4 de diciembre de 1958), Alfonso Corona del Rosal (4 de diciembre de 1958-7 de diciembre de 1964), Carlos Alberto Madrazo (7 de diciembre de 1964-22 de noviembre de 1965), Lauro Ortega Martínez (22 de noviembre de 1965-27 de febrero de 1968), Alfonso Martínez Domínguez (28 de febrero 1968-8 de diciembre de 1970), Manuel Sánchez Vite (8 de diciembre de 1970-27 de febrero de 1972), Jesús Reyes Heróles (21 de febrero de 1972-25 de septiembre de 1975), Porfirio Muñoz Ledo (25 de septiembre de 1975-4 de diciembre de 1976), Carlos Sansores Pérez (4 de diciembre de 1976-8 de diciembre de 1979), Gustavo Carvajal Moreno (8 de diciembre de 1979-19 de marzo de 1981), Javier García Paniagua (19 de marzo de 1981-14 de octubre de 1981), Pedro Ojeda Paullada (14 de octubre de 1981-2 de diciembre de 1982), Adolfo Lugo Verduzco (2 de diciembre de 1982-8 de octubre de 1986), Jorge de la Vega Domínguez (8 de octubre de 1986-3 de diciembre de 1988), Luis Donaldo Colosio Murrieta (3 de diciembre de 1988-13 de abril de 1992), Rafael Rodríguez Barrera (13 de abril de 1992-14 de mayo de 1992), Genaro Borrego Estrada (14 de mayo de 1992-30 de marzo de 1993), Fernando Ortiz Arana (30 de marzo de 1993-13 de mayo de 1994), Ignacio Pichardo Pagaza (13 de mayo de 1994-3 de diciembre de 1994), María de los Ángeles Moreno (3 de diciembre de 1994-19 de agosto de 1995), Santiago Oñate Laborde (19 de agosto de 1995-13 de diciembre de 1996), Humberto Roque Villanueva (15 de diciembre de 1996-10 de septiembre de 1997), Mariano Palacios

Alcocer (11 de septiembre de 1997-31 de marzo de 1999), José Antonio González Fernández (1 de abril de 1999-30 de noviembre de 1999), Dulce María Sauri Riancho (1 de diciembre de 1999-4 de marzo de 2002), Roberto Madrazo Pintado (4 de abril de 2002-31 de agosto de 2005), Mariano Palacios Alcocer (31 de agosto de 2005-3 de marzo de 2007), Beatriz Paredes Rangel (4 de marzo de 2007-4 de marzo de 2011), Humberto Moreira Valdés (4 de marzo de 2011-2 de diciembre de 2011), Cristina Díaz Salazar (2 de diciembre de 2011-8 de diciembre de 2011), Pedro Joaquín Coldwell (8 de diciembre de 2011-30 de noviembre de 2012), Cristina Díaz Salazar (30 de noviembre-11 de diciembre de 2012), César Camacho Quiroz (11 de noviembre de 2012-20 de octubre de 2015), Manlio Fabio Beltrones Rivera (20 de noviembre de 2015-20 de junio de 2016), Carolina Monroy del Mazo (20 de junio de 2016-12 de julio de 2016), Enrique Ochoa Reza (12 de julio de 2016-2 de mayo de 2018), René Juárez Cisneros (2 de mayo de 2018-16 de julio de 2018), Claudia Ruiz Massieu Salinas (16 de julio de 2018-18 de agosto de 2019), Alejandro Moreno Cárdenas (18 de agosto de 2019 a la fecha).

#### IV. EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La violenta confrontación de la jerarquía eclesiástica con el Gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, a raíz de la expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de enero de 1927 —encaminada a hacer cumplir lo dispuesto por la Constitución en materia de cultos—, dio lugar a la llamada guerra cristera que terminó en 1929 durante el Gobierno del presidente Emilio Portes Gil, mediante un acuerdo merced al cual ambas partes moderaron sus posiciones.

Sin embargo, diversos grupos radicales de derecha, inconformes con ese arreglo, se dieron a la tarea de integrar organizaciones como la Acción Católica de la Juventud Mexicana (ACJM), Acción Católica Mexicana, La Base y la Unión Nacional Sinarquista, movimientos político-religiosos que no llegaron a estructurarse en aquella época como partidos políticos, pero que durante el Gobierno del presidente Lázaro Cárdenas desarrollaron intensa actividad para combatir las acciones de su gobierno revolucionario; a tales movimientos se sumaron los patrocinados por las compañías petroleras, los latifundistas, los banqueros y otros grandes empresarios agraviados por la nacionalización del petróleo y la reforma agraria. Al respecto, Tania Hernández Vicencio apunta: “Como se ha comentado, los empresarios reaccionaron en contra de la preponderancia que oficialmente se dio a los

obreros y a los campesinos, y los sectores conservadores de las clases media y alta se inconformaron por el predominio que cobraron los sectores populares como parte del nuevo pacto político”.<sup>229</sup>

En este contexto histórico, Manuel Gómez Morín tomó la decisión de aceptar el planteamiento formulado una década antes por su entonces protector y jefe Plutarco Elías Calles, de establecer en México un sistema político basado en la pluralidad de partidos.

Al decir de Tania Hernández Vicencio: “Desde 1929, cuando Calles fundó el PNR, Manuel Gómez Morín había manifestado la urgente necesidad de construir otro partido con ideas permanentes que trascendiera las coyunturas y que estuviera libre del poder de los caudillos y fomentara la participación política de los ciudadanos”.<sup>230</sup>

Acerca de la fundación del Partido Acción Nacional, Luis Calderón Vega apunta:

[La] Asamblea Constitutiva se integró con algunos intelectuales destacados, pero era juventud predominantemente y casi toda universitaria, y profesionistas; una nutrida “Barra de Abogados”, un “cuerpo médico” de toda edad y especialidades; químicos, ingenieros, arquitectos, contadores, en fin, en todas las Delegaciones, los representativos del empresariado y aun de las finanzas nacionales.<sup>231</sup>

La declaración de principios, o principios de doctrina del PAN, aprobados en su Asamblea Constituyente celebrada el 15 y 16 de septiembre de 1939, se ocupan de los catorce temas, que se consideraron básicos, de la problemática nacional, a saber: nación, persona, Estado, orden, libertad, enseñanza, trabajo, iniciativa, propiedad, campo, economía, municipio, derecho y política, los cuales sirvieron de epígrafes al texto de esa declaración doctrinaria.

Los principios doctrinarios originales del PAN se advierten animados por un hispanismo de la época, por tanto franquista,<sup>232</sup> en consecuencia corporativista fascista, por ejemplo, cuando sueltan al socaire:

<sup>229</sup> Hernández Vicencio, Tania, *Tras las huellas de la derecha*, México, Ítaca, 2009, p. 55.

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>231</sup> Calderón Vega, Luis, *Memorias del PAN*, México, JUS, 1975, t. II, p. 29.

<sup>232</sup> En el ordenamiento programático de la Falange española se dice: “3... Respecto de los países de Hispanoamérica, tendemos a la unificación de cultura, de intereses económicos y de poder. España alega su condición de eje espiritual del mundo hispánico como título de preeminencia en las empresas universales”. Buron, Thierry y Gauchon, Pascal, *Los fascismos*, trad. de Daniel Waksman y Marcos Lara, México, FCE, 1983, pp. 158 y 159.

El desarrollo interno de México, su verdadera independencia y su colaboración eficaz en la comunidad internacional, dependen fundamentalmente de una celosa conservación de la peculiar personalidad que nuestra Nación tiene como pueblo Iberoamericano, producto de unificación racial y ligado esencialmente a la gran comunidad de historia y de cultura que forman las Naciones Hispánicas.

Y entonces, a lo anterior se podría haber agregado expresamente: “con Francisco Franco Bahamonde a la cabeza”.

Mi admirado maestro, el sacerdote jesuita, profesor de la División de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Héctor González Uribe —alumno de Manuel Gómez Morín—, descubre la filiación corporativista franquista del PAN, al señalar:

Todos estos postulados, como vemos, directamente orientados a la formación de un Estado corporativo. Por otra parte, iguales tendencias notamos en los Principios de Doctrina del recién fundado Partido de “Acción Nacional”. Para evitar repeticiones inútiles, citaremos tan sólo el punto segundo de dichos Principios, que nos interesa más directamente por relacionarse con la representación funcional. Dice así: “...Y en la organización política nacional, es preciso que las comunidades naturales sean reconocidas, respetadas, y en cuanto caigan dentro de la jurisdicción del Estado, ordenadas y jerarquizadas, dándoles el lugar y la participación debidos en la estructura y en el funcionamiento del mismo, a fin de que éste coincida verdaderamente con la realidad nacional y el Gobierno sea siempre una expresión genuina de la Nación”.<sup>233</sup>

En un escenario de oposición de la derecha mexicana al Gobierno cardenista, el ex rector de la Universidad Nacional, Manuel Gómez Morín, vislumbró la viabilidad de aprovechar la inconformidad de la derecha para formar un partido de minorías excelentes,<sup>234</sup> identificado con la doctrina social del catolicismo y de la democracia, que defendiera organizada y sistemáticamente la propiedad privada, la libertad de enseñanza y los intereses del empresariado y de la jerarquía eclesiástica, idea que compartió con sus allegados e hizo posible que el 16 de septiembre de 1939, en el Frontón México, se constituyera el Partido Acción Nacional, encabezado, además del propio Gómez Morín, por Miguel Estrada Iturbide, Roberto Cossío y

<sup>233</sup> González Uribe, Héctor, *El problema de la representación política y la representación corporativa*, México, JUS, 1940, p. 184.

<sup>234</sup> Véase Loeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha*, México, FCE, 1999, p. 145.

Cossío, Jesús Guisa y Azevedo, Efraín González Luna, Carlos Ramírez Zetina, Ezequiel A. Chávez, Rafael Preciado Hernández, Daniel Kuri Breña, Manuel Herrera y Lasso y Gustavo Molina Font.<sup>235</sup>

El propio Gómez Morín admitió haber percibido, en 1938, la oportunidad de fundar un partido político, dadas aquellas circunstancias, al comentar al respecto:

En 1938 ya había una situación intolerable; una amenaza inminente de pérdida de la libertad. Entonces empezamos a reunirnos aquí en la ciudad de México y en los estados. [Además] vimos otro peligro muy grave: se lanzaba la candidatura de otro general, Almazán; y sabíamos que Cárdenas nunca entregaría el poder. [Almazán] sólo podría llegar por una revolución. Una revolución para poner a otro general en el gobierno. Era imposible la continuación, cada vez más abajo, de ese sistema político. Entonces pensamos en la necesidad de revisar todo el problema de México, porque en la base de ese problema está la falta de ciudadanía.<sup>236</sup>

El primer presidente del Partido Acción Nacional fue su fundador Manuel Gómez Morín, quien permaneció en el cargo diez años, durante los cuales, en 1939 apoyó la candidatura a la presidencia de la República del general Juan Andrew Almazán, en tanto que en 1946 postuló para ese cargo al licenciado Luis Cabrera, quien por cierto no era miembro del PAN y no aceptó la postulación, lo que se tradujo en que ese partido no participara en la contienda electoral de aquel año.

Efraín González Luna sucedió a Manuel Gómez Morín en la presidencia del PAN, el 16 de septiembre de 1949. La fundación del PAN no hubiera sido posible sin la participación de González Luna quien, junto con Gómez Morín, integró el binomio nuclear del nuevo partido político; como afirma Soledad Loaeza: “En el origen del PAN se ha identificado una dualidad encarnada por el doble liderazgo, uno laico y otro religioso, de Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna”.<sup>237</sup>

El Partido Acción Nacional ha mantenido su denominación original, y desde su fundación en 1939, hasta 2020, ha tenido los siguientes presidentes:

<sup>235</sup> Lajous, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, México, Premiá Editora de Libros, 1985, p. 47.

<sup>236</sup> Wilkie, James W. y Monzón de Wilkie, Edna, *México visto en el siglo XX. Entrevistas con Manuel Gómez Morín*, México, JUS, 1978, pp. 55 y 56.

<sup>237</sup> Loaeza, Soledad, *Los orígenes de la propuesta modernizadora de Manuel Gómez Morín*, México, El Colegio de México, 1996, p. 430.

Manuel Gómez Morín (1939-1949), Juan Gutiérrez Lascuráin (1949-1956), Alfonso Ituarte Servín (1956-1959), José González Torres (1959-1962), Adolfo Christlieb Ibarrola (1962-1968), Ignacio Limón Maurer (1968-1969), Manuel González Hinojosa (1969-1972), José Ángel Conchello Dávila (1972-1975), Efraín González Morfín (1975), Raúl González Schmall (1975, interino), Manuel González Hinojosa (1975-1978), Abel Vicencio Tovar (1978-1984), Pablo Emilio Madero (1984-1987), Luis Héctor Álvarez Álvarez (1987-1993), Carlos Castillo Peraza (1993-1996), Felipe Calderón Hinojosa (1996-1999), Luis Felipe Bravo Mena (1999-2005), Manuel Espino Barrientos (2005-2007), Germán Martínez Cázares (2007-2009), César Nava Vázquez (2009-2010), Gustavo Madero Muñoz (2010-2014), Cecilia Romero Castillo (2014), Gustavo Madero Muñoz (2014), Ricardo Anaya Cortés (2014-2015), Gustavo Madero Muñoz (2015), Ricardo Anaya Cortés (2015-2017), Damián Zepeda Vidales (2017-2018), Marcelo Torres Cofiño (2018), Damián Zepeda Vidales (2018) y Marco Cortés Mendoza (2018 a la fecha).

## V. EL PARTIDO FUERZA POPULAR

En 1945, en la ciudad de León, Guanajuato, se fundó el Partido Fuerza Popular como brazo electoral de la Unión Nacional Sinarquista —léase sinarquismo—, a la sazón presidida por Gildardo González, habiendo obtenido su registro oficial como partido político el 13 de mayo de 1946, a moción de Antonio Madrigal U., Gustavo Arizmendi, Gustavo Martínez Aguayo, Luis Hernández Espinoza y Enrique Morfín G. Al respecto, la *Revista Orden* (mayo de 1948) informó: “El sinarquismo creará un gran partido político. La creación de este Partido no afectará la naturaleza de la UNS, más bien al contrario, servirá como un instrumento para desempeñar la función política de un sector grande de la población mexicana que lo había venido pidiendo como una necesidad especial para satisfacer sus intereses populares”.

En su efímera existencia, el Partido Fuerza Popular postuló para las elecciones federales de 1946 las candidaturas de seis senadores y de cuarenta diputados, habiendo resultado triunfante sólo en la candidatura de un diputado.

A principios de 1949, fue cancelado el registro oficial del Partido Fuerza Popular, porque en una reunión de sus militantes, desarrollada el 18 de diciembre de 1948, se ultrajó la efigie del “Benemérito de las Américas”, don Benito Juárez, ubicada en el hemiciclo que lleva su nombre en la ciudad de México, colocándole una capucha. La colocaron porque, según dijo

el maestro de ceremonias de aquel acto difamatorio, “no queremos verlo ni que nos vea”. Los oradores del evento, entre los que figuraron Rafael Bernal y el líder de la Unión Nacional Sinarquista, Luis Martínez Narezo, coincidieron en vituperar a Hidalgo, Morelos, Gómez Farías, Juárez, Gabino Barreda, Calles, Ávila Camacho y Miguel Alemán.<sup>238</sup>

El Partido Demócrata Mexicano fue la creación tardía del brazo electoral del sinarquismo, que en sus inicios había manifestado su determinación de no participar en las elecciones, habida cuenta de que las organizaciones católicas —La Base, la ACJM, la Unión Nacional de Padres de Familia, entre otras— ya contaban, para efectos electorales, con el Partido Acción Nacional, por lo que la creación de su propio partido significó un cambio radical de estrategia que desconcertó a sus patrocinadores y aliados.

Contrapartida del anarquismo que predica la desaparición de todo Gobierno, y por ende, del Estado y del orden público, el sinarquismo promueve el fortalecimiento del Estado mediante enérgico ejercicio del poder para imponer el orden, “el nuevo orden cristiano” a través de una agrupación.

En su libro *New History of de Holy Bible from the beginning of the World to the establishment of Christianity* publicado en 1732, Thomas Stackhouse inicia el uso del vocablo “sinarquismo” para referirse al gobierno conjunto de varios individuos.

Posteriormente, el francés Alexandre Saint-Ives, en su libro *L'Archéometre*, publicado en 1911 en París, utiliza la palabra “sinarquismo” para aludir al gobierno ejercido en la realidad por una sociedad secreta —la *Agharta*—, bajo la apariencia de un gobierno de otro tipo.

En el plano internacional, el sinarquismo surge como una conspiración francmasónica que da origen en el comienzo del siglo XX a la secta identificada como los martinistas, que en buena medida orienta a los Gobiernos fascistas de Italia, Alemania, Portugal y España en la primera mitad del siglo XX.<sup>239</sup>

El sinarquismo mexicano nació en León, Guanajuato, el 23 de mayo de 1937, en los pañales de la extrema derecha mexicana, enemiga acérrima de la Revolución mexicana, y por tanto diametralmente opuesta al cardenismo; como observa Edgar González Ruiz:

Durante años, en documentos internos, el sinarquismo pregonó nada menos que la subordinación del Estado a la Iglesia Católica, en los siguientes términos: La Iglesia y el Estado son, respecto del bienestar integral de los pueblos,

<sup>238</sup> Véase Lajous, Alejandra, *op. cit.*, p. 84.

<sup>239</sup> Véase [http://www.larouchepub.com/spanish/lhl\\_articles/2003/DefinSinarquismo.html](http://www.larouchepub.com/spanish/lhl_articles/2003/DefinSinarquismo.html).

lo que el alma y el cuerpo son al ser integral del hombre. Lo que el alma racionalmente propone (no impone), debe aceptarlo y practicarlo el cuerpo para el bien del compuesto.<sup>240</sup>

A promoción del ingeniero políglota alemán Helmuth Oskar Schreiter, se reunieron 137 personas en la casa marcada con el número 49 de la calle de la Libertad, en la ciudad de León, Guanajuato, a efecto de constituir la Unión Nacional Sinarquista, encabezada por los licenciados Manuel Zermeño Pérez, Isaac G. Valdivia, Herculano Hernández Delgado y Manuel Torres Bueno, junto con el ingeniero Hellmuth Oskar Schreiter y los señores Federico Heim, Juvencio Carmona, Luis Reyes, Luis Belmont, Feliciano Manrique, Antonio Martínez Aguayo, Javier Aguilera Bourroux, Rodrigo Moreno Zermeño, José Trueba Olivares y Alfonso Trueba Olivares.<sup>241</sup>

Los dirigentes enfocaron su labor proselitista principalmente en dos ámbitos, el de los campesinos y el de los hacendados.

El ideario sinarquista quedó condensado en tres documentos: “Los 16 puntos del sinarquismo”, las “10 normas de vida para los sinarquistas” y el “Pentálogo sinarquista”.

## VI. EL PARTIDO REVOLUCIONARIO DE UNIFICACIÓN NACIONAL

La crónica de las impugnaciones de los resultados oficiales de las elecciones presidenciales mexicanas, a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1917, registra tres mayúsculas, correspondientes a las de 1940, 1988 y 2006 que dieron como ganadores al general Manuel Ávila Camacho, licenciado Carlos Salinas de Gortari y licenciado Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, postulados respectivamente por el Partido de la Revolución Mexicana, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional.

No faltará quien considere que omití mencionar la impugnación de la elección de 1929 que dio como ganador oficial al ingeniero Pascual Ortiz Rubio, candidato del recién fundado Partido Nacional Revolucionario, porque estime que el auténtico ganador de aquel proceso electoral fue el candidato del Partido Antirreeleccionista —a la sazón presidido por el licenciado Vito Alessio Robles— licenciado José Vasconcelos, mas, con base en los testimonios e investigaciones de José Valadés, Roberto Blanco Moheno y otros

<sup>240</sup> González Ruiz, Edgar, “Sinarquismo: fanáticos católicos”, *Contra línea*, México, núm. 255, 16 de octubre de 2011.

<sup>241</sup> Gill, Mario, *Sinarquismo. Su origen. Su esencia. Su misión*, México, Club del Libro México, 1944, p. 69.



renombrados historiadores, creo que el triunfo de Ortiz Rubio reflejó el sentir de la mayoría de los votantes, y se basó en la unificación mayoritaria de los revolucionarios en torno del candidato del PNR, a favor del cual pudieron orientar el voto popular, especialmente el de la población rural que entonces representaba más del 70 por ciento de la total del país, lo que a la postre resultó más efectivo que la labor desarrollada en diversas zonas urbanas, por un grupo de entusiastas jóvenes universitarios, y grandes exponentes de las artes y de las letras, seguidores de Vasconcelos, que creyeron poder derrotar a los revolucionarios, pues como señala el historiador José Valadés:

La ingenuidad de tales creencias no tenían paralelo. El antirreeleccionismo, reforzado con un innumerable agrupamiento de jóvenes valientes y lozanos, atrevidos y entusiastas, no entendió que el estímulo a la lucha cívica y electoral que le ofrecía el Estado y el callismo correspondía al plan para establecer un régimen de partidos en México ideado y apoyado por el general Calles y que por tanto, los trabajos del vasconcelismo constituían, para el partido oficial, un mero ensayo democrático, del cual se quería hacer motivo de laboratorio. Calles era, pues, en esos días, no un impostor, sino un observador metódico que, sin exponer a su partido en aventuras electorales, trataba de servirse de éstas a fin de dar un orden electoral a su patria y evitar las frustraciones que se habían realizado anteriormente y que tantos males acarrearía a México.<sup>242</sup>

En cambio, en el imaginario nacional se extiende con fuerza la sospecha de que los resultados oficiales de las elecciones de 1940, 1988 y 2006 fueron fruto de sendos fraudes electorales.

Nació el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) como un instrumento político para postular al general Juan Andrew Almazán como candidato a la presidencia de la República.

Los resultados oficiales de la contienda electoral de 1940 por la presidencia de la República, que culminó con los sangrientos comicios del 7 de julio de aquel año —más de treinta muertos tan sólo en el Distrito Federal—, dieron el triunfo al general Manuel Ávila Camacho, candidato del presidente Lázaro Cárdenas, sin que Almazán cumpliera su promesa de encabezar un movimiento que, de ser el caso, defendiera su triunfo en las urnas, lo que decepcionó a sus múltiples seguidores, que aseguraban, como muchos periódicos nacionales y extranjeros, que el general de Olinalá había sido el auténtico ganador.

<sup>242</sup> Valadés, José C., *op. cit.*, t. VIII, p. 185.

La elección presidencial de 1940, cuyos resultados oficiales (94% para Manuel Ávila Camacho, candidato del PNR; 5% para Juan Andrew Almazán, y 1% para Rafael Sánchez Tapia, candidato del Frente Cívico) dieron origen a la expresión “fraude patriótico”, puso fin a la carrera política del general Juan Andrew Almazán, caracterizada por su inconstancia e infidelidad política que prohicieron sus innumerables cambios de bando, los cuales dieron lugar a figurar como partidario y luego opositor, o al revés, de Francisco Madero, de Victoriano Huerta, de Emiliano Zapata, de Francisco Villa, de Álvaro Obregón y de Plutarco Elías Calles, entre otros caudillos; sentido camaleónico proteico que encuentra precedente en el siglo XIX en la persona de Antonio López de Santa Anna.

## VII. EL PARTIDO POPULAR (SOCIALISTA)

Del 20 al 26 de enero de 1947 tuvo lugar la Mesa Redonda de los Marxistas Mexicanos, en la que se reiteraron las inquietudes expresadas en foros anteriores de esa tendencia ideológica, como el de la Liga de Acción Política, efectuado en 1943, con la participación de Narciso Bassols, José Iturriaga y Víctor Manuel Villaseñor; o el llevado a cabo en 1944 por la Liga Socialista Mexicana, fundada por el propio Vicente Lombardo Toledano, junto con Dionisio Encinas, Narciso Bassols y Gaudencio Peraza, inquietudes que resumiera Lombardo en el Teatro de las Bellas Artes el 11 de abril de 1944, en la sesión extraordinaria del XXIII Consejo Nacional de la Confederación de Trabajadores de México, en los siguientes términos:

Debemos organizar totalmente la estructura del Partido de la Revolución Mexicana que está muerto y desprestigiado, podrido y desaparecido. Tenemos que hacer un nuevo partido en México, querido por el pueblo, apoyado por los campesinos, los burócratas, los maestros, la clase media, los soldados, los jefes del ejército, los intelectuales. Un partido de verdad, no burocratizado, no inerte, un partido que vibre con el pueblo, lo defienda y que lo represente con honor. Ésa es la perspectiva de un partido político nuevo en nuestro país.

Pero no bastaría un partido nuevo; es menester un nuevo programa. Un programa nuevo de la Revolución. El siguiente paso de la Revolución Mexicana, terminada la guerra, óigase bien: el siguiente paso de la Revolución Mexicana concluida la guerra en su aspecto militar —se refiere a la Segunda Guerra Mundial— es el desarrollo económico del país, de acuerdo con los industriales, los banqueros, los técnicos, los obreros, los campesinos, los burócratas, los maestros, los hombres y las mujeres progresistas de nuestro país de todos los sectores sociales. Mañana, cuando la guerra termine, vamos a vivir

una etapa muy difícil, mucho muy difícil, y sólo podremos resultar victoriosos si desde hoy no nos limitáramos a quejarnos en contra de las fuerzas de afuera, sino que empecemos a utilizar nuestros recursos materiales, técnicos y humanos para hacer que México inicie la etapa de la Revolución Industrial.<sup>243</sup>

Hechura de su fundador e ideólogo Vicente Lombardo Toledano, el Partido Popular encuentra entre las causas de su creación el declive de la influencia de su creador en las acciones del Gobierno mexicano, predominio que había llegado a su apogeo durante el mandato del presidente Lázaro Cárdenas, y empezó a declinar al final de ese sexenio.

El 20 de junio de 1948 se celebró la Asamblea Nacional Constituyente que creó al Partido Popular, promovido por el licenciado Vicente Lombardo Toledano, que el igual que Manuel Gómez Morín fue uno de los llamados “Siete sabios de México”. Para caracterizar al Partido Popular, su promotor y fundador, lo proyectó de la siguiente manera:

En primer lugar, un partido independiente del gobierno y, en segundo lugar, un frente revolucionario. En cuanto a su composición, el partido estará integrado por la clase obrera, por la clase campesina, por los ejidatarios, por los pequeños propietarios agrícolas auténticos, por lo peones y aparceros, por la clase media: maestros, pequeños comerciantes, profesionales, intelectuales y burócratas. El nuevo partido no perseguirá, pues, el monopolio de la acción política en nuestro país. Será un organismo más, importante, pero un organismo más a favor de la Revolución mexicana.<sup>244</sup>

Años después, el 16 de octubre de 1960, el Partido Popular amplió su denominación con el adjetivo de socialista para asumir su nuevo nombre oficial de Partido Popular Socialista, que en 2002 acotó para quedar como Partido Popular Socialista de México, el cual, en la actualidad, carece de registro, por haberlo perdido en la elección de 1994 al no alcanzar el porcentaje mínimo requerido para tal efecto, por la normativa aplicable.

Los máximos dirigentes del PP-PPS han sido: Vicente Lombardo Toledano, Jorge Cruickshank García, Indalecio Sáyago Herrera y Manuel Fernández Flores, aun cuando una fracción del PPS sostiene que no es él sino Jesús Antonio Carlos Hernández.

---

<sup>243</sup> Bolívar Meza, Rosendo, “La mesa redonda de los marxistas mexicanos”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 16; disponible en: <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc16/212.html>.

<sup>244</sup> Lombardo Toledano, Vicente, *El Popular*, 13 de enero de 1947.

En su más de medio siglo de existencia, el PP-PPS postuló a tres candidatos a la presidencia de la República: Vicente Lombardo Toledano, en 1952; Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, en 1988; y Marcela Lombardo Otero, en 1994. En las elecciones de 1958, 1964, 1970, 1979 y 1982, no tuvo candidatos propios sino que se sumó a los del PRI: Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, respectivamente: en tanto que en la elección presidencial de 2012 se sumó a la candidatura de Andrés Manuel López Obrador, lo que lo identifica como una partido político accesorio o satélite.

### VIII. LA FEDERACIÓN DE PARTIDOS DEL PUEBLO DE MÉXICO

Desde las postrimerías de la segunda mitad del gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés, se inició la contienda por la sucesión presidencial, quien así madrugaba era, precisamente, el propio Alemán, por conducto de su secretario particular el nicaragüense Rogerio de la Selva,<sup>245</sup> del jefe de su Estado Mayor Presidencial, general Santiago Piña Soria,<sup>246</sup> y de otros cercanos colaboradores: uno de ellos, el licenciado Guillermo Ostos, oficial mayor de la Secretaría de Comunicaciones, en junio de 1950, anunció la inminente creación del “Partido Artículo 39 Constitucional” que promovería la reforma de la Constitución para permitir la reelección inmediata del presidente Alemán,<sup>247</sup> bajo el argumento del derecho del pueblo a prolongar su satisfacción y a garantizar sus conquistas, en consecuencia, el pueblo se volvía reeleccionista de su propio bienestar.

La maniobra irritó a los opositores del alemanismo, y alarmó a colaboradores cercanos del presidente Alemán, como Fernando Casas Alemán, jefe del Departamento del Distrito Federal, y Mario Beteta, secretario de Hacienda, que aspiraban a sucederlo en la silla presidencial; unos y otros se opusieron a tal pretensión, y lo hicieron del conocimiento público a través de los diarios y semanarios de la época; los primeros, abiertamente, los colaboradores, en cambio, soterradamente, valiéndose de columnistas de periódicos y revistas a los que recompensaron generosamente con dinero del presupuesto de la dependencia a su cargo, de lo cual, obviamente se percató el presidente, quien, al desistir de su aspiración reeleccionista, ante el rechazo popular generalizado, no olvidó la velada oposición de sus cercanos

<sup>245</sup> Véase Valadés, José C., *op. cit.*, t. X, p. 276.

<sup>246</sup> Véase Santos, Gonzalo Natividad, *Memorias*, México, Grijalbo, 1986, p. 862.

<sup>247</sup> Véase Medin, Tzvi, *El sexenio alemanista*, México, Ediciones Era, 1990, p. 164.

colaboradores y, en ejercicio de su facultad metaconstitucional de designar a su sucesor, optó por el titular de la Secretaría de Gobernación, a quien no se había mencionado en la prensa nacional como posible para relevar en el cargo al presidente Miguel Alemán Valdés.

Resuelta la candidatura del Partido Revolucionario Institucional a favor de Adolfo Ruiz Cortines, un grupo de priistas inconformes, entre los que destacaban el general de División Marcelino García Barragán, el ingeniero César Martino y el también ingeniero Pedro Martínez Tornel, decidió postular al general Miguel Henríquez Guzmán como candidato a la presidencia de la República, para lo cual aprovecharon el membrete de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano que con ese propósito había obtenido su registro en 1946.<sup>248</sup>

La Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM) era un típico partido caudillista creado, en este caso, en torno del general de división Miguel Henríquez Guzmán, nacido en Piedras Negras, Coahuila, el 4 de agosto de 1898, quien contaba con un amplio currículum militar y político, que iniciara con su ingreso al Colegio Militar en 1913, lo cual le dio oportunidad de formar parte de la histórica escolta que custodió al presidente Francisco I. Madero en las vísperas del cuartelazo del usurpador Victoriano Huerta.

En 1946, Enríquez Guzmán, infructuosamente aspiró a ser el abanderado del partido oficial en las elecciones presidenciales de aquel año, pretensión que reiteró en la contienda electoral de 1952 para la presidencia de la República, al no lograr la candidatura del Partido Revolucionario Institucional, optó por ser el candidato de un amplio sector de la oposición, al amparo de las siglas de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, a la que se sumaron el Partido Constitucionalista Mexicano y el Partido de la Revolución.

La Federación de Partidos del Pueblo Mexicano se constituyó, por primera ocasión en 1946, pero perdió su registro a consecuencia de no cubrir los requisitos establecidos en la reforma de la Ley Electoral Federal publicada el 21 de febrero de 1951 en el *Diario Oficial de la Federación*.

El 31 de marzo de 1951 se constituyó de nuevo la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, esta vez como culminación de nueva Asamblea Nacional Constitutiva iniciada dos días antes con asistencia de cuatrocientos

---

<sup>248</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, “El henriquismo: última disidencia política organizada en México”, en Martínez Assad, Carlos et al., *La sucesión presidencial en México. Coyuntura electoral y cambio político*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Nueva Imagen, 1981, p. 154.

tos delegados provenientes del Distrito Federal y de todos los Estados de la República.<sup>249</sup>

El domingo 6 de julio de 1952 se celebraron las elecciones presidenciales y el lunes siguiente, la prensa nacional, en sus ediciones matutinas, publicó la convocatoria del ingeniero Pedro Martínez Tornel, presidente de la FPPM, para celebrar el triunfo de su candidato Miguel Henríquez Guzmán, pero horas más tarde, en el periódico vespertino *Últimas Noticias* el secretario de Gobernación Ernesto P. Uruchurtu, dio a conocer la siguiente disposición “Todo acto político, mitin o manifestación que quiera efectuarse con pretexto de dicha campaña (la electoral recién terminada) no será permitido por ningún motivo, ya sea que pretendan realizarlo los partidos políticos o grupos que no tengan ese carácter”.<sup>250</sup>

Se trataba, pues, de una virtual suspensión de garantías que no se apega a los procedimientos y requisitos previstos para tal efecto en la Constitución.

El festejo henriquista devino masacre sangrienta en la que se emplearon armas militares para dispersar la reunión, con gran número de muertos y heridos y más de quinientos detenidos, incluidos muchos de sus dirigentes. Moraleja: “crímenes son del tiempo y no de la democracia”.<sup>251</sup>

## IX. EL PARTIDO AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

En 1938, los Estatutos del Partido de la Revolución Mexicana lo estructuraron con base en cuatro sectores: el obrero, el militar, el campesino y el popular, el sector militar se formó con miembros del Ejército y la Armada, en su calidad de ciudadanos y no en representación de las corporaciones armadas de la República; pero dos años más tarde, el 10 de diciembre de 1940, el presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, prohibió a los militares en servicio activo ser miembros de dicho partido.

Esta marginación de los militares en el campo de la política causó profundo malestar, especialmente en quienes con las armas en las manos hicieron la Revolución, sentimiento que motivó la fundación de la Asociación Política y Social Revolucionaria de Hombres de la Revolución, cuyo fundador, general de división Jacinto Blas Treviño González, se había distinguido

<sup>249</sup> Quiles Ponce, Enrique, *Henríquez y Cárdenas, ¡presentes! (Hechos y realidades en la campaña henriquista)*, México, Costa-Amic, 1980, p. 54.

<sup>250</sup> *Últimas Noticias de Excelsior*, 7 de julio de 1952.

<sup>251</sup> Véase *Excelsior*, 9 de agosto de 1952.

en la lucha armada revolucionaria a la que se incorporó desde sus inicios, como lo acredita el haber sido firmante del Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913.

Treviño González ocupó diversos cargos importantes en los Gobiernos revolucionarios de los años veinte del siglo pasado, y en 1952 fue electo senador por su Estado natal.

En 1954, el presidente Adolfo Ruiz Cortines (quien fue concuño de Jacinto Blas Treviño González y fungió como su secretario particular cuando el general fue secretario de Industria, Comercio y Trabajo, durante la presidencia de Adolfo de la Huerta) autorizó la creación de un partido satélite del Partido Revolucionario Institucional, que diera cabida a veteranos revolucionarios y apoyara el programa de la revolución, conforme al proyecto del general Jacinto Blas Treviño González, quien fue su presidente fundador, y permaneció en el cargo hasta 1964, año en el que fue sustituido por el general Juan Barragán Rodríguez. Integraron la primera directiva nacional del PARM: el general Jacinto Blas Treviño como presidente; el general Gonzalo Escobar y Alfonso Breceda como vicepresidentes, y el general Juan Barragán como secretario general.<sup>252</sup>

La denominación del PARM entrañó una crítica al partido oficial, porque al asumirse auténtico de la revolución, descalificó de revolucionario al Partido Revolucionario Institucional, con lo que el general Treviño puso de manifiesto su idea de que el partido que lo llevó al Senado de la República se había apartado del ideal revolucionario.

A la muerte del general Juan Barragán Rodríguez, se designó para reemplazarlo a Pedro González Azcuaga, quien fue sustituido por Juan G. Peña y luego por Antonio Gómez Velasco, sucesivamente en 1977; este último fue relevado por Jesús Guzmán Rubio, en 1981. Todos sus dirigentes habían convertido al PARM en su botín, hasta que en 1983 llegó a presidirlo el licenciado Carlos Cantú Rosas, quien le dio nuevo aliento y lo convirtió en un partido independiente, que años más tarde, encabezó la postulación del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como candidato a la presidencia de la República en 1988.

## X. EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Surge el Partido de la Revolución Democrática mediante la alianza de un grupo de partidos políticos de izquierda, radicalmente opuestos al Partido

<sup>252</sup> Véase Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, 9a. ed., México, Siglo XXI, pp. 156 y 157.

Revolucionario Institucional, que era el partido del Gobierno, entonces presidido por Miguel de la Madrid; esa alianza fue impulsada por la corriente democrática del propio PRI, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez Hernández y Rodolfo González Guevara, quienes finalmente abandonaron ese partido para incorporarse al PRD.

Para la integración del Partido de la Revolución Democrática concurren diversas fuerzas políticas, como el Movimiento Revolucionario del Pueblo, la Unión de la Izquierda Comunista, la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria y los siguientes partidos: Partido Mexicano Socialista (PMS), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Patriótico Revolucionario (PPR), Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

El Partido de la Revolución Democrática se fundó el 5 de mayo de 1989 en la Ciudad de México, bajo el símbolo del sol azteca, con los colores amarillo y negro; en su apogeo, fue la segunda fuerza política del país, teniendo su bastión en el Distrito Federal, cuyo gobierno estuvo a su cargo del 5 de diciembre de 1997 al 4 de diciembre de 2018.

En los términos de sus documentos básicos, el Partido de la Revolución Democrática es una agrupación de izquierda, democrática y progresista, que combate al neoliberalismo, que es un sistema de explotación, para de este modo lograr una nueva sociedad igualitaria, libertaria e incluyente, sobre bases de respeto recíproco de la diversidad, funcionamiento democrático y unidad de acción.

Se asume el PRD como una organización política de cambio y de verdadera justicia social, compuesta por hombres y mujeres que luchan contra la desigualdad y la inequidad, que trata de acabar los intereses oligárquicos y de preservar la soberanía nacional, para transformar a nuestra sociedad con el fin de que sea libre, igualitaria, equitativa, solidaria y pacifista.

El PRD pugna por un socialismo democrático que promueva, respete, proteja y garantice los derechos humanos, las libertades individuales y colectivas, defienda la justicia social y se construya desde abajo mediante la participación directa y organizada de la sociedad en sus decisiones fundamentales.

Han sido presidentes del Partido de la Revolución Mexicana las siguientes personas: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1989-1993), Roberto Robles Garnica (1993), Porfirio Muñoz Ledo (1993-1996), Andrés Manuel López Obrador (1996-1999), Pablo Gómez (1999), Amalia García (1999-2002), Rosario Robles (2002-2003), Leonel Godoy Rangel (2003-2005),



Leonel Cota Montaña (2005-2008), Jesús Ortega Martínez (2008-2011), Jesús Zambrano Grijalva (2011-2014), Carlos Navarrete Ruiz (2014-2015), Agustín Basave Benítez (2015-2016), Beatriz Mojica Morga (2016), Alejandra Barrales (2016-2017), Manuel Granados Covarrubias (2017-2018) y Jesús Zambrano Grijalva (2020 a la fecha).

## XI. EL PARTIDO DEL TRABAJO

Fue fundado el Partido del Trabajo el 8 de diciembre de 1990, según se rumoró entonces, con el apoyo de Raúl Salinas de Gortari, hermano de Carlos Salinas de Gortari, a la sazón presidente de la República.<sup>253</sup> Su lema es “Unidad nacional, ¡todo el poder al pueblo!”.

José Narro Céspedes, Alberto Anaya Gutiérrez, Gonzalo Yáñez, María Guadalupe Rodríguez, Pedro Vázquez González, Ricardo Cantú Garza y otras personas, se reunieron el 8 de diciembre de 1990 en el auditorio del “Plan Sexenal” de la Ciudad de México, para fundar el Partido del Trabajo.

En los términos de su declaración de principios de este partido, el trabajo es la actividad natural, creadora y transformadora del ser humano, y única fuente generadora de la riqueza social y humana; el porvenir del ser humano tiene en el trabajo el soporte fundamental para la supervivencia de su vida material y espiritual, a pesar de lo cual, a partir del esclavismo, todos los sistemas sociales que han existido se han sustentado en la explotación del trabajo del hombre por el hombre, injusticia que podrá superarse mediante una sociedad equitativa, con igualdad de oportunidades y condiciones para todas las mujeres y todos los hombres, y será mediante el trabajo digno del ser humano que podremos hacer posible esta aspiración.

Dado el carácter constructivo y transformador del trabajo, hemos asumido el nombre de Partido del Trabajo, por considerar que debe existir un trabajo digno y humano sobre bases comunitarias. No existen poseedores de mejores conocimientos, sino de conocimientos diferentes que al socializarse y compartirse generan los cimientos de una nueva cultura y sociedad; reconocemos los constantes cambios tecnológicos por los que atraviesa el mundo, y que dan al trabajo intelectual un papel cada vez de mayor incidencia sobre el trabajo manual en el proceso de transformación; pugnamos por una sociedad justa, equitativa y democrática basada en el trabajo, en la incorporación de los constantes cambios tecnológicos a los procesos produc-

---

<sup>253</sup> Véase Romero, Ismael, “Anaya y la sombra salinista”, *El Universal*, viernes 14 de enero de 2000.

tivos y en el uso racional de los recursos naturales; tenemos por propósito evolucionar constante y permanentemente hacia un futuro mejor, en donde podamos alcanzar la plena satisfacción material y espiritual del ser humano. Nuestros principios y valores fundamentales son los siguientes: la libertad, la igualdad, la fraternidad, la democracia, la justicia, la superación, la equidad, el respeto, la solidaridad, la honradez, la verdad, la lealtad, la perseverancia, el espíritu de servicio, la modestia, la tolerancia, la bondad, el amor, el trabajo, la audacia, la congruencia y el respeto a la soberanía del pueblo.

## XII. EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Surge el Partido Verde Ecologista de México como una organización política ecologista que tiene por propósito preservar la naturaleza y medio ambiente en beneficio de todos los seres vivos; fue fundado en 1986 con el nombre de Partido Verde Mexicano, mismo que cambio en 1991 por el de Partido Verde Ecologista de México que tiene en la actualidad.

Este partido, fundado por Jorge González Torres —yerno del gobernador priísta de Tamaulipas Emilio Martínez Manatou—, puede considerarse como partido negocio, dado que su pretensión ha sido la de recibir el millonario subsidio oficial. Conforme a su declaración de principios, el Partido Verde Ecologista de México

...está integrado por ciudadanos que consideran conveniente el surgimiento, dentro del panorama político nacional, de una corriente de pensamiento y acción que tome conciencia de la necesidad de conservar el medio ambiente natural, así como de proteger su legítima existencia. Nuestra filosofía considera que el desarrollo económico-social y la conservación de los ecosistemas no deben ser antagónicos sino complementarios. Consideramos indispensable la necesidad de adoptar una conciencia universal fraterna que cultive la hermandad, la cooperatividad e independencia de todos los seres vivos, ampliando nuestro actual concepto de solidaridad, hasta incluir a todas las especies vivientes con las que compartimos la vida en el mundo. El PVEM busca defender y representar, desde esta perspectiva, los intereses de la sociedad y la naturaleza.

Desde la fundación, en 1986, como Partido Verde Mexicano, han presidido al Partido Verde Ecologista de México las siguientes personas: Jorge González Torres (1986-2001), Jorge Emilio González Martínez (2001-2011), Carlos Alberto Puente Salas (2011-2020) y Karen Castrejón Trujillo (de 2020 a la fecha).

### XIII. EL PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO

Fundado en 1998 por el licenciado Dante Delgado Rannauro con el nombre de Convergencia Nacional, en 2011 modificó su denominación por la de Movimiento Ciudadano.

En su Declaración de Principios, el Partido Movimiento Ciudadano denuncia que actualmente México se encuentra ultrajado por la injusticia social, la creciente inseguridad y la amplia impunidad derivada de la falta de transparencia y rendición de cuentas de muchos de sus gobernantes, quienes participan de la devaluación de la política, por la cual carecen de confianza y credibilidad, pues están manchados de corrupción, en el sentir popular, por sus abusos y atropellos. A lo anterior se añade el clientelismo electoral, que saca provecho de la desesperante precariedad en la que viven millones de mexicanos. El sistema político se encuentra en crisis por la ausencia de espacios para la participación ciudadana y por la preeminencia de intereses privados y corporativos sobre los legítimos intereses de la mayoría de los mexicanos. La sociedad requiere enfrentar inmediata y eficazmente el reto de restablecer la paz social, asegurar el bienestar general y el disfrute de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales. La ciudadanía exige un cambio inmediato; su reclamo se manifiesta en una intensa movilización a través de las redes sociales y los medios alternativos de comunicación, en aras de una transformación estructural de las instituciones del Estado.

En los términos de su declaración de principios, el Partido Movimiento Ciudadano sirve de gozne entre la sociedad y el Estado, a efecto de asegurar el cumplimiento de las demandas de la población, por lo que se asume como un instrumento de participación ciudadana en el que concurren la voluntad y la actividad de quienes desean colaborar con otros ciudadanos en la labor democrática y pacífica de crear una nueva nación.

En consonancia con su ideología, el Partido Movimiento Ciudadano suscribe los principios y valores de la socialdemocracia. Su proyecto está comprometido con la intensificación de las prácticas democráticas y el empleo de los medios necesarios para que la sociedad disfrute de mayores niveles de libertad, igualdad y bienestar. Movimiento Ciudadano se compromete con la democracia participativa, las libertades fundamentales y la progresividad de los derechos humanos, en un contexto transversal de género e intergeneracional, o sea, promueve la igualdad de oportunidades y de condiciones para los géneros, conformes con las diferentes etapas de su vida, a efecto de asegurar el pleno ejercicio de todos sus derechos.

Movimiento Ciudadano entiende al sistema de libre mercado como la mejor manera de organizar la producción de bienes y servicios requeridos para la satisfacción de necesidades materiales; además, propone la intervención del Estado para garantizar que los beneficios y dividendos sean producidos y distribuidos en razón de la necesidad de garantizar una vida cabal y plena para toda la sociedad que debe ser incluyente y tolerante, en la que todas las personas puedan realizarse plenamente.

Las recientes crisis económicas y sociales ponen de manifiesto que el libre mercado no resuelve por sí mismo las inequidades ni garantiza el bienestar. Para incentivar el crecimiento económico, crear nuevas empresas y trabajo digno, el Estado tiene que dar garantías al capital y a los mercados; asimismo, el Estado debe cumplir su función reguladora y acompañar al libre mercado con acciones políticas orientadas a promover el desarrollo humano. El Movimiento Ciudadano postula un Estado garante de la equidad social.

#### XIV. EL PARTIDO MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL

En 2011, el licenciado Andrés Manuel López Obrador fundó al Movimiento Regeneración Nacional (Morena) como una asociación civil, cuyo propósito fue respaldar su candidatura. En julio de 2014, el Consejo Nacional del Instituto Nacional Electoral aprobó el registro de Morena como partido político nacional.

En su Declaración de principios, el Partido Morena manifiesta que surgió con el propósito de acabar con este sistema de oprobio, con la convicción de que sólo el pueblo puede salvar al pueblo y que sólo el pueblo organizado puede salvar a la nación, y afirma que en el México actual, la vida política e institucional está marcada por la corrupción, la simulación y el autoritarismo, lo que no impide que millones de mexicanos trabajen a diario honesta y arduamente, practiquen la solidaridad y se organicen para acabar con ese régimen caduco.

Para Morena, el cambio del país empieza por cambiar la forma tradicional de intervenir en los asuntos públicos, porque considera que la política no es asunto sólo de los políticos, dado que la política, a su entender, es vocación de servicio, traducido en trabajo en favor de la colectividad con el propósito de servir a México; es por tanto una responsabilidad y un compromiso con las aspiraciones democráticas y las causas del pueblo mexicano, por ello busca recuperar la política, hoy envilecida, como un ins-

trumento de transformación de los ciudadanos, participando en los asuntos públicos.

El cambio que promueve Morena es pacífico y democrático, pues propone el cambio por la vía electoral y social, lo cual implica respetar la libertad de elección, de expresión, de asociación y de manifestación de los mexicanos, aunado a la participación democrática del pueblo en los asuntos públicos.

Morena propone la democracia participativa basada en la consulta ciudadana, la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato.

La inspiración de Morena se ubica en la historia de lucha del pueblo mexicano, y tomando en cuenta que son tres las principales transformaciones que ha habido en nuestro país: la Independencia, la Reforma y la Revolución, Morena propone impulsar la cuarta transformación social de la historia de México.

Morena se asume como un espacio abierto, plural e incluyente, en el que participan empresarios, productores y consumidores; estudiantes y maestros; obreros, campesinos e indígenas, con la convicción de que sólo la unidad de todos los mexicanos hará posible la transformación del país, porque estima que para sacar adelante a México se requiere de la participación de todos los sectores de la economía: el sector público, al sector social y el privado. Morena no está en contra de los empresarios, sino de la riqueza mal habida, de la corrupción, de los monopolios y de la explotación inhumana.

Nuestro movimiento reconoce su esencia en la pluralidad; Morena es esencialmente plural, dado su respeto a la diversidad cultural, religiosa y política en su interior; su actividad individual y colectiva está basada en los principios de honestidad, patriotismo y reconocimiento de las diferencias, para forjar una nueva forma del quehacer público, alejada de los vicios y la corrupción de las prácticas políticas del actual sistema político, cultural y económico.

Morena manifiesta su apoyo a las luchas del pueblo de México, en defensa de la soberanía, el patrimonio colectivo, la dignidad, la justicia, la democracia y el bienestar del pueblo, lo que implica luchar, en particular, por los más excluidos, explotados y humillados como son los migrantes, los discriminados, los indígenas y las víctimas de la violencia y de la injusticia, consecuentemente rechaza cualquier forma de opresión: el hambre, la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la explotación.

## XV. EL PARTIDO ENCUENTRO SOLIDARIO

Sucesor del Partido Encuentro Social, el Partido Encuentro Solidario obtuvo en el Instituto Nacional Electoral su registro como partido político nacional, mismo que le fue retirado por no alcanzar, en las elecciones federales de 2021, el mínimo de 3% de la votación nacional.

## XVI. EL PARTIDO REDES SOCIALES PROGRESISTAS

El 19 de enero de 2019 se fundó como asociación civil el Partido Redes Sociales Progresistas, el cual obtuvo su registro como partido político nacional el 14 de octubre de 2020; entre sus fundadores destaca Maricruz Montelongo Gordillo, apoyada por su madre, la profesora Elba Esther Gordillo, y el líder del Sindicato de Maestros, José Fernando González Sánchez, yerno de la profesora citada.

## XVII. EL PARTIDO FUERZA POR MÉXICO

Gerardo Islas Maldonado y Pedro Haces Barba fundaron el Partido Fuerza Social por México, cuyo registro como partido político nacional fue otorgado por decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en diciembre de 2020, cambió su denominación por la de Partido Fuerza por México, cuyo registro le fue retirado por no alcanzar, en las elecciones federales de 2021, el mínimo de 3% de la votación nacional.

## CAPÍTULO OCTAVO

### LOS PARTIDOS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Cuando un partido obtiene escaños en la Cámara de Senadores o curules en la Cámara de Diputados puede integrar un grupo parlamentario cuya organización y funcionamiento se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

El penúltimo párrafo del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, dispone que la ley debe determinar los mecanismos para la organización por grupos de los diputados de cada partido, con el propósito de asegurar la libre expresión de las diversas corrientes ideológicas existentes en la Cámara de Diputados.

Consecuentemente, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula la conformación de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados (artículos 26 al 30) y de los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores (artículos 71 al 79).

#### I. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Para la libre expresión de las corrientes ideológicas en la cámara, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, entiende como grupo parlamentario de la Cámara de Diputados al conjunto de diputados afiliados a un mismo partido, conformado por lo menos con cinco diputados, en el entendido de que sólo podrá haber un grupo por cada partido político nacional que cuente con diputados en la cámara.

Los grupos parlamentarios, según establece el citado artículo 26 del mencionado ordenamiento legal, tienen obligación de entregar a la Secretaría General de la cámara, en la primera sesión ordinaria de cada legislatura, el acta constitutiva que acredite la determinación de sus integrantes

de organizarse en grupo, mencionando su denominación y adjuntando la lista de quienes lo componen; las reglas aprobadas por sus miembros para su funcionamiento interno, con apego a lo establecido en los estatutos del partido político al que pertenecen, así como el nombre del diputado que haya sido designado como coordinador del grupo parlamentario y los de quienes realicen otras actividades directivas; además, en esa primera sesión, cada grupo parlamentario dará a conocer la agenda legislativa que proyecta abordar en el desarrollo del periodo.

Por su parte, el secretario general tiene obligación de publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios y, al inicio de cada periodo de sesiones, la agenda legislativa de los temas que cada uno de los grupos desea tratar durante el mismo, lo cual dará lugar a que grupos parlamentarios, apoyados en la similitud de sus agendas o en la similitud de sus principios ideológicos, formulen acuerdos que permitan lograr mayorías parlamentarias.

Según previene el artículo 27, de la ley en cita, el coordinador expresa la voluntad del grupo parlamentario; busca los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; e interviene con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; asimismo, el coordinador del grupo parlamentario comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo, durante el ejercicio de la legislatura; basado en esas comunicaciones de los coordinadores de los grupos parlamentarios, el presidente de la cámara llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones, cuyo número será actualizado en forma permanente y se utilizará para los cómputos efectuados por el sistema de voto ponderado.

En los términos de artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los grupos parlamentarios dan información, asesoran y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario.

Como dispone el artículo 29 de la referida ley, la Junta de Coordinación Política asigna recursos y locales adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios, y otorga una subvención mensual para cada grupo parlamentario, compuesta por una cantidad fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los integren; el monto anual de las subvenciones que se asignen a los grupos parlamentarios se incorpora a la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para efectos de las facultades que competen a la Auditoría Superior de la Federación, y se envía un ejem-



plar a la Contraloría Interna de la cámara. La asignación de los espacios y de las curules en el Salón de Sesiones debe hacerla la Mesa Directiva de la cámara, de tal forma que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en una área regular y continua, para lo cual, los coordinadores de los grupos formulan proposiciones de ubicación; la Mesa Directiva resolverá, con base en la representatividad en orden decreciente de cada grupo, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones.

Previene el artículo 30, de la ley multicitada, que los diputados no inscritos o que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, se considerarán como diputados sin partido, no obstante lo cual, se les deben guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyarlos, conforme a las posibilidades de la cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

Los grupos reglamentarios de los partidos regulan su funcionamiento con su reglamento o estatuto interno, con apego a lo dispuesto en la Ley General del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, como lo hizo el Partido de la Revolución Democrática mediante el Reglamento Interno del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados.

En los términos de su artículo 1o., dicho reglamento es de observancia obligatoria para los diputados y las diputadas integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, grupo constituido con fundamento en el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 20 y 23 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y de conformidad con las disposiciones contenidas en su propio estatuto.

El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, según dispone el artículo 2o. de su Reglamento Interno, está integrado por las diputadas y los diputados afiliados al partido; las diputadas y los diputados electos como candidatos externos del partido, y las diputadas y los diputados que, a solicitud propia y por acuerdo del pleno del grupo, ingresen a éste. En los dos últimos casos, deberá existir compromiso previo, congruente con los principios, el estatuto del partido, el presente reglamento y la agenda legislativa del grupo.

Previene el artículo 3o., del reglamento en cita, que las diputadas y los diputados del grupo parlamentario tienen los derechos y obligaciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Re-

glamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento de la Cámara de Diputados, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las leyes del país, así como el estatuto del partido y el propio reglamento.

De conformidad con el artículo 4o. del referido reglamento, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática se integra con el pleno del grupo, la Mesa Directiva, los coordinaciones de área, la Comisión de Vigilancia de la Administración Interna y Transparencia, y las comisiones que el pleno apruebe.

Según el artículo 5o. del mencionado reglamento, los y las integrantes del grupo parlamentario tienen derecho a formar parte de las comisiones y comités de la cámara, participar en los debates de la cámara; intervenir en las decisiones del grupo; participar en las decisiones de las reuniones generales de área; votar y ser votado en elecciones del pleno; formar parte de los grupos de amistad y las delegaciones permanentes en organismos internacionales parlamentarios en los que participe el Congreso de la Unión; presentar iniciativas políticas y legislativas para ser adoptadas por el grupo; contar con el apoyo de las y los asesores, así como de la Mesa Directiva del grupo para la presentación de sus iniciativas y para el ejercicio de derechos que le otorgan las disposiciones normativas de la Cámara de Diputados, y recibir los apoyos administrativos necesarios para sus labores.

El artículo 6o. del reglamento multicitado impone a las diputadas y a los diputados del grupo parlamentario las obligaciones de servir, representar y defender con fidelidad, diligencia, imparcialidad, objetividad, constancia y honradez, los intereses de la población que los eligió, e informar periódicamente de sus labores; preguntar a la población sobre todos aquellos asuntos que puedan afectarla utilizando los medios de comunicación, redes sociales, asambleas y foros de información y discusión; llevar a cabo anualmente ante sus representados un acto público de informe de actividades; hacer públicas sus declaraciones patrimoniales de inicio, anuales y de término de su cargo en el sitio de internet del grupo parlamentario y cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública; hacer pública su declaración personal que señale los posibles conflictos de interés en que pudieran incurrir en el ejercicio de su encargo; publicar la declaración anual de su pago de contribuciones fiscales; elaborar un plan de trabajo a desarrollar en los periodos de receso del congreso y efectuar giras de trabajo en su distrito o circunscripción; estar presente y participar en las sesiones de la cámara y del Congreso General, así como en las reuniones de las comisiones y comités de que formen parte; obtener la autorización del coordinador

para ausentarse de las sesiones de la cámara; cumplir y hacer cumplir la declaración de principios, el estatuto, el programa del partido, la línea política y las directrices políticas definidas por el congreso y el Consejo Nacional del mismo; asistir al pleno y a las reuniones generales de área, y cumplir sus acuerdos; presentar a la aprobación del área respectiva las iniciativas de ley o decreto que se propongan presentar a nombre del grupo parlamentario; rendir un informe escrito de sus labores cada vez que le sea requerido por la Mesa Directiva del grupo; abstenerse de usar su investidura para ejercer o promover influencia ilegítima sobre autoridades o servidores públicos, cometer faltas administrativas o exigir trato privilegiado; abstenerse de hacer declaraciones a los medios de información que atenten contra la imagen del partido, y comportarse con responsabilidad y respeto en la relación laboral con su equipo de trabajo.

En los términos del artículo 7o. del antes mencionado reglamento, las y los integrantes del grupo están obligados a cotizar ordinariamente, al menos, con el diez por ciento de su ingreso neto mensual como legislador, y aportar las cuotas extraordinarias acordadas por el pleno para atención de necesidades urgentes.

En los términos del artículo 17 del reglamento multicitado, en el primer pleno del grupo, de cada año de la legislatura, se resolverá sobre la ratificación o remoción de cada uno de los integrantes de la Mesa Directiva; si se aprobase por mayoría de votos alguna remoción, se procederá a la elección respectiva. La remoción del coordinador o coordinadora general procederá con la aprobación de las dos terceras partes de las y de los integrantes del grupo, ante lo cual se incluirá su elección en el orden del día del pleno inmediato posterior.

Como previene el artículo 18 del reglamento en cita, ningún diputado o diputada podrá pertenecer simultáneamente a la Mesa Directiva del grupo, y a una presidencia de comité o comisión ordinaria o especial de la cámara.

Dispone el artículo 19 del reglamento referido, que la Mesa Directiva del grupo se reúna cuando menos una vez a la semana, y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus integrantes, además, la Mesa Directiva se reunirá, por lo menos, una vez al mes con los integrantes de las juntas directivas de comisiones o comités y con los miembros del grupo que formen parte de la Mesa Directiva de la cámara.

Atribuye el artículo 20 del reglamento de referencia, a la Mesa Directiva del grupo, coordinar las actividades del grupo y dirigir los aparatos administrativos de apoyo; dirigir la política de alianzas del grupo parlamentario con base en los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional, y en

coordinación con el Comité Ejecutivo Nacional del partido y con respeto a los convenios suscritos con las organizaciones aliadas; dirigir el trabajo legislativo en las comisiones y comités de la cámara, cuidando que el desempeño de los diputados se apegue de manera prioritaria a la agenda legislativa del grupo parlamentario; conducir la relación con el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Senadores; designar a los representantes del grupo ante reuniones y actos nacionales e internacionales, de conformidad con los lineamientos que apruebe el pleno; citar a reuniones de portavoces; citar a junta previa a las sesiones de la cámara, cuando se estime pertinente; designar a los integrantes de las comisiones de protocolo que correspondan al grupo, cuando no sea posible convocar al pleno para este propósito; a solicitud de las y los integrantes de alguna área, autorizar que algunos proyectos se encarguen a asesores externos; designar o remover al secretario técnico o secretaria técnica de la Mesa Directiva; designar o remover al secretario parlamentario o secretaria parlamentaria; designar o remover a los integrantes de la asesoría y los aparatos administrativos; formular y presentar los proyectos de programa legislativo, presupuesto, estados financieros y demás informes que se deban someter a la aprobación del pleno; enviar al pleno para su aprobación la propuesta de secretario o secretaria de Administración y Finanzas; elaborar el proyecto de lineamientos de salarios, tabulador, funciones, capacitación, distribución y horarios del personal y presentarlos al pleno; aprobar la suscripción de iniciativas legislativas o puntos de acuerdo promovidos por otros grupos parlamentarios por parte de los diputados y las diputadas integrantes del grupo parlamentario; formular el informe que debe presentar el grupo en cada sesión ordinaria del Consejo Nacional del partido; enterar a los grupos parlamentarios del PRD en los congresos estatales acerca de las posiciones legislativas, especialmente en materia de reforma constitucional; organizar la presentación ante los medios de comunicación del informe general anual de labores, y asistir y apoyar la realización del pleno.

Confiere el artículo 21 del citado reglamento, a la coordinadora o al coordinador general, la facultad de conducir las reuniones de la Mesa Directiva; vigilar el cumplimiento de los acuerdos del pleno y de la Mesa Directiva; con el apoyo de la Mesa Directiva, coordinar la actividad de los diputados y las diputadas durante la sesión plenaria de la cámara; actuar como vínculo del grupo con las y los coordinadores de los otros grupos parlamentarios de la cámara, y participar en las reuniones de la Junta de Coordinación Política de la cámara; mantener coordinación con el Comité Nacional del partido; ser el portavoz del grupo parlamentario, con el apoyo del

coordinador o coordinadora de Comunicación Social; ser el representante del grupo parlamentario ante cualquier instancia nacional o internacional; entregar el informe de actividades del grupo en la sesión ordinaria del Consejo Nacional del partido, y rendir al término de cada periodo ordinario de sesiones un informe de sus actividades al pleno.

De acuerdo con el artículo 22 del Reglamento Interno del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, compete a la vicecoordinadora o el vicecoordinador general sustituir a la coordinadora o el coordinador general en sus ausencias temporales; asistir a las reuniones de la Junta de Coordinación Política de la cámara; rendir al término de cada periodo ordinario de sesiones un informe de sus actividades al pleno.

El artículo 23 del reglamento en cita faculta a las coordinaciones de área para realizar las labores definidas en el presente reglamento y las que les encomiende el pleno.

En los términos del artículo 24 del reglamento referido, el coordinador o coordinadora de Administración Interna tiene facultad para orientar las actividades del secretario o secretaria de Administración y Finanzas del grupo; revisar las acciones administrativas, con base a los lineamientos aprobados por el pleno; formular el anteproyecto de presupuesto anual del grupo, presentarlo a la aprobación de la Mesa Directiva, y después al pleno para su ratificación; formular el informe financiero y someterlo a aprobación de la Mesa Directiva y ratificación del pleno; recabar la aportación ordinaria de los y de las integrantes del grupo y remitirla a la Secretaría de Finanzas del partido; asistir como suplente al Comité de Administración de la cámara; atender los requerimientos administrativos del grupo, de boletos de avión, viáticos y demás prestaciones de servicios que apruebe el pleno; coordinar los servicios técnicos de cómputo e internet; auxiliar las funciones de la Mesa Directiva; realizar los trámites y diligencias necesarias a fin de contar con un óptimo funcionamiento de las instalaciones físicas donde desempeñan sus tareas los y las integrantes del grupo parlamentario y demás personal; llevar a cabo los trámites y diligencias necesarios que coadyuven la labor del representante del grupo ante el Comité de Administración y ante los órganos administrativos de la cámara, para que los y las integrantes del grupo cumplan plenamente con sus atribuciones; tener actualizado el inventario de los bienes propiedad del grupo parlamentario, así como la asignación de los resguardos necesarios para la conservación y mantenimiento de los bienes del mismo; proponer a la Mesa Directiva la terna para elegir el cargo de secretario o secretaria de Administración y Finanzas; rendir al término de cada periodo ordinario de sesiones un informe al pleno del manejo

administrativo y financiero, con la finalidad de fomentar la transparencia y rendición de cuentas, y entregar informes bimestrales del manejo administrativo y financiero a la Comisión de Vigilancia de la Administración Interna y Transparencia.

Dispone el artículo 25 que el coordinador o coordinadora del Área de Proceso Legislativo y Jurídico del grupo coordine las labores legislativas de las diputadas y los diputados integrantes del grupo en las comisiones y comités de la cámara que le correspondan, por medio de reuniones generales de área; revise la elaboración técnica de las iniciativas legislativas del grupo, promueva su revisión en las áreas y en la asesoría del grupo y coordine la presentación de las mismas; instrumente mecanismos que permitan coordinar la asesoría de las áreas de manera inter y multidisciplinaria para cumplir las tareas del grupo, con el apoyo del secretario parlamentario; coordine los servicios del Centro de Documentación, del Centro Editorial, y de la página web, de acuerdo con las normas establecidas en este reglamento; sistematice el trabajo legislativo del grupo en intervenciones, puntos de acuerdo, iniciativas, foros y participación de sus integrantes en comisiones y comités de la cámara; convoque a reunión general de área para hacer la evaluación anual del trabajo de los y de las integrantes del grupo que no formen parte de las juntas directivas de comisiones y comités de la cámara; planifique la capacitación de los diputados y de las diputadas del grupo con base en los lineamientos que sean presentados al pleno; coordine la asesoría externa acordada por la Mesa Directiva; dirija la presentación del informe anual del trabajo interdisciplinario realizado por los asesores ante el pleno; con el apoyo del secretario parlamentario; apoyarse en sus funciones en la Mesa Directiva; coordine todas las acciones legales que emprenda el grupo parlamentario ante los poderes de la Unión, de las entidades federativas, y de los órganos autónomos del Estado; prepare y dé trámite a los mecanismos de control constitucional que el grupo acuerde; garantice la legalidad y técnica jurídica de las iniciativas de ley o decreto, preguntas parlamentarias, proposiciones protocolarias, y proposiciones con puntos de acuerdo, solicitudes de ampliación de recursos en el Presupuesto de Egresos, solicitudes de comparecencias de servidores públicos ante el pleno o ante comisión y solicitudes de información presentadas por el grupo parlamentario o de los diputados y las diputadas del grupo; revise la legalidad de los documentos internacionales sometidos a consideración del grupo parlamentario y de la honorable Cámara de Diputados; compile la legislación federal vigente; y realice proyectos de investigación y análisis jurídico.

Según el artículo 26 del referido reglamento, al coordinador o coordinadora de Comunicación Social del grupo se le otorgan las atribuciones de presentar, para su aprobación en el pleno, los lineamientos y las actividades de la política de comunicación social del grupo; auxiliar a los y las integrantes del grupo parlamentario y a las áreas en materia de comunicación social; formular y desarrollar un programa de manejo de medios para los integrantes del grupo; revisar las tareas de la Dirección de Comunicación Social y de Relaciones Públicas del grupo; mantener las relaciones necesarias con el área de comunicación social de la cámara; rendir un informe de actividades del área al pleno; auxiliar al coordinador o coordinadora en sus atribuciones de portavoz y expedir los comunicados oficiales del grupo.

Dispone el artículo 27 del multicitado reglamento que las coordinaciones legislativas tengan las atribuciones de coordinar el trabajo legislativo y parlamentario de los y las integrantes del grupo en las comisiones ordinarias, especiales y de investigaciones que les correspondan; conducir la elaboración y presentación de las iniciativas legislativas que correspondan a su área, así como del posicionamiento del grupo ante todos los instrumentos legislativos que sean sometidos a la consideración de la cámara; presentar a la aprobación del área, a petición de las diputadas o diputados promoventes, las iniciativas de ley o decreto que éstos propongan presentar a nombre del grupo parlamentario; conducir el trabajo de asesoría del área, con base en el plan de trabajo aprobado en reunión general de la misma; convocar a reunión general de área, por lo menos una vez al mes, y de portavoces del grupo ante las comisiones que les correspondan cuando lo consideren necesario; diseñar con los y las integrantes de su área y con el coordinador general la estrategia para el debate en el pleno de la cámara, de los dictámenes provenientes de las comisiones; rendir ante el pleno, al término de cada periodo ordinario de sesiones, un informe de labores del área; impulsar y coordinar las relaciones del grupo con movimientos y organizaciones sociales, civiles y políticos; fomentar el apoyo y la solidaridad del grupo y del partido hacia las causas democráticas y las demandas, y realizar periódicamente actividades culturales, recreativas y debates políticos entre diputados y diputadas del grupo.

De acuerdo con el artículo 28 del mencionado reglamento, el coordinador o coordinadora de Política Exterior tiene facultad para coordinar las labores legislativas y políticas de los y las integrantes del grupo en las comisiones de la cámara que le correspondan, por medio de reuniones generales del área; presentar a la aprobación del área, a petición de las diputadas o diputados promoventes, las iniciativas de ley o decreto que éstos propon-

gan presentar a nombre del grupo parlamentario; impulsar y coordinar la participación de los diputados y de las diputadas del grupo en las tareas de relaciones internacionales, en la integración de los grupos de amistad y atención de los asuntos fronterizos y de mexicanos en el extranjero; formular, en reunión general de área, los lineamientos para el nombramiento de representantes del grupo a eventos y reuniones en el extranjero, así como en asambleas de organismos internacionales y someterlos a aprobación del pleno; promover el nombramiento de representantes del grupo en eventos y reuniones en el extranjero, así como en asambleas de organismos internacionales; recibir a las delegaciones extranjeras que sean invitadas por el grupo y/o por la Cámara de Diputados; rendir al término de cada periodo ordinario de sesiones un informe de actividades del área al pleno, y apoyarse en el desempeño de sus atribuciones en la Mesa Directiva.

Dispone el artículo 29 del referido reglamento que los y las integrantes del grupo parlamentario desempeñarán sus funciones en comisiones y comités, de conformidad con los artículos 39 y 46 de la Ley Orgánica del Congreso General, y de las disposiciones del título quinto del Reglamento de la Cámara de Diputados, y su actuación deberá ser congruente con la agenda legislativa del grupo, imperando el criterio del mismo por sobre las posiciones personales.

En los términos del artículo 30 del reglamento multicitado, las facultades del portavoz del grupo en comisiones o comités consisten en coordinar la participación de los y las integrantes del grupo en las tareas de la comisión o el comité y fomentar la elaboración de proyectos e iniciativas; rendir en reunión general de área, un informe al término de cada periodo ordinario de sesiones de las actividades de los y las integrantes en la comisión o comité respectivo; invitar, por lo menos una vez al mes, a los y las integrantes del grupo a reuniones de trabajo para la elaboración de iniciativas o examen de las ya presentadas; realizar el cómputo de los plazos para dictamen de las iniciativas, minutas y proposiciones con puntos de acuerdo del grupo parlamentario turnados a comisión, solicitar las prórrogas correspondientes para la dictaminación y rendición de un informe mensual del estado procesal que guardan los asuntos legislativos en reunión general del área; participar en las reuniones de portavoces que sean convocadas, y coordinar la participación de los y las integrantes de la comisión en los debates en el pleno de la cámara, cuando se discuta un dictamen procedente de la misma.

Las atribuciones de la Comisión de Vigilancia y Transparencia, según dispone el artículo 33 del reglamento, tantas veces referido, consisten en: realizar revisiones y auditorías a los informes financieros y contables de in-



gresos y egresos, así como a los procedimientos administrativos cada cuatrimestre; supervisar que se cumpla con el presupuesto anual aprobado por el pleno, en cuanto a metas y justificaciones de los gastos; constatar que se proceda conforme a los lineamientos administrativos previstos por este reglamento; pedir a la Mesa Directiva y al Área de Administración Interior la información precisa para el cumplimiento de las funciones especificadas en los incisos anteriores; promover la realización de auditorías externas cuando así lo determine; rendir al pleno, en los treinta días posteriores a la presentación del informe financiero, el dictamen respectivo; efectuar anualmente las revisiones contables y financieras del grupo, así como hacer del conocimiento de la asamblea los resultados de las mismas a más tardar un mes después de concluidas éstas; asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales que genere y de los que disponga el grupo parlamentario en el ejercicio de sus atribuciones; constatar el cumplimiento por parte del grupo parlamentario de las obligaciones en materia de transparencia; publicar, en el sitio de internet, un informe semestral sobre el ejercicio presupuestal y destino de las prerrogativas financieras del grupo; publicar las contrataciones de servicios personales a cargo del grupo; publicar los criterios establecidos para la realización de viajes nacionales e internacionales, por parte de los integrantes del grupo; mantener actualizada y disponible la información del grupo para la consulta del público, y promover el ejercicio del derecho a la información pública, la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

Dispone el artículo 43 del Reglamento Interno del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, que las iniciativas de ley o de decreto aprobadas por el grupo parlamentario para ser presentadas, en su nombre, ante el pleno de la Cámara de Diputados, deben ser congruentes con los documentos básicos del partido, la plataforma electoral, la agenda legislativa del grupo y la línea política aprobados por el Consejo Nacional del partido. Además, deben ser objeto de amplia difusión para ser sometidas a consulta con representantes de organizaciones políticas, civiles y populares, así como especialistas del tema abordado.

De acuerdo con el artículo 44 del reglamento en cita, las iniciativas de ley o decreto que pretendan presentarse a nombre del grupo parlamentario, deben presentarse ante el área cuya materia corresponda para su estudio y dictamen, pero podrán ser analizadas conjuntamente por dos o más áreas a solicitud de la diputada o el diputado promovente, o bien, de la coordinadora o el coordinador de área respectivo.

## II. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE SENADORES

En los términos del artículo 71 de la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los grupos parlamentarios son las formas de organización que pueden adoptar los senadores pertenecientes a un mismo partido, para realizar tareas específicas en el Senado, para el mejor desarrollo legislativo, así como para orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Previene el artículo 72 de la ley en cita que únicamente los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores, sin que pueda haber más de un grupo parlamentario por cada partido político representado en la cámara, teniéndose por integrados cuando entreguen al secretario general de Servicios Parlamentarios el acta en la que conste la decisión de sus miembros de formar un grupo parlamentario, señalando el nombre del mismo y la relación de sus integrantes, el nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas, así como un ejemplar de los estatutos que regule la actuación del grupo parlamentario, aprobado por la mayoría de sus integrantes.

Dispone el artículo 73 de la citada ley que los grupos parlamentarios deben entregar los documentos antes mencionados, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, hecho lo cual, el presidente de la Mesa Directiva hará la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del pleno; a partir de ese momento, el grupo parlamentario ejercerá las funciones previstas en dicha ley, y las demás establecidas en los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.

Como previene el artículo 74 de la ley invocada, el coordinador del grupo parlamentario funge como su representante para todos los efectos y, en tal carácter, impulsará las negociaciones necesarias para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva e intervendrá con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; además, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.

En los términos del artículo 75 de la multicitada ley, el coordinador del grupo parlamentario debe comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo; basado en tales comunicaciones, el secretario general de Servicios Parlamentarios llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones.

Establece el artículo 77 del mencionado ordenamiento que la Mesa Directiva de la cámara, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias y

materiales, repartirá los recursos y proporcionará locales adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la cámara.

Dispone el artículo 78 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que los senadores no afiliados a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, pero tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales.

Conforme al artículo 79 de la citada ley, la ocupación de los espacios y los escaños en el salón de sesiones se hará de forma tal que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua, para ello, los coordinadores de los grupos podrán formular propuestas de ubicación, tras lo cual, el presidente resolverá con base en el número de integrantes de cada grupo, en orden decreciente, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones.

Los grupos reglamentarios de los partidos regulan su funcionamiento con su reglamento o estatuto interno con apego a lo dispuesto en la Ley General del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, como lo hizo el Partido Acción Nacional mediante el Estatuto del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República.

En los términos del artículo 1o. del Estatuto del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República, han decidido constituirse en grupo parlamentario, el cual se denominará “Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República” (en adelante, GPPAN), sus integrantes son miembros del Partido Acción Nacional y como tal un grupo de ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos que, a través del ejercicio parlamentario y la acción legislativa, pretenden obtener el reconocimiento de la dignidad humana y el respeto de sus derechos fundamentales; la supeditación, en lo político, de la actividad individual, social y del Estado a la obtención del bien común; el reconocimiento de la superioridad del interés nacional sobre los intereses parciales; la integración de la democracia como forma de gobierno y como forma de convivencia.

El artículo 3o. del estatuto mencionado confiere a los miembros del grupo derecho a presentar iniciativas de ley o decreto a la consideración del pleno del grupo parlamentario para su aprobación, ser parte de los grupos de trabajo internos y participar en las discusiones y decisiones del GPPAN, en los términos de este estatuto, recibir información oportuna que les per-

mita contar con los elementos de juicio necesarios para el mejor desempeño de sus funciones, recibir trimestralmente la información sobre los estados financieros del grupo, ser asesorado para el desempeño de su labor legislativa, según la capacidad del grupo y conforme a su propio presupuesto.

El artículo 4o. del estatuto en cita impone a los senadores del GPPAN obligaciones a sus integrantes a capacitarse continuamente para cumplir su responsabilidad de legislador; estar presentes en las reuniones a que sean convocados por la coordinación del grupo parlamentario, por la cámara, sus comisiones; apegarse al procedimiento interno establecido por GPPAN para la toma de decisiones; apegarse a los procedimientos y procesos que establezca el grupo para el análisis de iniciativas y proposiciones que se presenten a nombre del GPPAN; tratar con respeto a las personas, las instituciones y en particular a los colaboradores del grupo, funcionarios de la cámara; tener comunicación permanente con los comités de su entidad y con la comunidad, a fin de que su participación parlamentaria y la del grupo sea públicamente conocida; entregar un informe anual ante su comunidad, acerca de la actividad legislativa, y pagar sus cuotas al partido en los términos del reglamento de las relaciones del PAN con sus funcionarios públicos.

Prevé el artículo 5o. del estatuto de referencia que el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República pueda admitir en su bancada a los senadores que así lo soliciten, a cuyo efecto, previamente, el coordinador someterá la incorporación a una consulta con el presidente del CEN del PAN y con el pleno del grupo parlamentario, los senadores del grupo parlamentario decidirán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, si aceptan o no la incorporación, a condición de que el senador aspirante renuncie por escrito a su militancia a cualquier otro partido y a su pertenencia a otro grupo parlamentario.

Como establece el artículo 6o. del mencionado estatuto, encabezan el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, la coordinación y las vicecoordinaciones que sean necesarias para su adecuado funcionamiento interno.

Se integra la Comisión de Régimen Interno por el coordinador, un vicedirector que al efecto designe y por tres senadores nombrados por mayoría del grupo parlamentario. La Comisión de Régimen Interno tomará sus decisiones por mayoría de sus miembros y tendrá como atribuciones convocar a reuniones del grupo parlamentario; sugerir al grupo parlamentario la agenda legislativa y el calendario para su desahogo; sugerir al grupo parlamentario los puntos del orden del día de las sesiones del pleno; diseñar la estrategia política y legislativa del grupo parlamentario; en casos urgen-

tes adoptar las decisiones que sean necesarias, debiendo informar a la brevedad al grupo; sugerir al grupo parlamentario la distribución de tareas y responsabilidades entre los senadores integrantes del mismo; promover los acuerdos internos necesarios para el ejercicio de las atribuciones del grupo y la consecución de sus fines; verificar el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que adopte el grupo parlamentario;

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional cuenta con comités facultados para supervisar el adecuado funcionamiento interno del grupo parlamentario.

Como dispone el artículo 7o. del multicitado estatuto, el coordinador es sustituido en sus ausencias por los vicecoordinadores que previamente y para cada caso se designen.

Según establece el artículo 8o. del estatuto invocado, para su validez, las sesiones formales del GPPAN requieren de la presencia de la mitad más uno de los senadores integrantes del grupo, y sus decisiones se toman por la mayoría votos, y en caso de empate, el coordinador tiene voto calidad. Las decisiones obligan a todos los integrantes del grupo, aún a los ausentes.

En su artículo 9o., el tantas veces citado estatuto señala como atribuciones y responsabilidades del coordinador, nombrar a los vicecoordinadores; formular, previa consulta con los senadores del GPPAN, la agenda legislativa que promoverán como grupo parlamentario; manejar bajo su estricta responsabilidad y previa aprobación de la Comisión de Vigilancia, los recursos humanos, económicos y materiales del grupo; contratar y coordinar al personal necesario para el mejor desempeño de las labores legislativas y administrativas directamente a su cargo; proponer para aprobación del grupo parlamentario, el presupuesto anual de los recursos que el GPPAN reciba del Senado; rendir informe sobre las subvenciones adicionales recibidas por cualquier concepto, a efecto de que el grupo parlamentario apruebe las condiciones de su ejercicio; convocar al grupo para llevar a cabo reuniones previas, plenarias, extraordinarias, de evaluación, o de cualquier otro tipo; el coordinador podrá delegar esta atribución a los vicecoordinadores; llevar a cabo cuando la urgencia del caso no permita consultar a los miembros de la bancada, las acciones que estime necesarias para el cumplimiento de los objetivos del grupo parlamentario; el coordinador deberá informar al GPPAN, a la brevedad posible, las razones y alcance de estas acciones; establecer comunicación con los coordinadores o representantes de otros grupos parlamentarios, así como con funcionarios públicos; fungir como vínculo entre el grupo parlamentario y los diferentes órganos del partido, y coordinarse con el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, en aquellos

asuntos que revistan importancia para la consecución de los objetivos del GPPAN y del partido en general; fomentar un trabajo coordinado entre los dos grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, así como con los diputados locales y con los Gobiernos estatales y municipales panistas en los asuntos que lo ameriten; coordinar, previa aprobación del grupo parlamentario, los programas de comunicación social y de proyección de imagen del grupo parlamentario; fungir como vocero del grupo ante los medios de comunicación; plantear al grupo parlamentario para su aprobación, los senadores del Partido Acción Nacional que integrarán la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; los viajes al extranjero de los senadores miembros del grupo; así como la incorporación y bajas de sus miembros en las comisiones legislativas ordinarias, especiales, bicamerales, comités y grupos de trabajo; rendir al Comité Ejecutivo Nacional un informe semestral de los resultados legislativos del grupo, incluyendo los trabajos de las vicecoordinaciones, además de los estados financieros previamente aprobados por el mismo, y abstenerse de ocupar el cargo de presidente o secretario de las comisiones de Dictamen Legislativo, y presidir la Comisión de Régimen Interno cuidando el cumplimiento de sus acuerdos.

Establece el artículo 10 del estatuto invocado que los vicecoordinadores tienen facultad para apoyar al coordinador en el desempeño de sus funciones, asumiendo tareas y facultades que en su caso les delegue; organizar los trabajos de los legisladores del GPPAN adscritos a su área, y entregar al coordinador informes semestrales sobre sus labores.

Dispone el artículo 11 de dicho estatuto que el tesorero será electo por el grupo parlamentario de entre sus integrantes, a propuesta del coordinador y en sesión celebrada para tal efecto, y tendrá la atribución de coordinar los trabajos de la Dirección General de Administración; manejar los recursos humanos, materiales y financieros del grupo parlamentario; rendir informes a las áreas competentes del Senado, a los integrantes del grupo parlamentario y a la Tesorería Nacional del partido sobre el estado que guarda la tesorería y los estados financieros del grupo, así como de atender las observaciones derivadas de las auditorías que se practiquen.

El tesorero podrá ser removido en cualquier momento por el grupo parlamentario, a petición de cuando menos el 20 por ciento de sus integrantes.

Conforme al artículo 12 del multicitado estatuto, el Comité de Orden del grupo tiene a su cargo la prevención y atención de casos de indisciplina; el Comité de Vigilancia se encarga de vigilar que se manejen los recursos de forma transparente y con apego a las normas respectivas, y propondrá al GPPAN las políticas, criterios y medios para cumplir con la función de

transparencia del ejercicio de los recursos públicos, y revisará mensualmente los informes que presenten el vicecoordinador de Asuntos Internos y el director general de Administración; el Comité de Comunicación Social coadyuvará con la Dirección de Comunicación Social del grupo parlamentario, en la proyección de la imagen pública del GPPAN y al fortalecimiento del proceso de comunicación interna; el Comité de Enlace con la Fundación Humanismo Político será designado por el grupo y dará seguimiento a los trabajos de asesoría y apoyo que esta institución debe prestar a los senadores; el Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas tiene a su cargo definir las políticas de transparencia del grupo, atender y responder las solicitudes de información que se remitan directamente o a través de los órganos competentes, así como establecer los criterios para la máxima publicidad de la información pública generada por el mismo.

Como establece el artículo 13 del Estatuto del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República, es facultad del presidente del Comité Ejecutivo Nacional designar un coordinador de entre los integrantes del grupo parlamentario, previa consulta con sus miembros.

Y de acuerdo con el artículo 14 de dicho estatuto, es facultad del coordinador del grupo parlamentario, previa consulta con el presidente nacional, designar a los vicecoordinadores.

Dispone el artículo 15 del estatuto de referencia que la duración del cargo del coordinador y de los vicecoordinadores del grupo parlamentario sea por tiempo indefinido.

Según el artículo 16 del mencionado estatuto, el director general de la Fundación Humanismo Político será nombrado y removido por el grupo parlamentario, a propuesta del tesorero, en tanto que el director general de Comunicación Social y el secretario técnico serán nombrados por el coordinador y podrán ser removidos por la mayoría del grupo parlamentario, a petición del veinte por ciento de sus integrantes.

El artículo 17 del referido estatuto señala que las sanciones internas se aplicarán por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho ordenamiento, en tanto que las conductas indebidas sujetas a responsabilidad o relativas a la comisión de delitos por parte de los senadores del GPPAN serán sancionadas por las autoridades competentes, conforme lo dispone el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Penal Federal, las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el marco jurídico del Congreso de la Unión, aplicable en la materia.

Conforme al artículo 18 del multicitado estatuto, los recursos públicos entregados por la Cámara de Senadores al grupo parlamentario, se ejercerán a través del tesorero y la Dirección General de Administración del grupo.

De acuerdo con el artículo 19 del estatuto tantas veces mencionado, corresponde al Comité de Vigilancia vigilar el adecuado uso de los recursos públicos asignados al grupo parlamentario y la rendición de cuentas sobre los mismos, bajo los principios de legalidad, transparencia e imparcialidad; el Comité de Vigilancia del grupo parlamentario tendrá cinco integrantes electos por el GPPAN y entre ellos elegirán a su presidente.

En los términos del artículo 20 del estatuto citado, el grupo parlamentario usará de manera racional y eficiente sus recursos en función de los objetivos establecidos. Las cuentas bancarias se manejarán siempre de forma mancomunada entre el tesorero y el director general de Administración.

De conformidad con el artículo 21 del estatuto de referencia, la Fundación Humanismo Político es una asociación civil al servicio del grupo parlamentario del PAN, que tiene como propósito proporcionar asesoría parlamentaria a los senadores integrantes del GPPAN en las distintas ramas que integran el trabajo legislativo.

Dispone el artículo 22 del tantas veces citado estatuto, que el grupo parlamentario cuente con una Dirección General de Administración, cuya función será administrar los recursos asignados al grupo parlamentario de manera eficiente, eficaz, honesta y transparente, bajo la coordinación del tesorero, con obligación de informar mensualmente al Comité Interno de Vigilancia del estado que guardan la administración y finanzas del grupo parlamentario.

En cumplimiento del artículo 8o., fracción XI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los senadores del grupo parlamentario deberán abstenerse de participar de la discusión o votación de asuntos en los que tengan interés personal, familiar o de negocios, y de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.

### III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA LXV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Al inicio de la LXV Legislatura, se integraron en la Cámara de Diputados los siete grupos parlamentarios siguientes:



- Partido Morena: 198 miembros (122 de mayoría y 76 plurinominales).
- Partido Acción Nacional: 114 miembros (73 de mayoría y 41 plurinominales).
- Partido Revolucionario Institucional: 71 miembros (31 de mayoría y 40 plurinominales).
- Partido Verde Ecologista de México: 43 miembros (31 de mayoría y 12 plurinominales).
- Partido del Trabajo: 37 miembros (30 de mayoría y 7 plurinominales).
- Partido Movimiento Ciudadano: 23 miembros (7 de mayoría y 16 plurinominales).
- Partido de la Revolución Democrática: 14 miembros (6 de mayoría y 8 plurinominales).

1. *El grupo parlamentario del Partido Morena*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados quedó integrado el grupo parlamentario del Partido Morena por los siguientes diputados y diputadas:

1. Adams Pereyra, Olga Zulema	14. Atanacio Luna, Raymundo
2. Aguilera Cháirez, Maribel	15. Ávila Flores, Claudia Selene
3. Alavez Ruiz, Aleida	16. Ayala Leyva, Ana Elizabeth
4. Alfaro Morales, María Isabel	17. Baldenebro Arredondo, Manuel de Jesús
5. Almazán Burgos, Karla Yuritzi	18. Barajas García, Martha
6. Almazán Muñoz, Odette Nayeri	19. Barboza Llamas, Maximiano
7. Alvarado Murguía, Rosa María	20. Barrera Puc, Rocío Natalí
8. Ambrocio Gachuz, José Guadalupe	21. Barrera Toledo, Jorge Alberto
9. Andazola Gómez, Socorro Irma	22. Batun Chulim, Willbert Alberto
10. Antonio Altamirano, Carol	23. Bautista Bravo, Juan Ángel
11. Arellano Reyes, Martha Nabetse	24. Bautista Hernández, Esteban
12. Armendáriz Guerra, Carmen Patricia	25. Bautista Peláez, María del Carmen
13. Ascencio Ortega, Reyna Celeste	26. Bayardo Cabrera, Rosa María

27. Bertín Sandoval, Juan Isaías	59. Del Castillo Ibarra, Erika Vanessa
28. Blancas Mercado, Bruno	60. Díaz García, Karla Estrella
29. Bonilla Herrera, Raquel	61. Díaz Vilchis, Catalina
30. Borrego Adame, Francisco Javier	62. Domínguez Escobar, Ángel
31. Briano Borunda, Jesús Roberto	63. Domínguez Flores, Rosalinda
32. Brito Mazariegos, Ismael	64. Domínguez Rodríguez, Roberto Ángel
33. Bustamante Castellanos, Adriana	65. Durán Ruiz, Félix
34. Cabada Alvidrez, Héctor Armando	66. Elizondo Guerra, Olga Juliana
35. Camacho Reynoso, Martha Azucena	67. Elorza Flores, José Luis
36. Candelario Figueroa, Luz Adriana	68. Espinoza López, Brenda
37. Cano González, Susana	69. Espinoza Segura, María Bertha
38. Cantón Zetina, Óscar	70. Esquivel Nava, María Magdalena Olivia
39. Carrasco Godínez, Nelly Minerva	71. Estrada, Jesús
40. Carrasco Macías, Olegaria	72. Flores Pacheco, José Luis
41. Carrillo Cubillas, Mario Miguel	73. Flores Sánchez, Marco Antonio
42. Carvajal Hidalgo, Alejandro	74. Fragoso Torres, Juan Fernando
43. Castañeda González, Omar Enrique	75. García Almaguer, Hamlet
44. Castellanos Polanco, Favio (licencia)	76. García Anaya, Lidia
45. Castillo Secundino, Celestina	77. García Montiel, Otoniel
46. Chapman Moreno, Manuel Guillermo	78. García Moreno, María Clemente
47. Chávez Rojas, Olga Leticia	79. García Sandoval, Zeus
48. Chávez Treviño, Andrea	80. García Segura, Marisol
49. Chavira de la Rosa, María Guadalupe	81. Girón Hernández, Olimpia Tamara
50. Cisneros Luján, Angélica Ivonne	82. Godoy Rangel, Leonel
51. Collado Crisolía, Verónica	83. González Cruz, Alfredo Aurelio
52. Contreras Castillo, Armando	84. González Hernández, Alma Anahí
53. Contreras García, Janicie	85. González Robledo, Erasmo
54. Contreras Montes, Gustavo	86. Guerra Mena, Juanita
55. Corona Arvizu, Armando	87. Guerrero Márquez, Antolín
56. Coutiño Gutiérrez, Leonor	88. Gutiérrez Camacho, Oscar Eugenio
57. Cruz Santos, Flora Tania	89. Gutiérrez Gutiérrez, Daniel
58. De la Cruz Lima, José Miguel	90. Gutiérrez Luna, Sergio Carlos

91. Hernández Espejo, Rosa	123. Moreno Rivera, Julio César
92. Hernández Hernández, Saúl	124. Murguía Lardizábal, Daniel
93. Hernández Pérez, César Agustín	125. Muñoz Álvarez, Rubén Gregorio
94. Hernández Pérez, María Eugenia	126. Narcia Coutiño, Manuel de Jesús
95. Hernández Ruedas, Bennelly Jocabeth	127. Narro Panameño, Blanca Araceli
96. Hernández Sáenz, Claudia Alejandra	128. Navarrete Rivera, Alma Delia
97. Hernández Tapia, Arturo Roberto	129. Navarro Conkle, Sandra Luz
98. Hernández Villalpando, Rafael	130. Noriega Romero, Carlos
99. Herrera Villavicencio, Mónica	131. Obrador Narváez, Manuela del Carmen
100. Huerta Jurado, Javier	132. Ocampo Manzanares, Araceli
101. Juan Carlos, Irma	133. Ochoa Fernández, Cuauhtémoc
102. Llaven Abarca, Jorge Luis	134. Olua González, Yessenia Leticia
103. Llergo Latournerie, Mario Rafael	135. Olvera Bautista, Sandra Simey
104. López Guadarrama, Carlos	136. Onofre Vázquez, Vicente Alberto
105. Lozano Rodríguez, Adriana	137. Ortega Fonseca, Pedro David
106. Luévano Luna, Salma	138. Ortiz Tejeda, Carlos Francisco
107. Manzo Rodríguez, Carlos Alberto	139. Pani Barragán, Alejandra
108. Mares Cossío, Héctor Ireneo	140. Parra Juárez, Inés
109. Marín Díaz, Fernando	141. Pérez Bárcenas, Lidia
110. Márquez Alkadeh, Cortés Cecilia	142. Pérez Bernabé, Jaime Humberto
111. Martínez Díaz, Esther Berenice	143. Pérez Garibay, Marco Antonio
112. Martínez Espinoza, Gabriela	144. Pérez Gutiérrez, Blanca Carolina
113. Martínez López, Jaime	145. Pérez Hernández, Carlos Augusto
114. Maya Martínez, Hirepan	146. Pérez López, Beatriz Dominga
115. Medina Filigrana, Marcos Rosendo	147. Pérez Segura, Laura Imelda
116. Méndez Denis, Lorena	148. Peña Escalante, Rosangela Amairany
117. Mendoza Álvarez, Mayra Alicia	149. Peñalosa Pérez, Pedro Sergio
118. Merlín García, María del Rosario	150. Polévnsky Gurwitz, Yeidckol
119. Mier Velazco, Moisés Ignacio	151. Porras Domínguez, Alfredo
120. Morales Miranda, Flor Ivone	152. Prado de los Santos, Miguel
121. Morales Romero, Martha Rosa	153. Prieto Terrazas, Susana
122. Moreno Guerra, Evangelina	154. Rabelo Estrada, Karla María

155. Ramírez Padilla, Julieta Andrea	179. Santiago Marcos, Nancy Yadira
156. Ramiro Alejo, Brenda	180. Sibaja Mendoza, Jorge Ángel
157. Ramos Juárez, Adela	181. Sierra Damián, María
158. Reyes Carmona, Emmanuel	182. Silva Hernández, Dulce María
159. Reyes López, Valentín	183. Tánori Córdova, Judith Celina
160. Reyes Silva, María del Rosario	184. Tello Espinosa, Claudia
161. Rincón Chanona, Sonia	185. Tenorio Adame, Paola
162. Ríos Cheno, Bernardo	186. Torres Navarro, Juan Guadalupe
163. Ritter Ocampo, Klaus Uwe	187. Torruco Garza, Miguel
164. Robledo Ruiz, Juan Ramiro	188. Valencia Cruz, Rosalba
165. Robles Gómez, Manuel Alejandro	189. Valencia Medina, Alma Griselda
166. Robles Ortiz, Martha	190. Varela López, Víctor Gabriel
167. Rodríguez González, Manuel	191. Vargas Meraz, Teresita de Jesús
168. Rojas Mancera, Navor Alberto	192. Vázquez Arellano, Manuel
169. Rojas Martínez, Beatriz	193. Vázquez Vázquez, Alfredo
170. Román Ávila, María Guadalupe	194. Vázquez Álvarez, Brianda Aurora
171. Salazar López, Noemi	195. Vences Valencia, Julieta Kristal
172. Sánchez Barrios, Carlos	196. Vidal Benavides, Faustino
173. Sánchez Ortiz, Graciela	197. Villa Villegas, Alberto
174. Sánchez Rodríguez, Juan Pablo	198. Villegas Guarneros, Dulce María Corina
175. Sandoval Ballesteros, Pablo Amílcar	199. Villegas Sánchez, Merary
176. Sandoval Soto, Martín	200. Zamora Valdez, Casimiro
177. Santiago Chepi, Azael	201. Zebadúa Alva, Joaquín
178. Santiago Manuel, Iran	

## 2. *El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados quedó integrado el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional por los siguientes diputados y diputadas:

1. Aguado Romero, Paulina	33. García García, José Antonio
2. Aguilar Coronado, Marco Humberto	34. García Velasco, Anabey
3. Almaraz Smer, Oscar de Jesús	35. Garza Treviño, Pedro
4. Almendariz Puppó, Marco Antonio	36. Godínez del Río, Enrique
5. Álvarez Hernández, Daniela Soraya	37. Gómez Cárdenas, Annia Sarahí
6. Aranda Orozco, Ana Teresa	38. Gómez del Campo, Gurza Mariana
7. Arriaga Rojas, Justino Eugenio	39. González Alonso, Carmen Rocío
8. Azuara Zúñiga, Xavier	40. González Azcárraga, Rosa María
9. Báez Guerrero, José Luis	41. González Márquez, Karen Michel
10. Balderas Hernández, Itzel Josefina	42. González Urrutia, Wendy
11. Balderas Trejo, Ana María	43. González Zepeda, Javier
12. Beauregard Martínez, Carolina	44. Gutiérrez Valdez, María de los Ángeles
13. Becerra Moreno, Mónica	45. Gutiérrez Valtierra, Diana Estefanía
14. Bolio Pinelo, Kathia María	46. Hernández Escobar, Alma Rosa
15. Campuzano González, Gina Gerardina	47. Huerta Ling, Guillermo Octavio
16. Castell de Oro Palacios, María Teresa	48. Huerta Villegas, Genoveva
17. Castillo Olivares, Héctor Israel	49. Inzunza Armas, Jorge Ernesto
18. Castrellón Garza, Francisco Javier	50. Jiménez Angulo, Julia Licet
19. Chalé Cauich, Sergio Enrique	51. Jiménez Esquivel, María Teresa
20. Cifuentes Negrete, Román	52. Juárez Navarrete, Berenice
21. Compeán Fernández, Eliseo	53. Lara Carreón, Diana María Teresa
22. Contreras Duarte, Laura Patricia	54. Lixa Abimerhi, José Elías
23. Cordero González, Wendy Maricela	55. López Sosa, Mariela
24. Creel Miranda, Santiago	56. Loyola Vera, Ignacio
25. Díaz Villalón, Erika de los Ángeles	57. Luna Ayala, Noemí Berenice
26. Escudero Fabre, María del Carmen	58. Macías Olvera, Felipe Fernando
27. Espadas Galván, Jorge Arturo	59. Macías Zambrano, Gustavo
28. Esquivel Arrona, Ana María	60. Madrazo Limón, Carlos
29. Felipe Torres, Joanna Alejandra	61. Mancillas Cabrera, Mariana
30. Figueroa Reyes, René	62. Mandujano Tinajero, Esther
31. Galarza Castro, Yesenia	63. Martínez López, Paulo Gonzalo
32. Gamboa Torales, María Josefina	64. Mata Atilano, Noel

65. Mata Carrasco, Mario	90. Romero Hicks, Juan Carlo
66. Mata Lozano, Lizbeth	91. Romero Velázquez, Krishna Karina
67. Maturino Manzanera, Juan Carlos	92. Romo Cuéllar, Martha Estela
68. Mendoza Acevedo, Luis Alberto	93. Rubio Fernández, Paulina
69. Monraz Ibarra, Miguel Ángel	94. Salgado Almaguer, Pedro
70. Montes Estrada, Berenice	95. Sánchez Velázquez, Ana Laura
71. Morales Flores, Jesús Fernando	96. Sánchez Zepeda, Rodrigo
72. Murillo Manríquez, Sonia	97. Solórzano Gallego, Marcia
73. Núñez Cerón, Sarai	98. Tejeda Cid, Armando
74. Olvera Coronel, Lilia Caritina	99. Téllez Hernández, Héctor Saúl
75. Olvera Higuera, Claudia Gabriela	100. Terrazas Baca, Patricia
76. Oranday Aguirre, Nora Elva	101. Tinajero Robles, Desiderio
77. Pacheco Marrufo, Rommel Aghmed	102. Torreblanca Engell, Santiago
78. Patrón Laviada, Cecilia Anunciación	103. Torres Graciano, Fernando
79. Pérez Díaz, Víctor Manuel	104. Tovar Vargas, José Salvador
80. Peña Flores, Gerardo	105. Triana Tena, Jorge
81. Quadri de la Torre, Gabriel Ricardo	106. Valenzuela Corral, Roberto
82. Quintana Martínez, Carlos Humberto	107. Valenzuela González, Carlos Alberto
83. Ramírez Barba, Éctor Jaime	108. Valenzuela Sánchez, Ana Laura
84. Reza Gallegos, Rocío Esmeralda	109. Varela Pinedo, Miguel Ángel
85. Riestra Piña, Mario Gerardo	110. Verástegui Ostos, Vicente Javier
86. Rivera Gutiérrez, Riult	111. Villarreal García, Ricardo
87. Rocha Acosta, Sonia	112. Zapata Meraz, José Antonio
88. Rodríguez Rivera, Iván Arturo	113. Zavala Gómez del Campo, Margarita E.
89. Romero Herrera, Jorge	114. Zepeda Martínez, Leticia

### 3. *El grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados quedó integrado el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional por los siguientes diputados y diputadas:

DERECHO PARLAMENTARIO

239

1. Abramo Masso, Yericó	33. Fletes Araiza, José Guadalupe
2. Aceves García, Norma Angélica	34. Fuentes Ávila, Rodrigo
3. Acosta Peña, Brasil Alberto	35. Gamboa Miner, Pablo
4. Aguilar Castillo, Ricardo	36. Garza Ochoa, José Luis
5. Aguilar Cifuentes, Yeimi Yazmín	37. Gómez Villanueva, Augusto
6. Aguirre Maldonado, Ma. de Jesús	38. González Aguirre, Mariano
7. Alcalá Ruiz, Blanca María del Socorro	39. González Zirión, Xavier
8. Alcántara Rojas, María Guadalupe	40. Guajardo Villarreal, Ildelfonso
9. Amezcuca González, Cristina	41. Guerra Castillo, Marcela
10. Angulo Briceño, Pablo Guillermo	42. Guerrero Esquivel, Fuensanta Guadalupe
11. Arcos Velázquez, Montserrat Alicia	43. Gutiérrez Jardón, José Antonio
12. Armentía López, Pedro	44. Haro Ramírez, Laura Lorena
13. Ayala Villalobos, Karla	45. Hernández Deras, Ismael Alfredo
14. Aysa Damas, Carlos Miguel	46. Hernández Pérez, Johana Montserrat
15. Azuara Yarzabal, Frinné	47. Hernández Zetina, Hiram
16. Barrera Fortoul, Laura	48. Herrera Anzaldo, Ana Lilia
17. Barrón Perales, Karina Marlen	49. Iriarte Mercado, Carlos
18. Bernal Bolnik, Sue Ellen	50. Jaimes Albarrán, Jazmín
19. Bueno Zertuche, Jaime	51. Jiménez Aquino, Lázaro Cuauhtémoc
20. Camarena Jáuregui, María del Refugio	52. López Castro, Cynthia Iliana
21. Campos Huirache, Adriana	53. López García, Roberto Carlos
22. Cantú Ramírez, Andrés Mauricio	54. Medina Ramírez, Tereso
23. Cárdenas Monroy, Oscar Gustavo	55. Mendoza Bustamante, Marco Antonio
24. Carvajal Isunza, Sofia	56. Moreira Valdez, Rubén Ignacio
25. Casique Zárate, Javier	57. Moreno Cárdenas, Rafael Alejandro
26. Castellanos Ramírez, Alan	58. Murat Hinojosa, Eduardo Enrique
27. Cruz Mendoza, Eufrosina	59. Nassar Piñeyro, Mariana Erandi
28. Dávila Ramírez, Carolina	60. Piñón Rivera, Lorena
29. De la Torre Valdez, Yolanda	61. Rodríguez Muñoz, Reynel
30. Díaz Tejeda, Nélida Ivonne Sabrina	62. Ruiz Sandoval, Cristina
31. Espinoza Eguia, Juan Francisco	63. Sámano Peralta, Miguel
32. Fernández Hernández, Shamir	64. Sánchez Ramos, Paloma

65. Serrano Maldonado, Ma. Elena	69. Villaseñor Dávila, Maribel Guadalupe
66. Vargas Camacho, Melissa Estefanía	70. Yunes Zorrilla, José Francisco
67. Vargas Rodríguez, Sayonara	71. Zarzosa Sánchez, Eduardo
68. Viggiano Austria, Alma Carolina	

#### 4. *El grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados quedó integrado el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México por los siguientes diputados y diputadas:

1. Aguilar Piña, Kevin Ángelo	21. Martínez Bravo, Luis Alberto
2. Alcalá Izguerra, María José	22. Melgar Bravo, Luis Armando
3. Bugarín Jasmine, María	23. Mendoza Díaz, Sonia
4. Carrillo Soberanis, Juan Luis	24. Montemayor Castillo, Santy
5. Castrejón Trujillo, Karen	25. Montes de Oca Avendaño, Juan Pablo
6. Corona Nakamura, María del Rocío	26. Monzón García, Eunice
7. Cruz Peláez, Fátima Almendra	27. Natale Gutiérrez, Marco Antonio
8. Delgadillo González, Claudia	28. Natale López, Juan Carlos
9. Domínguez Zopiyactle, Itzel Alelí	29. Navarrete Navarro, Consuelo del Carmen
10. Estefan Gillessen, José Antonio	30. Navarro Muñiz, Juan Manuel
11. Fernández Cruz, Nayeli Arlen	31. Palacios Díaz, Luis Edgardo
12. Fernández Piña, Laura Lynn	32. Peraza Ramírez, Mario Xavier
13. Gallardo García, Fausto	33. Peña Martínez, Angélica
14. Gamiño García, Rocío Alexis	34. Pinete Vargas, María del Carmen
15. Gloria Requena, Tomás	35. Pintos Caballero, Andrés
16. Gómez Betancourt, Armando Antonio	36. Puente Salas, Carlos Alberto
17. González Cruz, Luis Arturo	37. Quijano Tapia, Janine Patricia
18. Hernández Villafuerte, Gilberto	38. Ramírez Ramos, Antonio de Jesús
19. Huerta Valdovinos, Ana Laura	39. Rubio Montejo, Roberto Antonio
20. López Casarín, Javier Joaquín	40. Salomón Durán, Ciria Yamile



41. Sánchez Sánchez, Christian Joaquín	43. Segovia Hernández, Roberto Alejandro
42. Santiago Barrientos, Valeria	

5. *El grupo parlamentario del Partido del Trabajo*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados quedó integrado el grupo parlamentario del Partido del Trabajo por los siguientes diputados y diputadas:

1. Aguilar Gil, Lilia	18. Martínez Romano, Esther
2. Aguilar López, José Alejandro	19. Martínez Ruiz, Maribel
3. Alcántara Martínez, Leobardo	20. Martínez Ventura, Luis Enrique
4. Anaya Gutiérrez, Alberto	21. Moreno Hernández, Brígido Ramiro
5. Baltierra García, Jaime	22. Núñez Monreal, Magdalena del Socorro
6. Bernal Camarena, Ana Laura	23. Ortiz Rodríguez, Jorge Armando
7. Bernal Martínez, Mary Carmen	24. Reyes Ledesma, Armando
8. Celestino Rosas, Araceli	25. Robles Montoya, Ángel Benjamín
9. Espinosa Ramos, Francisco Amadeo	26. Rojo Pimentel, Ana Karina
10. Favela Peñuñuri, Francisco	27. Rosete Sánchez, María de Jesús
11. Femat Bañuelos, Alfredo	28. Sánchez Romero, Celeste
12. Fernández Noroña, José Gerardo Rodolfo	29. Sandoval Flores, Reginaldo
13. Garay Loredo, Irma Yordana	30. Vázquez García, Dionicia
14. García García, Margarita	31. Vázquez González, Pedro
15. García Hernández, Jesús Fernando	32. Vázquez Romero, Shirley Guadalupe
16. Garduño Garduño, Marisela	33. Wences Real, Victoriano
17. Maceda Carrera, Nelly	

6. *El grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados quedó integrado el grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano por los siguientes diputados y diputadas:

1. Álvarez Máynez, Jorge	13. Gaudioano Rovirosa, Gerardo
2. Álvarez Solís, María Ascensión	14. Herrera Vega, Manuel Jesús
3. Barrera Sepúlveda, Sergio	15. Limón García, María Elena
4. Basave Alanís, Agustín Carlos	16. Martínez Cosío, Elvia Yolanda
5. Caro Cabrera, Salvador	17. Mejía Ibáñez, Julieta
6. Chávez Pérez, María Leticia	18. Ochoa Mejía, Ma. Teresa Rosaura
7. Chertorivski Woldenberg, Salomón	19. Ortega de la Cruz, Jessica
8. De la Garza Garza, Arturo Bonifacio	20. Ortega Pacheco, Ivonne Aracelly
9. Fernández Castillo, Horacio	21. Rodríguez Carrillo, Mario Alberto
10. Flores Gómez, Mirza	22. Rodríguez González, Taygete Irisay
11. García Medina, Amalia Dolores	23. Samperio Chaparro, Rodrigo Herminio
12. Garza Marín, José Mauro	

*7. El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados quedó integrado el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática Trabajo por los siguientes diputados y diputadas:

1. Banquells Núñez, María del Rocío	9. Pérez Valdez, Elizabeth
2. Castañeda Navarrete, Marcelino	10. Prieto Gómez, Mauricio
3. Chávez Flores, María Macarena	11. Rafael Dircio, Fabiola
4. Chávez Ruiz, Héctor	12. Rodríguez Sarabia, Leslie Estefanía
5. Díaz Acevedo, Edna Gisela	13. Sodi Miranda, Ana Cecilia Luisa G. F.
6. Espinosa Cházaro, Luis Ángel Xariel	14. Torres Rosales, Miguel Ángel
7. Espinosa Morales, Olga Luz	15. Velázquez Flores, Jesús Alberto
8. Huacus Esquivel, Francisco Javier	

#### IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA LXV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE SENADORES

##### 1. *El grupo parlamentario del Partido Morena*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores quedó integrado el grupo parlamentario del Partido Morena por los siguientes senadores y senadoras:

1. Abreu Artiñano, Rocío Adriana	25. Harp Iturribarria, Susana
2. Álvarez Lima, José Antonio Cruz	26. Herrera Ruiz, Gilberto
3. Arias Solís, Cristóbal	27. Jara Cruz, Salomón
4. Armenta Mier, Alejandro	28. Luévano Cantú, María Soledad
5. Balderas Espinoza, Claudia Esther	29. Martínez Cázares, Germán
6. Bours Griffith, Arturo	30. Martínez Hernández, Ifigenia
7. Camino Farjat, Verónica Noemí	31. Martínez Miranda, Higinio
8. Caraveo Camarena, Bertha Alicia	32. Menchaca Salazar, Julio Ramón
9. Cárdenas Mariscal, María Antonia	33. Méndez Ortiz, Casimiro
10. Castro Castro, Imelda	34. Meza, Lucy
11. Cervantes Rojas, Elí César Eduardo	35. Micher Camarena, Martha Lucía
12. Covarrubias Cervantes, Ma. Guadalupe	36. Monreal Ávila, Ricardo
13. Cravioto Romero, César Arnulfo	37. Moo Cahuich, Arturo del Carmen
14. Elenes Angulo, Raúl de Jesús	38. Narro Céspedes, José
15. Enríquez Herrera, José Ramón	39. Novelo Osuna, Gerardo
16. Espino de la Peña, Rafael	40. Pech Vázquez, José Luis
17. Fernández Balboa, Mónica	41. Peralta Suárez, Ovidio Salvador
18. Galaz Caletti, Eva Eugenia	42. Pérez Astorga, Ernesto
19. García Hernández, Gabriel	43. Pérez Flores, Sergio
20. Gómez Urrutia, Napoleón	44. Piña Gudiño, Blanca Estela
21. González González, María Merced	45. Ramírez Aguilar, Oscar Eduardo
22. Guadiana Tijerina, Santana Armando	46. Rivera Rivera, Ana Lilia
23. Guerrero Sánchez, Martha	47. Salgado García, Nestora
24. Gutiérrez Castorena, Daniel	48. Salgado Macedonio, J. Félix

49. Sánchez Arredondo, Nancy Guadalupe	56. Valencia de la Mora, Gricelda
50. Sánchez Cordero Dávila, Olga M. del C.	57. Vasconcelos, Héctor
51. Sánchez García, Cecilia Margarita	58. Vázquez Alatorre, Antares Guadalupe
52. Sánchez Hernández, Gloria	59. Velázquez Meza, Ricardo
53. Sánchez Sugía, María Celeste	60. Villarreal Anaya, Américo
54. Trasviña Waldenrath, Jesús Lucía	61. Villegas Canché, Freyda Marybel
55. Valdez Martínez, Lilia Margarita	

### 2. *El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores quedó integrado el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional por los siguientes senadores y senadoras:

1. Bermúdez Méndez, José Erandi	13. Moya Clemente, Roberto Juan
2. Cruz Blackledge, Gina Andrea	14. Navarro Acevedo, Nadia
3. Fuentes Solís, Víctor Oswaldo	15. Núñez Sánchez, Gloria Elizabeth
4. Gálvez Ruiz, Xóchitl	16. Paz Alonzo, Raúl
5. Gama Basarte, Marco Antonio	17. Rementería del Puerto, Julen
6. García Cabeza de Vaca, Ismael	18. Reynoso Sánchez, Alejandra Noemí
7. Hernández Ramos, Minerva	19. Rojas Loreto, Estrella
8. López Rabadán, Kenia	20. Rosales San Román, Indira de Jesús
9. Madero Muñoz, Gustavo Enrique	21. Téllez, Lilly
10. Márquez Alvarado, Martha Cecilia	22. Vázquez Mota, Josefina
11. Martín del Campo M. del C., Juan Antonio	23. Villarreal Zavala, Audelia Esthela
12. Martínez Simón, Mayuli Latifa	24. Zepeda Vidales, Damián

### 3. *El grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores quedó integrado el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional por los siguientes senadores y senadoras:

1. Aceves del Olmo, Carlos Humberto	8. Martínez García, Verónica
2. Anaya Mota, Claudia Edith	9. Mayorga Delgado, Nuvia Magdalena
3. Añorve Baños, Manuel	10. Osorio Chong, Miguel Ángel
4. Ávila Villegas, Eruviel	11. Paredes Rangel, Beatriz Elena
5. Beltrones Sánchez, Sylvana	12. Ramírez Marín, Jorge Carlos
6. Botello Montes, José Alfredo	13. Ruiz Massieu Salinas, Claudia
7. García Yáñez, Ángel	14. Zamora Gastélum, Mario

#### 4. *El grupo parlamentario del Partido Encuentro Social*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores quedó integrado el grupo parlamentario del Partido Encuentro Social por los siguientes senadores y senadoras:

1. Ávila Vázquez, Katya Elizabeth	3. Mora, Marcela
2. De León Villard, Sasil	4. Romo Molina, Eunice Renata

#### 5. *El grupo parlamentario del Partido del Trabajo*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores quedó integrado el grupo parlamentario del Partido del Trabajo por los siguientes senadores y senadoras:

1. Bañuelos de la Torre, Geovanna del Carmen	4. León Gastélum, Alejandra del Carmen
2. De la Sierra Arámburo, Nancy	5. Padilla Peña, Joel
3. González Yáñez, Alejandro	6. Pinedo Alonso, Cora Cecilia

#### 6. *El grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores quedó integrado el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México por los siguientes senadores y senadoras:

1. Benavides Cobos, Gabriela	4. Lagunes Soto Ruiz, Alejandra
2. Bolaños-Cacho, Cué Raúl	5. Velasco Coello, Manuel
3. Gaitán Díaz, María Graciela	6. Zamora Guzmán, Rogelio Israel

*7. El grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores quedó integrado el grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano por los siguientes senadores y senadoras:

1. Castañeda Hoefflich, Clemente	5. Kempis Martínez, Indira
2. Castañón, Noé	6. Mercado, Patricia
3. Delgadillo García, Verónica	7. Ortiz Salinas, Luis David
4. Delgado, Dante	8. Zepeda, Juan

*8. El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática*

En la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores quedó integrado el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática por los siguientes senadores y senadoras:

1. Fócil Pérez, Juan Manuel	3. Mancera Espinosa, Miguel Ángel
2. García Conejo, Antonio	

## 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 reputé 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 Staatsrechtstheorien*, *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 *publici officii*, que para aludir a las personas físicas que los ejercen, haciendo consistir a los *publici officii*, 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 como 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 resolutive 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.



## CAPÍTULO DÉCIMO

### LAS SESIONES Y LOS MEDIOS DE DIFUSIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El derecho parlamentario regula tanto la estructura y organización como la operación y el funcionamiento de los órganos legislativos, por lo que norma, entre otras, cuestiones relativas al desarrollo de las sesiones y al despliegue de la información de sus actividades, como lo comprueba lo dispuesto por el artículo 139 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del tenor siguiente: “1. El Congreso de la Unión hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta Ley les encomiendan”.

#### I. LAS SESIONES

Los órganos colegiados desempeñan sus funciones a través del trabajo conjunto de sus miembros, para lo cual es indispensable que éstos se reúnan con la frecuencia que cada sistema político amerite; así ocurre en el Congreso de la Unión y en las cámaras que lo integran y en las comisiones de éstas, así como en la Comisión Permanente del Congreso, cuyos miembros se reúnen en sesiones de diversas clases previstas en la Constitución, en la Ley Orgánica y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

##### 1. *Tipos de periodos de sesiones*

En el órgano legislativo, caracterizado por su actividad intermitente, las reuniones conjuntas o separadas de sus cámaras se articulan en periodos de dos tipos, el ordinario y el extraordinario; el primero está previsto en el artículo 65 constitucional y acotado en su duración por el artículo 66 de la Constitución, preceptos que prevén la realización de dos periodos

ordinarios que denomina, como ya se dijo, *periodos de sesiones ordinarias*, en tanto que para referirse al segundo emplea la expresión: *sesiones extraordinarias* —cuya celebración requiere de convocatoria previa de la Comisión Permanente—, como lo comprueban sus artículos 67, 72-j), 78-IV, 84 y 89-XI; circunstancia que genera confusión porque el artículo 26 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General también considera sesiones extraordinarias —cuya celebración no requiere convocatoria de la Comisión Permanente, sino simple acuerdo de la cámara respectiva— a las celebradas en los días feriados de los periodos ordinarios, por lo que sería conveniente usar las expresiones “periodo ordinario de sesiones” y “periodo extraordinario de sesiones”, en lugar de las de “periodo de sesiones ordinarias” y de “sesiones extraordinarias”, empleadas en los citados artículos constitucionales.

#### A. *El periodo ordinario de sesiones*

De conformidad con el artículo 65 constitucional, el congreso debe reunirse a partir del 1o. de septiembre (excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo el primero de octubre) y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un primer y un segundo periodo de sesiones ordinarias, respectivamente; precepto que predica el derecho propio del órgano legislativo de iniciar sus periodos ordinarios de sesiones, sin convocatoria ni intervención alguna del Ejecutivo ni de ningún otro órgano.

El primer periodo ordinario de sesiones no podrá exceder del 15 de diciembre del mismo año, salvo que se trate del año en que entra a ejercer su encargo el presidente de la República, en cuyo caso, podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año; en tanto que el segundo periodo anual no podrá extenderse más allá del 30 de abril del año de su inicio.

La limitación del tiempo de reunión del órgano legislativo en el constitucionalismo moderno se inserta en un esquema de control intraorgánico, destinado a moderar la fiebre legislativa que en ocasiones se apodera de las asambleas parlamentarias, a la que Emilio Rabasa en su obra clásica *La Constitución y la dictadura* se refirió en los siguientes términos:

Nuestro sistema tiene el inconveniente de los periodos fijos de sesiones que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlos. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar, que provoca el

deseo de discurrir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes amenazando con una fecundidad poco deseable.<sup>300</sup>

El doble periodo anual de sesiones ordinarias apareció en el constitucionalismo mexicano en la Constitución centralista de 1836, perduró en las Bases Orgánicas de 1843 y se mantuvo en la Constitución de 1857 —reformada en 1874—, cuyos periodos ordinarios anuales del congreso duraban hasta seis meses y medio, a los que habría que agregar la duración de los periodos extraordinarios, por lo que la opinión del insigne Rabasa hizo mella en el Constituyente de Querétaro, quien determinó en los artículos 65 y 66 constitucionales un solo periodo ordinario anual de sesiones del congreso a iniciarse el 1o. de septiembre, que debía terminar, a más tardar, el 31 de diciembre.

Los embates contra un único periodo ordinario anual de sesiones iniciaron desde el mismo año de expedición de la Constitución de Querétaro, pues el 30 de diciembre de 1917 un grupo de diputados federales suscribió una iniciativa de reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales, a efecto de restablecer el doble periodo ordinario anual de sesiones del Congreso General, cuya duración sumaba ocho meses.

Posteriormente, el 5 de diciembre de 1919, el 5 de septiembre de 1921, el 14 de diciembre de 1937 y el 13 de diciembre de 1940, diversos legisladores federales presentaron sendas iniciativas de reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales, para que nuevamente hubiera dos periodos ordinarios de sesiones al año, reformas en las que insistieron otros legisladores en 1964, 1977, 1980, 1981, 1982 y 1985; pero no fue sino hasta 1986 cuando se consumó la reforma para regresar al esquema de dos periodos ordinarios al año, de sesiones del Congreso General, cuya publicación en el *Diario Oficial de la Federación* se hizo el 7 de abril de 1986.

El 10 de febrero de 2014 de 1993 se publicó una nueva reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales, para dejarlos en su texto vigente, conforme al cual tienen lugar dos periodos de sesiones ordinarias al año, el primero empieza el 1o. de septiembre y no puede extenderse más allá del 15 de diciembre —el año en que toma posesión el presidente de la República, se puede prolongar hasta el 31 de diciembre—, en tanto que el segundo inicia el 15 de marzo y debe terminar, a más tardar el 30 de abril.

---

<sup>300</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Cámara de Diputados, 1999, pp. 184 y 185.

### B. *El periodo extraordinario de sesiones*

El periodo extraordinario de sesiones, al que la Constitución denomina simplemente “sesiones extraordinarias”, es el que tiene lugar para ocuparse exclusivamente de lo señalado en la convocatoria respectiva, cuando el congreso no está reunido, por tratarse de fechas que están fuera de los lapsos de tiempo previstos por los artículos 65 y 66 constitucionales para la celebración de los periodos ordinarios de sesiones. Acerca de los periodos de sesiones que el autor de esta obra considera extraordinarios, el artículo 67 constitucional previene:

El Congreso o una sola de sus cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Importa enfatizar que, en los términos del inciso j) del artículo 72 constitucional, el presidente de la República carece de competencia para hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

## 2. *Clasificación de las sesiones*

Las sesiones del órgano legislativo pueden clasificarse conforme a diferentes criterios, como pueden ser los cuerpos a que se refieren, que nos permiten distinguir a las sesiones conjuntas de ambas cámaras, de las sesiones particulares de cada una de ellas.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General dispone en su artículo 27 que las sesiones de las cámaras sean ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes, mismas que se analizan a continuación.

### A. *Sesiones ordinarias*

Se entiende por sesión ordinaria a la celebrada en día hábil de un periodo constitucional, la que, de acuerdo al artículo 28 del reglamento citado, puede durar hasta cuatro horas, empero, puede prorrogarse por disposición

del presidente de la cámara o por iniciativa de alguno de sus miembros, debidamente aprobada.

De conformidad con el Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados, aprobado en la sesión efectuada el 6 de noviembre de 1997, las sesiones de la cámara inician a las diez de la mañana y tienen una duración de cinco horas, sin perjuicio de que la prorrogue el presidente de la Mesa Directiva para concluir la discusión en turno, o se aumente dicha duración cuando las circunstancias así lo ameriten, previo acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

### B. *Sesiones extraordinarias*

Se consideran extraordinarias dos clases diferentes de sesiones, como son las realizadas fuera de los periodos ordinarios previstos en la Constitución y, también, las celebradas en días inhábiles. En mi opinión, para evitar confusiones, debiera reservarse la calificación de extraordinaria para estas últimas; las otras serían sesiones ordinarias de periodos extraordinarios, o dicho de otra manera: tanto el periodo ordinario de sesiones como el extraordinario tendrían sesiones ordinarias y extraordinarias, las primeras serían las realizadas en días hábiles, las segundas, las celebradas en días inhábiles.

En consecuencia, se requeriría de convocatoria de la Comisión Permanente para la celebración de periodo extraordinario de sesiones, pero para la realización de una sesión extraordinaria, sólo se necesitaría el acuerdo de la cámara respectiva, como ocurre en la actualidad para celebrar sesión en día inhábil.

### C. *Sesiones permanentes*

Se consideran permanentes las sesiones constituidas como tales por acuerdo de la mayoría de los miembros presentes de la cámara respectiva, para tratar un asunto específico; durante su desarrollo no podrá darse cuenta de ningún asunto distinto al acordado, salvo que ocurriera alguno con carácter de urgente y la cámara votara que se tratara en la misma sesión permanente, la que podrá concluir por haberse resuelto el asunto que la originó, o por acuerdo de la cámara.

#### D. *Sesiones solemnes*

Las cámaras, a propuesta de su respectiva Junta de Coordinación Política, pueden disponer la celebración de sesiones solemnes que conmemoren efemérides o acontecimientos históricos, reconocimiento de méritos de personajes destacados; recibir invitados especiales, visitantes distinguidos o delegaciones parlamentarias, o efectuar ceremonias diplomáticas.

#### E. *Sesiones públicas*

Las sesiones ordinarias —como previene el artículo 28 del reglamento citado— son públicas, pero al término de éstas, puede haber sesión secreta para despachar los asuntos económicos de las cámaras u otros que exijan reserva.

#### F. *Sesiones secretas*

Se conocerán en sesión secreta:

- Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las cámaras, el presidente de la República, los secretarios del despacho, los gobernadores de los estados o los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los oficios que con la nota de “reservados” dirijan la otra cámara, el Ejecutivo, los gobernadores o las legislaturas de los estados.
- Los asuntos puramente económicos de la cámara.
- Los asuntos relativos a las relaciones exteriores.
- Los demás que el presidente considere que deban tratarse en reserva.

### 3. *El orden del día*

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos previene:

Artículo 30. En las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden siguiente:

I. Acta de la sesión anterior para su aprobación. Si ocurriese discusión sobre alguno de los puntos del acta, deberá informas a la Secretaría y podrán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara;

II. Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los gobernadores;

III. Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara;

IV. Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;

V. Memoriales de los particulares;

VI. Dictámenes señalados para discutirse, y

VII. Minutas de ley.

En la Cámara de Diputados, según un Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, junto con la Mesa Directiva, durante los viernes del periodo de sesiones ordinarias, determinará el número de sesiones de la siguiente semana y preparará el orden del día básico.

En cambio, de conformidad con un Acuerdo Parlamentario relativo a las Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, aprobado el 8 de enero de 2003: “La Mesa Directiva y los representantes de los grupos parlamentarios se reunirán el día anterior a la sesión, o el mismo día, con el objeto de integrar y dar a conocer el orden del día de la sesión que corresponda”.

#### 4. *El ceremonial del órgano legislativo*

En el México independiente, la primera regulación jurídica del ceremonial parlamentario aparece en el Reglamento Interior del Soberano Congreso del 25 de abril de 1823 al que siguió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824.

Después vendrían el Reglamento Interior del Congreso de la Unión del 4 de diciembre de 1857, el Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de 20 de diciembre de 1897, y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Para determinadas ocasiones o actos solemnes del órgano legislativo, se deben cumplir ciertas formalidades que integran el ceremonial, o sea, el conjunto de disposiciones que rigen en la celebración de determinados actos especiales o solemnes de dicho órgano, las cuales están contenidas en la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y se pueden clasificar en disposiciones de fórmula verbal, de fórmula escrita, de compostura, de lugar, de posición y de turno.

#### *A. Disposiciones de fórmula verbal*

Están insertas en la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

##### *a. Contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

El artículo 87 constitucional determina el texto preciso que al tomar posesión de su cargo, debe recitar el presidente de la República, ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, para cumplir con su obligación, impuesta por el artículo 128 constitucional, de rendir su protesta, cuyo tenor es el siguiente: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y, si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande”.

##### *b. Contenidas en la Ley Orgánica del Congreso General*

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 15 establece la fórmula para la protesta que debe rendir el presidente de la mesa de decanos en la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:



Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hago, que la nación me lo demande.

El mismo artículo 15 determina la fórmula a que debe sujetarse la protesta constitucional de los diputados electos presentes, al disponer:

El presidente de la mesa de decanos les tomará la protesta siguiente:

“¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”. Los diputados electos responderán... “¡sí protesto!”. El Presidente de la mesa de decanos, a su vez, contestará: “si no lo hacen así, que la nación se los demande”.

El artículo 16 de la citada Ley Orgánica contiene también una fórmula verbal, que es parte del ceremonial parlamentario, al disponer que el presidente de la Mesa Directiva debe declarar constituida la Cámara de Diputados, mediante la siguiente fórmula: “la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones”.

Disposiciones de fórmula verbal para la Cámara de Senadores, semejantes a las anteriores, están previstas en los artículos 60 y 61 de la Ley Orgánica del Congreso General.

### B. *Disposiciones de fórmula escrita*

Figuran disposiciones de fórmula escrita en la Constitución, así como en el referido reglamento

#### a. *Contenidas en la Constitución*

El artículo 70 constitucional previene que las leyes o decretos del congreso se promulgarán en esta forma: “El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

*b. Contenidas en el Reglamento General para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*

Establece el reglamento referido disposiciones de fórmula escrita en sus artículos 165, 167 y 168.

Artículo 165. Las leyes serán redactadas con precisión y claridad en la forma que hubieren sido aprobadas, y al expedirse, serán autorizadas por las firmas de los presidentes de ambas cámaras y de un secretario de cada una de ellas... El presidente de la Cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los secretarios.

Artículo 167. Los acuerdos económicos serán autorizados por dos secretarios de la Cámara que los aprobare.

Artículo 168. Las leyes votadas por el Congreso General se expedirán bajo esta fórmula: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta” (aquí el texto de la ley o decreto). Cuando la ley se refiera a la elección de presidente interino de la República, la fórmula será la siguiente: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le da el artículo el 84 y el 85 (según el caso), de la Constitución, declara”.

*C. Disposiciones de compostura contenidas en el Reglamento General para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*

A este respecto, los artículos 45, 46, 207, 208 y 214 del reglamento en cita disponen:

Artículo 45. Los individuos de las Cámaras asistirán a todas las sesiones desde el principio hasta el fin de éstas y tomarán asiento sin preferencia de lugar, y se presentarán con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargados.

Artículo 46. En las sesiones de apertura de los periodos constitucionales y en la protesta del presidente de la República, los senadores y diputados asistirán en traje de calle, de preferencia de color negro.

...

Artículo 207. Los concurrentes a las galerías, se presentarán sin armas, guardarán respeto, silencio y compostura, y no tomarán parte en los debates con ninguna clase de demostración.

Artículo 208. Se prohíbe fumar en las galerías. Las personas que infrinjan este artículo serán expulsadas del edificio.

...

Artículo 214. Los diputados y senadores no podrán penetrar al salón de sesiones armados y el ciudadano presidente deberá invitar a los que no acaten esta disposición, a que se desarmen, no permitiendo el uso de la palabra ni contando su voto a ningún diputado o senador armado. En caso extremo, la Presidencia hará por los medios que estime conveniente, que los renuentes abandonen el salón.

*D. Disposiciones de lugar contenidas en el Reglamento General para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*

Acerca de este aspecto, el reglamento de referencia dispone lo siguiente:

Artículo 188. Cuando el presidente de la República asista a la apertura de las sesiones, tomará asiento al lado izquierdo del presidente del Congreso.

...

Artículo 190. Los diputados y senadores tomarán asiento sin preferencia alguna.

Artículo 191. Siempre que pase una comisión de una a la otra Cámara, en ésta se nombrará una comisión, compuesta de seis individuos, que acompañará a la primera a su entrada y salida hasta la puerta exterior del salón.

Artículo 192. Los individuos de aquella comisión tomarán asiento indistintamente entre los miembros de la Cámara y, luego que su presidente haya expuesto el objeto de su misión, le contestará el presidente de la Cámara en términos generales y la comisión podrá retirarse.

...

Artículo 196. Cuando algún funcionario, representante diplomático o persona de relieve se presente en la Cámara a invitación de ésta o por sí, se nombrará una comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde debe tomar asiento que podrá ser en los palcos bajos, en las curules de los diputados o senadores o bien, en el estrado que ocupa la Presidencia.

Artículo 197. Las primera curules alrededor de la tribuna se destinarán a los secretarios de Estado que concurran a la sesión.

...

Artículo 206. Habrá en las galerías un lugar especialmente destinado al Cuerpo Diplomático y otro a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los gobernadores de los estados, y demás funcionarios públicos.

### E. *Disposiciones de posición*

Tanto la Ley Orgánica como el Reglamento General multicitados contienen disposiciones relativas a la posición que deben tener los asistentes a ciertas sesiones del órgano legislativo.

#### a. Contenidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

En sus artículos 15 y 60, la Ley Orgánica del Congreso General dispone que para rendir su protesta, tanto el presidente de la mesa de decanos, como los legisladores integrantes de cada cámara, deberán estar de pie.

#### b. Contenidas en el Reglamento General para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Por su parte, el Reglamento General para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ordena:

Artículo 20. Cuando el presidente haya de tomar la palabra en el ejercicio de sus funciones que este Reglamento le señala, permanecerá sentado, mas si quisiese tomar parte en la discusión de algún negocio, pedirá en voz alta la palabra y usará de ella conforme a las reglas prescritas para los demás miembros de la Cámara. Entre tanto ejercerá sus funciones un vicepresidente.

Artículo 147. La votación nominal se hará del modo siguiente:

I. Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido, y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

...

Artículo 186. Al entrar y salir del salón el presidente de la República, se pondrán en pie todos los asistentes a las galerías y los miembros del Congreso, a excepción de su presidente, que solamente lo verificará a la entrada del primero, cuando éste haya llegado a la entrada del salón.

Artículo 187. El presidente de la República hará la protesta de pie ante el presidente del Congreso, y concluido este acto, se retirará con el mismo ceremonial prescrito en los artículos anteriores.

### *F. Disposiciones de turno*

Sobre este particular, los artículos 129 y 130 del Reglamento General para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ordenan:

Artículo 129. Cuando un secretario de Estado u otro funcionario de los que comprende el artículo 53 reglamentario se presente a alguna de las Cámaras, por acuerdo de la misma, se concederá la palabra a quien hizo la moción respectiva. Enseguida al secretario de Estado o funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate y posteriormente a los que la solicitaren en el orden establecido en los artículos precedentes.

Artículo 130. Cuando alguno de los funcionarios a que hace referencia el artículo 53 del Reglamento concurra a las Cámaras para informar sobre algún proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto a debate, ya sea invitado por el Ejecutivo o a iniciativa propia, se concederá primero la palabra al funcionario compareciente para que informe a la Cámara lo que estime conveniente y exponga cuantos fundamentos quiera en apoyo de la opinión que pretende sostener; después se concederá la palabra a los miembros de la asamblea inscritos en la presidencia en el orden establecido en este Reglamento. Si durante la discusión el funcionario o funcionarios comparecientes fueren interrogados, podrán contestar entre los debates las interrogaciones de que fueren objeto. Si alguno de los diputados o senadores inscritos en pro quisiese ceder su turno al compareciente, se concederá a éste la palabra, sin perjuicio de que al venir la discusión se le permita hablar sobre los puntos versados durante el debate.

## II. LOS MEDIOS DE DIFUSIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El órgano legislativo difunde su actuación a través de medios internos de comunicación y de medios externos.

### *1. Medios internos de difusión del Congreso de la Unión*

El Congreso de la Unión cuenta con los siguientes medios internos de comunicación: el Canal del Congreso, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, *Gaceta de la Comisión Permanente*, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, *Gaceta Parlamentaria de*

la *Cámara de Senadores*, página web de la Cámara de Diputados y página web de la Cámara de Senadores.

### A. *El Canal del Congreso*

El artículo 140 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el congreso cuente con un Canal de Televisión para la difusión de sus actividades, y con el propósito de dar a conocer las actividades legislativas y parlamentarias de las cámaras del congreso y de la Comisión Permanente.

La Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura presentó el 17 de noviembre de 1997 una iniciativa para que el congreso tuviera una estación de televisión; posteriormente, el 29 de enero de 1998, la mencionada comisión creó una subcomisión técnica para establecer el Canal del Congreso; consecuentemente, el Congreso de la Unión integró una comisión plural integrada por tres representantes de las principales fuerzas políticas de cada una de las cámaras, bajo la denominación de “Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, que con carácter de órgano colegiado tiene la encomienda de normar la planeación, operación y administración del canal televisivo.

Bajo la dirección de Carlos Payán Verver, el 18 de marzo de 1998 inició sus transmisiones el Canal del Congreso, cuya existencia está prevista en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que para su integración, en su artículo 141, ordena que esté compuesta por tres diputados y tres senadores elegidos por el pleno de su correspondiente cámara. Dispone además, dicho artículo, que el Canal del Congreso tenga un director general y un defensor de audiencia.

### B. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*

Previsto en el artículo 142 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 235 del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* es el órgano de comunicación oficial de dicha cámara que contiene la memoria de sus debates, así como el desarrollo de sus sesiones, mediante la publicación de la siguiente información, según dispone el citado artículo 235:

- I. Fecha, hora y lugar en que se verifique el inicio y término de la Sesión;
- II. Carácter de la Sesión;
- III. Declaratoria de quórum;
- IV. El Orden del día;
- V. Nombre del Presidente;
- VI. Copia fiel del acta de la Sesión anterior;
- VII. Desarrollo de las discusiones en el orden en que se realicen;
- VIII. Opiniones;
- IX. Reservas;
- X. Los documentos a los que se dé lectura y turno;
- XI. Las resoluciones que se tomen;
- XII. Los votos particulares;
- XIII. Resultado de las votaciones;
- XIV. Resumen de actividades;
- XV. Registro de asistencia e inasistencia de los diputados y diputadas a las sesiones del Pleno, y
- XVI. Significado de las siglas y abreviaturas incluidas.

### C. *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*

El artículo 142 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Senado cuente con un órgano oficial de difusión denominado *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, y el artículo 309 del Reglamento del Senado de la República establece que tal órgano se publique de forma impresa y en la página electrónica de dicha cámara, y se inserte en él la siguiente información:

- I. Lugar, fecha y hora del inicio y término de cada sesión;
- II. Carácter de la sesión;
- III. Declaratoria de quórum;
- IV. Sumario;
- V. Orden del Día;
- VI. Nombre del presidente y de quienes presidan la sesión durante su desarrollo;
- VII. Copia fiel del acta de la sesión anterior;
- VIII. Transcripción de los debates en el orden en que se realizan;
- IX. Intervenciones de los senadores en tribuna y desde los escaños;
- X. Textos leídos;
- XI. Textos no leídos cuya inserción ordenan el Presidente o el Pleno;
- XII. Documentos a los que se dé turno;

- XIII. Propuestas y resoluciones aprobadas;
- XIV. Dictámenes y votos particulares; y
- XV. Resultado de las votaciones.

#### D. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*

De conformidad con el artículo 239 de su reglamento, la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* (se publica los días hábiles por disponerlo así el artículo 240 de dicho reglamento) es su órgano oficial de difusión electrónica, que tiene por objeto dar a conocer el orden del día de las sesiones de la cámara; las convocatorias y orden del día de las reuniones de las comisiones y los comités; el registro de asistencia e inasistencia de los diputados y diputadas a las sesiones del pleno; el registro de asistencia e inasistencia de los diputados y diputadas a las reuniones de comisiones; las solicitudes de licencias de los diputados y diputadas; las solicitudes de cambios de integrantes en las comisiones; las actas, informes, programas, resoluciones y acuerdos del pleno, de la conferencia, de la junta, de la Mesa Directiva y de comisiones y comités de la cámara; las iniciativas de ley o de decreto que se presenten en la cámara, y las que se presenten en la Comisión Permanente y se turnen a la cámara; las observaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal enviadas a la cámara; las minutas enviadas a la cámara; los proyectos de Acuerdo Parlamentario, de punto de acuerdo, de proposiciones protocolarias, y el contenido de los demás asuntos que se tratarán en el pleno, en las comisiones y en los comités; las declaratorias de publicidad de los dictámenes de las comisiones, así como de las iniciativas y minutas que pasan al pleno por vencimiento de plazo; los dictámenes de las comisiones y los votos particulares que sobre los mismos se presenten; las comunicaciones oficiales dirigidas a la cámara que se presenten al pleno; los citatorios a las diversas actividades de las comisiones y comités, de los órganos de gobierno y entidades de la cámara,

También publica los proyectos de acuerdo, pronunciamientos, declaraciones y acuerdos internos de la junta; los acuerdos y comunicados de la conferencia; los acuerdos de la Mesa Directiva; la información sobre la administración y los servicios de la cámara; los acuerdos que adopte la Comisión Permanente del Congreso General; los informes de las comisiones que, en representación de la cámara, asistan a reuniones interparlamentarias de carácter mundial, regional o bilateral; los informes y documentos que dispongan el órgano encargado de la programación legislativa y la jun-



ta; las aclaraciones, correcciones o actualizaciones de los documentos publicados en la propia *Gaceta*, y que posteriormente hayan sido modificados para su registro en el *Diario de los Debates*; las convocatorias de concursos de oposición para ocupar plazas de la cámara, de acuerdo a la normatividad aplicable; las prevenciones del presidente por vencimiento de plazos y de prórrogas a las comisiones; las solicitudes de prórroga de las comisiones respecto al plazo para dictaminar; las resoluciones de la Mesa Directiva a las solicitudes de prórroga; las iniciativas y minutas por vencimiento de plazos a discusión, y los asuntos o labores de la cámara que el presidente considere relevantes para su difusión.

#### E. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores*

De conformidad con el artículo 306 del Reglamento del Senado de la República, la *Gaceta del Senado* es órgano informativo oficial del Senado, que depende de su Mesa Directiva y está a cargo de un Consejo Directivo compuesto por los miembros integrantes de la misma y los secretarios generales de servicios parlamentarios y de servicios administrativos, consejo presidido por el presidente de la Mesa Directiva.

En los términos del artículo 306 del Reglamento del Senado, la *Gaceta del Senado* debe publicar lo siguiente:

- I. Los citatorios a las diversas actividades del Senado;
- II. El Proyecto de Orden del Día de las sesiones del Pleno;
- III. Las comunicaciones oficiales dirigidas al Senado;
- IV. Las solicitudes de licencia de los senadores;
- V. Las comunicaciones de particulares dirigidas al Senado;
- VI. Los proyectos de ley o decreto remitidos por la Cámara de Diputados;
- VII. Las iniciativas de ley o decreto que presentan ante el Senado o la Comisión Permanente, el Presidente de la República, los senadores, los diputados federales y las legislaturas de las entidades federativas;  
(Fracción reformada *DOF* 14-03-2017)
- VIII. Las proposiciones de acuerdo o de resoluciones económicas sobre el régimen interior del Senado que presentan sus órganos de gobierno;
- IX. Los cambios aprobados en la integración de las comisiones y los comités;
- X. Las propuestas de acuerdos parlamentarios;
- XI. Las observaciones sobre proyectos de ley o decreto enviadas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a cualquier Cámara del Congreso;

- XII. Las actas, informes, resoluciones, acuerdos, declaraciones y pronunciamientos del Pleno, la Mesa, la Junta, las comisiones y los comités;
- XIII. Los dictámenes de las comisiones y los votos particulares;
- XIV. Los informes de las representaciones y delegaciones del Senado que asistan a reuniones interparlamentarias o internacionales;
- XV. La información sobre administración y los servicios del Senado;
- XVI. Las convocatorias y los proyectos de Orden del Día de las reuniones de comisiones y de comités;
- XVII. El registro de asistencia e inasistencia de los senadores a las sesiones del Pleno;
- XVIII. El registro de asistencia e inasistencia de los senadores a las reuniones de comisiones y de comités; y
- XIX. Los demás documentos oficiales que dispongan la Mesa (Directiva) y la Junta (de Coordinación Política).

#### F. *Página web de la Cámara de Diputados*

Debe tener la Cámara de Diputados una página electrónica en internet, para que las comisiones, grupos parlamentarios, órganos de gobierno y sus dependencias administrativas difundan sus actividades.

Aparecen en la página electrónica de la Cámara de Diputados el texto original, con todo y su exposición de motivos, así como el vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus reformas, en orden cronológico, por artículo y por periodo presidencial.

Figuran también en dicha página los textos de las leyes vigentes con la anotación de su fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y la indicación de la fecha de su publicación en dicho *Diario*, de las reformas que han tenido.

Del mismo modo, la referida página contiene los textos de los ordenamientos que integran el marco jurídico de la Cámara de Diputados.

Asimismo, aparecen en la página mencionada los textos de las sentencias publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* a partir de 1995, en las acciones de inconstitucionalidad y en las controversias constitucionales.

De la misma manera, se pueden consultar en la página electrónica en cita, los planes de desarrollo, a partir de 1983, y los tratados internacionales celebrados por México.

Entre otra información adicional, la mencionada página incluye el texto de las leyes locales vigentes en las entidades federativas y los índices del *Diario Oficial de la Federación*.

### G. *Página web de la Cámara de Senadores*

En el inicio de su página web, la Cámara de Senadores en su primer micrositio explica:

- ¿Qué es el Senado?
- ¿Qué es ser senador?
- ¿Qué es la sesión plenaria?
- Su organización y funcionamiento
- El proceso legislativo
- Historia
- Representación territorial
- Función de control
- Sede y patrimonio histórico
- Archivo histórico y memoria legislativa
- Biblioteca “Melchor Ocampo”

En el siguiente micrositio, la referida página presenta la relación de integrantes del Senado por orden alfabético, por entidad federativa, por sexo, por grupo parlamentario, por principio de elección, así como la lista de quienes se han separado del cargo por licencia, y la información del número telefónico y correo electrónico de cada uno de sus integrantes, con la indicación de la fracción parlamentaria a la que pertenece.

En otra pestaña de la página del Senado, se presenta la relación de los integrantes de la Mesa Directiva de cada uno de los tres primeros años de ejercicio, con la indicación en cada año, del nombre de quien funja como presidente(a) de la cámara, de los(as) tres vicepresidentes(as), y de los(as) siete secretarios(as).

Asimismo, muestra quiénes integran los grupos parlamentarios del Senado, quiénes forman parte de cada una de sus comisiones, cuáles son sus órganos técnicos; además proporciona información acerca de las iniciativas, las minutas, los instrumentos internacionales, su marco jurídico y el orden del día, así como los tratados internacionales aprobados.

Del mismo modo, proporciona información respecto de su organigrama, su organización administrativa, sus recursos humanos, incluyendo el monto de la remuneración de cada trabajador, y las Condiciones Generales de Trabajo de su personal sindicalizado y los contratos de servicios personales.

De igual manera, informa sobre sus recursos materiales, a cuyo efecto da cuenta de las licitaciones públicas a las que convocó; de su normatividad

para la adquisición, baja y destino final de sus bienes muebles; de su padrón de proveedores y de la manera de registrarse en el mismo, así como su inventario de bienes muebles e inmuebles.

En lo que atañe a sus recursos financieros, la página en cita muestra a detalle el monto de su Presupuesto Anual de Gastos, así como el ejercicio del mismo por medio de sus informes trimestrales sobre el ejercicio de su presupuesto, incluyendo además su Programa Operativo Anual y la asignación presupuestal a los grupos parlamentarios.

## *2. Los medios externos de difusión del Congreso de la Unión*

### *A. En la Cámara de Diputados*

Como dispone el artículo 245 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Coordinación de Comunicación Social es el órgano profesional e institucional de comunicación encargado de informar acerca de las actividades de dicha cámara y de atender a los informadores que se acrediten ante ella, previa comprobación de que trabajan para un medio informativo nacional o extranjero.

El artículo 247 del reglamento en cita encomienda a la Cámara de Diputados las siguientes actividades:

- I. Facilitar a los informadores acreditados ante la Cámara, y en general a todos los medios, la información que se genere en la misma;
- II. Informar y divulgar utilizando las nuevas tecnologías de comunicación, página de Internet y redes sociales sobre las iniciativas de ley o decreto, las propuestas que no constituyan iniciativas y que se reciban por la Cámara, así como sobre los proyectos de dictamen que sean discutidos y resueltos por el Pleno;
- III. Apoyar el trabajo de los informadores, a través de las versiones estenográficas, la Gaceta y el Diario de los Debates;
- IV. Elaborar un boletín informativo que incluya la parte sustancial de las sesiones, los dictámenes aprobados, un resumen de las discusiones y el resultado de las votaciones. El boletín también incluirá información de los acuerdos tomados en las comisiones que hayan tenido Reunión;
- V. Facilitar a los informadores acreditados en la Cámara los insumos para su mejor desempeño, conforme a las previsiones presupuestales de la misma;

VI. Coadyuvar con los informadores a concertar entrevistas con los diputados y diputadas;

VII. Acreditar a los representantes de los medios de información, dotarles de identificación de la Cámara y otorgarles las atenciones necesarias para el cumplimiento de su función;

VIII. Divulgar entre los diputados y diputadas el compendio de noticias, de forma electrónica, de los diversos medios relacionados con las funciones de la Cámara;

IX. (Se deroga)

X. Realizar conforme a las instrucciones que reciba de la instancia competente de la Cámara, las aclaraciones pertinentes sobre informaciones publicadas por los medios de información del país y del extranjero, y

XI. Ordenar las inserciones pagadas en los medios de información, cuidando que éstas señalen con total claridad la procedencia de la Cámara. No podrán ordenarse inserciones en prensa, radio y televisión en forma de gaceta que no identifiquen a la Cámara como la responsable de la inserción.

### *B. En la Cámara de Senadores*

En la Cámara de Senadores, el área de comunicación social es la responsable de dar a conocer a los representantes de los medios externos de información, la información oficial sobre las actividades llevadas a cabo tanto por el pleno, como por los órganos directivos, las comisiones y los comités del Senado, así como por los senadores, por lo que debe otorgarles las facilidades adecuadas para el desarrollo de sus labores.

Para asistir a las sesiones de la Cámara de Senadores, los representantes de los medios de información deben acreditarse previamente ante el área de comunicación social del Senado, consecuentemente se les permite entrevistar a los senadores, durante las sesiones del pleno en las salas aledañas al salón donde sesiona el pleno.

### *C. Los boletines de prensa*

Entendido el boletín de prensa como una nota informativa emitida por un institución pública o privada para difundir sus actividades desarrolladas recientemente o anunciar las de inminente realización, es utilizado frecuentemente por las cámaras del congreso a través de su área de comunicación social que se encarga de su elaboración, para hacerlos del conocimiento de

los medios de comunicación y de las agencias informativas, sobre las sesiones del pleno y de sus diversas comisiones, o también para dar cuenta de la instalación de las legislaturas, así como de las licencias concedidas a sus integrantes, entre otros asuntos, con lo que facilita a los medios enterarse de tales cuestiones sin que tenga que obtener esa información enviando a uno de sus reporteros.

A continuación transcribo sendos boletines de prensa expedidos por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores:

*a. Boletín de Prensa de la Cámara de Diputados*

Boletín de prensa No. 6743

El trabajo de la Comisión de Ganadería se caracterizó por no politizar los asuntos pecuarios.

La meta fue mejorar las condiciones de los ganaderos: diputado Vargas Díaz.

Solicita reunión con el nuevo coordinador general de ganadería, Arturo Macosay Córdova.

Boletín de Prensa 6743

21-07-2021.- El presidente de la Comisión de Ganadería, diputado Luis Enrique Vargas Díaz (MC), destacó que el trabajo parlamentario de la LXIV Legislatura se caracterizó por no politizar los asuntos pecuarios y mejorar las condiciones de los ganaderos del país.

“Sin duda quedan pendientes, que tocará resolverlos, en parte, a las y los integrantes de la LXV Legislatura que en unos días tomarán protesta. Les encargamos seguir luchando en pro de los ganaderos del país”, señaló.

Previamente, se aprobó, por mayoría, el Informe Final de la Comisión de Ganadería, correspondiente a la LXIV Legislatura.

En reunión semipresencial, Vargas Díaz informó que la Comisión ha solicitado reunirse con el nuevo coordinador general de Ganadería, Arturo Macosay Córdova, para analizar el programa Crédito Ganadero a la Palabra y otros temas.

Reconoció el esfuerzo de su antecesor, diputado Eduardo Ron Ramos, así como el trabajo de las y los legisladores de la Comisión y del equipo técnico que acompañó el quehacer parlamentario durante el trienio.

*Participación de diputadas y diputados*

De Morena, la diputada Carmen Mora García reconoció el esfuerzo del anterior presidente Eduardo Ron Ramos, quien siempre buscó trabajar sin tintes partidistas, lo que prosiguió el actual titular de la Comisión. Apuntó que se lograron resultados en beneficio de los ganaderos. La pandemia de

alguna manera paralizó, pero no detuvo la aprobación de diversas leyes y puntos de acuerdo en apoyo al sector, aseveró.

De la misma bancada, la diputada Carmen Medel Palma afirmó que “entendimos que más allá de remarcar nuestras diferencias, fueron las coincidencias lo que verdaderamente nos hizo avanzar”. Llamó a las y los diputados reelectos “a ponerse las pilas para seguir dando la batalla por la gente”.

Por MC, el diputado Miguel Alonso Riggs Baeza sostuvo: “Muy poco se abonó al gremio. El programa Crédito a la Palabra no funcionó y la ganadería hoy sufre”. Sugirió que la LXV Legislatura reoriente el presupuesto que tanto urge en apoyo a los productores pecuarios que nos dan de comer y que con mucho orgullo exportan a Estados Unidos.

De Morena, el diputado José Ricardo Delsol Estrada cuestionó la reducción y eliminación de recursos y programas, así como el mal manejo de los asignados; “le quedamos a deber mucho al sector ganadero”. Afirmó que el crédito ganadero a la palabra incurrió en corrupción, entrega de cabezas de ganado enfermas, no se supervisó el estatus sanitario, no se consultó a los productores y fue mal administrado.

El diputado Roque Luis Rabelo Velasco (Morena) subrayó que las condiciones económicas del país no permitieron hacer muchas cosas. Indicó que en Chiapas con el programa Crédito Ganadero a la Palabra se repartieron cabezas de ganado y fueron de excelente calidad.

También de Morena, el diputado Carlos Iván Ayala Bobadilla resaltó que entre los logros importantes de la Comisión está la aprobación de la Ley Federal Apícola. “Queremos un nuevo país sin corrupción y que realmente los recursos se destinen y no haya desvíos como en los regímenes anteriores”, externó.

Del PAN, el diputado Mario Mata Carrasco afirmó: “No podemos culpar a la pandemia, el sector ganadero está completamente abandonado, se quitaron todos los programas y no se puede ocultar”. El programa Crédito Ganadero a la Palabra fue una total corrupción. Propuso apoyos al campo vía créditos, dotar de presupuesto a la Financiera Nacional de Desarrollo, fortalecer al Senasica, ante el peligro de perder el estatus sanitario, y autorizar un aumento emergente a la leche que compra Liconsa.

Del PT, el diputado Reginaldo Sandoval Flores consideró que la Comisión trabajó unida por un objetivo común, aunque, dijo, “quedan muchos pendientes para fortalecer al sector ganadero”. Llamó a esforzarse para definir rutas organizativas y acciones que cambien y mejoren las condiciones de producción y limpiar de corrupción a toda la administración pública.

Por el PRI, el diputado Juan José Canul Pérez afirmó que pese a las “condiciones desventajosas, los productores han asumido un papel muy importante en torno a los momentos tan difíciles que se viven y siguen trabajando”. Se espera un gran reto con la desaparición de los programas pecuarios, así como por la reducción de presupuesto y fondos de aseguramiento, advirtió.

*b.* Boletín de prensa de la Cámara de Senadores

Boletín No. 1239 del 6 de marzo de 2016.

**BOLETÍN DE PRENSA DEL SENADO.**

**ORGANIZA CONVERSATORIO “MÉXICO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: EL PAPEL DE LOS PARLAMENTARIOS EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA 2030”.**

Participan en la organización la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), El Conversatorio se llevará a cabo el próximo miércoles 9 de marzo.

Permitirá a diputados y senadores, integrantes de las comisiones de asuntos internacionales, conocer la relevancia de la coordinación nacional para abonar a la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Con el propósito de que los parlamentarios comprendan el compromiso que tienen como actores de la cooperación internacional y abonen para que México incremente su contribución al desarrollo global, de cara a la Agenda 2030, la senadora Laura Angélica Rojas Hernández, presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, anunció la realización del conversatorio “México y la cooperación internacional para el desarrollo: el papel de los parlamentarios en el contexto de la agenda 2030”.

Explicó que el conversatorio, a celebrarse el próximo miércoles 9 de marzo, en coordinación con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), y con la participación de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, permitirá a diputados y senadores integrantes de las comisiones de asuntos internacionales, conocer la relevancia de la coordinación nacional para contribuir a la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID).

Rojas Hernández resaltó que la reciente adopción de la Agenda de Desarrollo 2030, en la que se establecen objetivos y metas ambiciosos para avanzar en la erradicación de la pobreza, obligan a repensar la arquitectura de la CID global y el papel que México puede y debe jugar en este contexto. Puntualizó que México es un país tradicionalmente solidario que, por su situación como la 15a. economía del mundo, juega ahora un papel cada vez más destacado en materia de cooperación internacional, sin embargo su impacto como un nuevo elemento de la agenda política nacional requiere de un ejercicio para comunicar la relevancia de que nuestro país se beneficie al realizar sus aportaciones en materia de desarrollo.

La presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacional reveló que durante el conversatorio “México y la cooperación internacional para el desarrollo: el papel de los parlamentarios en el contexto de la agenda 2030”, se dialogará en torno a ¿cuál debe ser la ambición como



parlamentarios sobre el papel que México debe jugar en la arquitectura global de la CID, y cómo alcanzarla? ¿Cómo avanzar en un entorno de recursos escasos? y ¿cómo comunicar a los actores relevantes, incluyendo la Administración Pública en sus diferentes niveles, la clase política y la sociedad civil, la importancia de avanzar en la construcción de una verdadera política de estado incluyente en la materia? Rojas Hernández agregó que en este ejercicio de diálogo con los parlamentarios de las comisiones de asuntos internacionales se reflexionará también en ¿Cómo asegurar que la arquitectura de la CID continúe aportando a los países de renta media, como México, con el fin de complementar y apuntalar sus propias políticas de desarrollo?

## CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

### EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Se puede entender por “hecho” todo acontecimiento ocurrido por la acción o inacción de la naturaleza; así: la caída de una hoja de un árbol situado en un acantilado en la costa es un “hecho”, lo mismo que la caída de todo el árbol, e incluso la caída de todo el acantilado pueden ser obras de la naturaleza; cuando la hoja cae por la sola acción del viento, o en el caso de que el árbol es derribado por efecto de un ciclón, o en el supuesto de que el acantilado desaparece en el mar a consecuencia de un tsunami: en los tres casos estaríamos frente a sendos sucesos generados por la naturaleza, por lo que podríamos llamarlos “hechos”.

Como no todos los hechos son de la misma índole, es dable diferenciar los positivos de los negativos; y los que acarreamos consecuencias jurídicas, distinguirlos de los que no tienen esos efectos.

Serán hechos positivos los que resulten de la acción de la naturaleza; se considerarán hechos negativos los resultantes de la inactividad de la naturaleza. La lluvia, por ejemplo, evidencia actividad; en cambio, la sequía acusa inactividad de la naturaleza.

Unos hechos carecen de consecuencias jurídicas, por lo que los identificamos como hechos simples; por ejemplos: la caída de la hoja del árbol, la caída de una rama del árbol, o bien, la caída de todo el árbol, si no causa daños en personas o bienes.

Caso distinto es la desaparición de todo el acantilado donde estaba el árbol, por haber sido arrasado por un tsunami, porque ese acantilado era un terreno donde estaba una casa que había sido arrendada a un inquilino; la desaparición del acantilado con todo su terreno y casa produjo diversas consecuencias jurídicas, como la extinción del derecho de propiedad sobre el inmueble respectivo, la terminación anticipada del contrato de arrendamiento correspondiente, por haber desaparecido el inmueble arrendado, y por consiguiente, la terminación del derecho del propietario a cobrar las rentas y de la obligación del arrendatario a pagarlas, así como la extinción

del deber del propietario de pagar el impuesto predial relativo a ese bien. A éstos los consideramos “hechos jurídicos”.

Ciertos hechos, que tienen consecuencias jurídicas, atañen directamente a las personas y se producen sin participación de la voluntad humana, como ocurre con el nacimiento de todo ser humano al que se le habrán de atribuir derechos e imputar obligaciones; el arribo a la mayoría de edad, que conlleva la adquisición de derechos políticos, e incluso, la muerte no provocada intencionalmente, por lo que se pueden considerar acontecimientos naturales susceptibles de identificarse como hechos jurídicos inevitables.

## I. EL ACTO JURÍDICO

Se explica el acto como el acontecimiento realizado por la acción de un ser humano, se exteriorice o no; el suceso, producto de la actividad humana que se exterioriza, puede ser voluntario o involuntario; los voluntarios podrán ser lícitos o ilícitos, en estos últimos se encuadran los delitos y los cuasidelitos.

En este libro no me ocuparé de los actos que no llegan a exteriorizarse, y consecuentemente se quedan en la mente de quien los realizó; tampoco profundizaré en el análisis de los actos involuntarios, ni de los ilícitos, sino sólo de los lícitos exteriorizados mediante una manifestación de voluntad.

Entiendo por acto involuntario la acción mecánica que produce consecuencias no deseadas por el sujeto que la realizó, pues estuvieron ausentes en su ánimo o intención. Por ejemplo, una persona conduce por primera ocasión en su vida un vehículo automotor de transmisión automática, y equivocadamente oprime el acelerador del vehículo, en lugar de presionar el pedal del freno, lo que ocasiona que impacte a otro automóvil, al que causa daños, en cuyo caso estaríamos ante un acto involuntario de daño en propiedad ajena. Esta obra no abordará los actos involuntarios, sino sólo se ocupará de los actos voluntarios.

Para explicar el acto voluntario, diré que es el realizado de manera consciente por un sujeto con una finalidad, con un *telos* específico, que lo diferencia del apetito característico de la vida vegetativa.

Los actos son de diversa índole y de consecuencias distintas, por lo que para diferenciarlos se pueden dividir en actos simples y actos con efectos jurídicos.

Al acto que no produzca efectos jurídicos, le llamaremos acto simple, por ejemplo, la recolección de las hojas caídas de los árboles, o la transformación que hace el propietario del árbol caído en leña es un acto simple.

En tanto que el acto con efectos jurídicos puede ser de tres tipos: acto jurídico, acto antijurídico y acto involuntario; el jurídico, es un acto lícito y, además, voluntario; el acto antijurídico, es un acto voluntario y, simultáneamente ilícito, y el acto involuntario, es un acto que puede ser lícito o ilícito, pero realizado sin la voluntad de su ejecutor.

De lo antes expuesto, se puede inferir que tanto los hechos como los actos pueden pertenecer al género del suceso jurídico, pero guardan entre sí diferencias específicas, porque los hechos son acontecimientos naturales en los que no interviene la voluntad, en tanto que los actos jurídicos sólo se realizan por la determinación de la voluntad de alguna o algunas personas.

### 1. *Concepto y elementos del acto jurídico*

Se puede entender por acto jurídico la manifestación de voluntad, o conjunto de manifestaciones de voluntad, que conlleve consecuencias jurídicas, por crear, modificar, transferir, certificar o extinguir, tanto derechos como obligaciones, de conformidad con el orden jurídico vigente.

Tendrá por efecto o consecuencia el acto jurídico, la creación, o la modificación, la transferencia, la certificación o la extinción de derechos y obligaciones.

En el acto jurídico encontramos como elementos esenciales a la manifestación de voluntad del sujeto, el objeto, la causa y la finalidad.

Consecuentemente, el acto legislativo será el conjunto de manifestaciones de voluntad —suma de las voluntades de la mayoría del órgano legislativo— que crea, modifica, transfiere o extingue derechos y obligaciones, mediante la emisión de una norma de carácter general, abstracta, impersonal, obligatoria y coercitiva.

#### A. *La manifestación de la voluntad del sujeto*

El acto jurídico es voluntario y además lícito, pues se apega a la norma legal o, en el peor de los casos, no está prohibido por la ley; se trata de una acción voluntaria; la voluntad, como elemento del acto jurídico, es la manifestada por el sujeto o los sujetos que unilateral o mancomunadamente lo realizan.

Para explicar la voluntad, diré que es la potencia del espíritu que conduce a hacer o a no hacer algo; en el contexto psicológico, hablar de potencia es referirse a la posibilidad, a la capacidad o a la disposición para algo; esa

potencia volitiva acepta o rechaza ese algo, porque finalmente, la voluntad es la resolución de hacer o no hacer algo, pues se trata de la libre determinación de la propia conducta externa, producto de la deliberación y el discernimiento, lo que se traduce en el libre albedrío que nos permite elegir algo sin que se nos obligue a ello, por lo que se identifica la voluntad con el consentimiento; en su primera acepción, el *Diccionario de la lengua española* la define “como facultad de decidir y ordenar la propia conducta”, desde la óptica jurídica diré que la voluntad, al exteriorizarse a través de una manifestación de la misma, crea, modifica, transfiere o extingue obligaciones y derechos.

La voluntad, como elemento del acto jurídico tiene a su vez elementos, como son el discernimiento, la intención y la exteriorización.

En virtud del discernimiento, el sujeto activo del acto jurídico está en condiciones de determinar la diferencia entre varias cosas u opciones, situación a la que se llega a plenitud, por lo general, con el solo avance de la edad, porque al llegar a una específica (dieciocho años) es cuando se logra el mínimo desarrollo intelectual del individuo, producto de la educación, de la experiencia y de la madurez de espíritu requerido para distinguir las diferencias entre varias opciones o cosas.

Merced a la intención, con base en el discernimiento, el sujeto activo del acto jurídico toma conciencia de sus posibles consecuencias y de la posibilidad de realizarlo, y tras de un proceso interno de deliberación, animado por el deseo, encamina a la voluntad a llevarlo a cabo.

A diferencia del discernimiento y de la intención, que son elementos internos de la voluntad, la exteriorización es un elemento externo, a través del cual la voluntad se manifiesta.

El discernimiento puede inhibirse por razones de edad, demencia o ebriedad; el derecho positivo determina que al llegar a la mayoría de edad los seres humanos disponen libremente de su persona y de sus bienes, salvo que estén afectados por una disminución o perturbación de su inteligencia que les impida gobernarse y obligarse por sí mismos, o exteriorizar su voluntad por algún medio. De igual modo, también se inhibe el discernimiento a consecuencia de la intoxicación por el consumo de bebidas alcohólicas, sicotrópicos o estupefacientes.

Los actos jurídicos se pueden distinguir, en atención a los sujetos que los realizan, en actos de particulares y actos de autoridades, pudiendo ser éstos últimos: legislativos, jurisdiccionales y administrativos.

En aras de la consecución de sus fines, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, el órgano legislativo tiene atribuido un conjunto de obligaciones que debe cumplir mediante el ejercicio de las facultades y

competencias de que está investido, lo cual no debe llevar a cabo de manera improvisada, sino ordenada y sistematizada.

### B. *Vicios de la voluntad del acto jurídico*

Siendo el acto jurídico, voluntario por definición, su elemento esencial consistente en la voluntad de su ejecutante, debe estar incólume en el momento de su ejecución; sin embargo, a pesar de que quien lo ejecute sea capaz o competente para realizarlo, puede viciarse la voluntad, principalmente, por error, violencia y dolo.

#### a. El error

Indica la lógica más elemental, la imposibilidad de conformar la sana voluntad necesaria para realizar cualquier acto jurídico, si está basada en el error o en un concepto falso, equivocado o deformado de una cosa, al que suele equipararse la ignorancia de hecho, interpretada como falta de conocimiento o carencia de concepto acerca de la misma.

Admite el error diversas modalidades, entre las que figura el *error in negotio*, referido a la causa o naturaleza del acto, como ocurre cuando una persona entrega un inmueble en donación creyendo hacerlo en comodato. El *error in re* o *in corpore* se produce cuando se refiere a la sustancia, por ejemplo, se otorga permiso de importación de tela de seda, en vez de artisela; o cuando el error atañe a la calidad de la cosa, como ocurriría si se otorga permiso de importación de seda cocida en lugar de seda cruda; o en fin, en los casos relativos a la cantidad de la cosa, como sucedería si se otorgara permiso para importar cien toneladas de seda en vez de diez toneladas. El *error in persona* atañe al nombre, a la identidad o a la cualidad del sujeto pasivo del acto, como sería el caso de la multa impuesta por un órgano de la administración pública a una persona distinta de la que pretendía sancionar.

Por otra parte, se habla de otros tipos de error, como el error de hecho y el error de derecho. El primer tipo incluye tanto al *error in negotio* como al *error in corpore* y al *error in persona*, pues versa sobre aspectos esenciales u objetivos del acto jurídico, en tanto que el error de derecho alude a la apreciación errónea de la repercusión o interpretación de la ley que regula el acto jurídico respectivo que no se hubiera efectuado de no haberse sufrido tal error. Sobre este tema, el artículo 1813 del Código Civil Federal previene: “El error de derecho o de hecho invalida el contrato cuando recae sobre el

motivo determinante de la voluntad de cualquiera de los que contratan, si en el acto de la celebración se declara ese motivo o si se prueba por las circunstancias del mismo contrato que se celebró éste en el falso supuesto que lo motivó y no por otra causa”.

#### *b. La violencia*

Otro vicio de la voluntad es la violencia, la cual puede ser física o moral; en el primer caso, se emplea una fuerza física irresistible para que el sujeto activo del acto jurídico lo realice; en cambio, habrá violencia moral cuando a dicho sujeto se le infunde el temor lógico de sufrir un mal inminente en su persona o bienes o en la persona o bienes de sus allegados; a este tipo de violencia se le suele llamar intimidación.

#### *c. El dolo*

Se puede entender por dolo, el artificio o maquinación empleado por una persona para engañar a otra, con el propósito de influir en su ánimo para conducirlo, mediante engaños, a realizar un acto jurídico, o para inducirlo a aceptar condiciones que no admitiría de no mediar el engaño, lo que en ambos casos vicia la voluntad. Comúnmente se identifica al dolo con la mala fe.

### *C. El objeto del acto jurídico*

Todo acto jurídico tiene un doble objeto, pues siempre habrá un objeto directo, consistente en crear, modificar, transferir, certificar o extinguir derechos y obligaciones. Pero también tendrá un objeto indirecto, que será el contenido o la materia del acto, o sea, la conducta de dar, hacer o no hacer que obligadamente debe derivarse del acto.

#### *D. Requisitos del objeto indirecto del acto jurídico*

El objeto indirecto del acto habrá de ser lícito, cierto, posible, determinado o determinable y, si consiste en una cosa, existir en la naturaleza.

En razón de su licitud, el acto jurídico no debe infringir lo dispuesto en la Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes que lo rigen.

Además, el objeto indirecto del acto jurídico debe ser cierto, preciso, sin ambigüedades ni imprecisiones que puedan dar lugar a equívocos o confusiones.

Asimismo, el objeto del acto jurídico debe cumplir el requisito de ser posible, el que no cumpliría, por ejemplo, el acto administrativo mediante el cual se otorga permiso para instalar un expendio de licores en el planeta Marte.

### E. *La causa del acto jurídico*

Nos dice el *Diccionario de la lengua española* que la causa es el motivo o razón para obrar, y conforme a la lógica, no hay efecto sin causa, lo que aplicado al tema que nos ocupa se traduce en que no hay, ni puede haber, acto jurídico sin causa.

En el orden jurídico mexicano también se identifica a la causa con el motivo, así el artículo 16 constitucional dispone: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

### F. *La finalidad del acto jurídico*

Otro elemento esencial del acto jurídico es la finalidad, entendible como la aspiración o pretensión de conseguir o lograr algo que se desea mediante su realización, para lograr la preservación del interés público.

La finalidad del acto administrativo debe provenir de la normativa jurídica que confiere la correspondiente competencia al órgano del poder público que lo emite; como bien dice Julio A. Pratt: en “el derecho público, y en especial en el derecho administrativo, el fin está impuesto expresa o implícitamente por el legislador”.<sup>301</sup>

Por consiguiente, estimo errónea la opinión de quienes confunden a la causa (circunstancias que dan lugar a la emisión del acto jurídico) con la finalidad (apetencia de lograr la preservación del interés público), dado que se trata de dos elementos distintos del acto jurídico.

---

<sup>301</sup> Pratt, Julio A., *De la desviación de poder*, Montevideo, Biblioteca de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, 1957, p. 114.



En todo caso, el acto jurídico tendrá por efecto o consecuencia la creación, o la modificación, la transferencia, la certificación o la extinción de derechos y obligaciones.

## 2. *Concepto y elementos del procedimiento legislativo*

La ordenación y sistematización del ejercicio de las competencias y facultades del Poder Legislativo sólo se podrá lograr mediante el establecimiento de un procedimiento legislativo que determine plazos y términos para la realización de los actos e, incluso, los precise para cada tipo de trámite.

Consecuentemente, el acto legislativo será el conjunto de manifestaciones de voluntad —suma de las voluntades de la mayoría del órgano legislativo— que crea, modifica, transfiere o extingue derechos y obligaciones, mediante la emisión de una norma de carácter general, abstracta, impersonal, obligatoria y coercitiva.

Hablamos de procedimiento, para referirnos a una serie de actos sucesivos que deben efectuarse para lograr un fin específico que no podrá alcanzarse si faltaren alguno o varios de ellos; desde la óptica jurídica, Francesco Carnelutti mira al procedimiento como la manera de combinar actos cuyos efectos jurídicos están causalmente vinculados entre sí.<sup>302</sup>

Como hace notar Jesús González Pérez, el ejercicio de las funciones del Estado no se efectúa, generalmente, mediante actos aislados, sino que se lleva a cabo mediante la combinación de un conjunto de actos enlazados por el propósito de lograr un efecto jurídico específico: “Se da así, por tanto, la existencia de un procedimiento legislativo, uno jurisdiccional y uno administrativo, diferenciados entre sí por la función de que son cauce formal. El procedimiento administrativo será, por tanto, el procedimiento de la función administrativa”.<sup>303</sup>

En el mismo sentido, con anterioridad, Segismundo Royo Villanova había hecho notar:

...todas las funciones del Estado tienen su procedimiento especial. La ley es elaborada con arreglo a un procedimiento, el legislativo, que presenta sus características más notables en los regímenes democráticos. La sentencia del juez es dictada asimismo conforme a un procedimiento, el judicial. Por últi-

<sup>302</sup> Véase Carnelutti, Francesco, *Instituciones del nuevo proceso civil italiano*, trad. de Jaime Guasp, Barcelona, Bosch, 1942, p. 243.

<sup>303</sup> González Pérez, Jesús, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abella, 1964, p. 58.

mo, también los actos administrativos han de seguir, antes de su nacimiento, un camino o vía previamente determinado por el derecho, esto es, un procedimiento, el administrativo.<sup>304</sup>

Podemos entender el procedimiento legislativo como la concatenación de diversos actos sucesivos, vertebrados por un propósito específico del Poder Legislativo.

La sola existencia de actos sucesivos de un órgano de la administración pública no es suficiente para integrar un procedimiento legislativo, ni tampoco que se señalen tiempos y determinen etapas para su realización, porque como apunta acertadamente Laureano López Rodó: “El procedimiento es un modo de sucesión, un orden y forma de proceder; es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico”.<sup>305</sup>

### 3. *La etapa preliminar del acto legislativo*

Antes de iniciar el procedimiento legislativo relativo a una reforma constitucional, o la expedición de una ley, o bien, a la aprobación de un tratado internacional, deberá comprobarse su conveniencia y su pertinencia en caso de que las hubiere, lo que podría llevarse a cabo mediante la respuesta al cuestionario siguiente:

A. *¿Por qué efectuar esa reforma constitucional, o expedir la ley o celebrar el tratado?*

De haberse planteado esta pregunta antes de promover la primera reforma al artículo 83 constitucional, para permitir que el presidente de la República pudiese reelegirse por una sola vez, pasado el periodo inmediato, no se hubiese cancelado el principio de no reelección que alentó a la Revolución de 1910 en la que hubo más de un millón de muertos, ni tampoco León Toral hubiera cometido el magnicidio contra Álvaro Obregón Salido, cuando éste celebraba, en el restaurante La Bombilla, que ya había sido declarado reelecto presidente de la República, por lo que no se habría llevado a cabo esa reforma constitucional que indignó a gran parte de la población.

<sup>304</sup> Royo Villanova, Segismundo, *Elementos de derecho administrativo*, 24a. ed., Valladolid, Librería Santarén, 1955, t. II, p. 884.

<sup>305</sup> López Rodó, Laureano, *El procedimiento administrativo en España*, Lisboa, Empresa Nacional de Publicidad, 1949, p. 5.

De la misma manera, si en 1847 se hubiese preguntado por qué suscribir el 2 de febrero de 1848 el Tratado Guadalupe Hidalgo, por el que se perdió más de la mitad del territorio nacional en beneficio de Estados Unidos, no se hubiese suscrito sino que se hubiese organizado la resistencia contra el invasor yanqui a través del esquema de la guerra de guerrillas, como deseaban numerosos defensores del país.

*B. ¿Existe un deber jurídico que obligue a ello?*

En ocasiones ocurre que un artículo constitucional obliga al legislador a emitir una ley, como es el caso del artículo 103, que obliga a expedir la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, al disponer:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio.

Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta...

#### C. *¿Puede obtenerse de otro modo el objetivo de la disposición?*

En ocasiones, el propósito de una reforma constitucional se puede lograr mediante la emisión de una ley, o incluso, de un reglamento, por lo que no es pertinente ni conveniente la reforma constitucional.

#### D. *¿Qué pasa si nada ocurre?*

Se dan casos en que se expiden leyes intrascendentes e inconsecuentes que evidencian lo innecesario de su emisión, como sería por ejemplo una ley cuyo único artículo prohibiese la enseñanza del idioma sánscrito en la escuelas de educación primaria.

#### E. *¿Está la disposición en concordancia con otras vigentes?*

Cuando no hay concordancia entre la normativa propuesta y la vigente, es evidente la impertinencia e inconveniencia de emitir la ley propuesta,

porque va a dar lugar innecesariamente a conflictos de leyes, por lo que no debe expedirse, salvo que se modifiquen los preceptos que evitan la concordancia.

## II. REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN

La sección segunda del capítulo II del título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un procedimiento común aplicable tanto a las reformas constitucionales como a las leyes, en el que confiere el derecho de iniciar leyes o decretos al presidente de la República, a los diputados, a los senadores, a las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, así como a los ciudadanos, a condición de que la iniciativa la suscriba el equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores.

En los términos del artículo 72 constitucional, los proyectos de ley o decreto, salvo aquellos que corresponda resolver a alguna de las cámaras, deberán discutirse sucesivamente en las dos; cuando lo apruebe la de origen se enviará a la revisora para discutirlo, y en caso de aprobarlo se enviará al Ejecutivo, quien lo publicará de inmediato, a no ser que tuviere objeciones al mismo, y se tendrá como aprobado por el presidente de la República, si no lo regresa con observaciones a la cámara de origen dentro de un plazo de treinta días naturales contados a partir de su recepción; transcurrido ese término, el Ejecutivo deberá promulgarlo y publicarlo; de no hacerlo dentro de los diez días siguientes, el presidente de la cámara de origen, a más tardar a los diez días siguientes, ordenará su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, prescindiendo del refrendo.

En el caso de que el proyecto de ley o decreto total o parcialmente fuese desechado por el Ejecutivo, se devolverá con las respectivas observaciones a la cámara de origen, en la que se discutirá otra vez, y de ser confirmado por los dos tercios del número total de votos, se enviará de nuevo a la cámara revisora, y si ésta lo confirmase por los dos tercios del total de votos, el proyecto de ley o decreto se reenviará al presidente de la República para su promulgación.

Todo proyecto de ley o decreto desechado totalmente por la cámara revisora, regresará a la de origen acompañado de las observaciones formuladas por la revisora; si discutido de nuevo, se aprobase por la mayoría absoluta de los miembros presentes, regresará a la cámara que lo hubiera desechado, y si ésta lo aprobara por igual mayoría, se enviará al Ejecutivo para su promulgación y publicación, pero si lo reprobare dicha cámara, no

podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones; lo mismo ocurrirá con cualquier proyecto de ley desechado en la cámara de origen.

Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores pueden fungir como cámara de origen de cualquier ley o decreto, excepto de los que versen sobre empréstitos, contribuciones, impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deben tener a la Cámara de Diputados como cámara de origen.

El presidente de la República carece de facultad para hacer observaciones a las resoluciones del congreso o de alguna de sus cámaras, cuando funjan como 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.

Tratándose de los decretos que reforman la Constitución, el artículo 135 constitucional dispone:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

### III. REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA

Conforme al artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las iniciativas propuestas por el presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las cámaras, deben pasar de inmediato a comisión, en el entendido de que en toda iniciativa de ley, incluso las ciudadanas, pero salvo las relativas a empréstitos, contribuciones, impuestos, o reclutamiento de tropas, indistintamente puede ser cámara de origen cualquiera de las dos del Congreso de la Unión (artículo 62).

Las comisiones de la Cámara de Diputados, según previene el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son constituidas por el pleno y pueden ser ordinarias o especiales,

las ordinarias tienen el propósito de elaborar, dentro del procedimiento legislativo, dictámenes que contribuyan al cumplimiento de sus obligaciones; las comisiones ordinarias previstas en la Cámara de Diputados son las siguientes:

- I. Asuntos Frontera Norte;
- II. Asuntos Frontera Sur;
- III. Asuntos Migratorios;
- IV. Atención a Grupos Vulnerables;
- V. Ciencia, Tecnología e Innovación;
- VI. Comunicaciones y Transportes;
- VII. Cultura y Cinematografía;
- VIII. Defensa Nacional;
- IX. Deporte;
- X. Derechos de la Niñez y Adolescencia;
- XI. Derechos Humanos;
- XII. Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad;
- XIII. Desarrollo Social;
- XIV. Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria;
- XV. Economía, Comercio y Competitividad;
- XVI. Economía Social y Fomento del Cooperativismo;
- XVII. Educación;
- XVIII. Energía;
- XIX. Federalismo y Desarrollo Municipal;
- XX. Ganadería;
- XXI. Gobernación y Población;
- XXII. Hacienda y Crédito Público;
- XXIII. Igualdad de Género;
- XXIV. Infraestructura;
- XXV. Justicia;
- XXVI. Juventud y Diversidad Sexual;
- XXVII. Marina;
- XXVIII. Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales;
- XXIX. Pesca;
- XXX. Presupuesto y Cuenta Pública;
- XXXI. Protección Civil y Prevención de Desastres;
- XXXII. Pueblos Indígenas;
- XXXIII. Puntos Constitucionales;
- XXXIV. Radio y Televisión;

- XXXV. Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento;
- XXXVI. Relaciones Exteriores;
- XXXVII. Salud;
- XXXVIII. Seguridad Pública;
- XXXIX. Seguridad Social;
- XL. Trabajo y Previsión Social;
- XLI. Transparencia y Anticorrupción;
- XLII. Turismo, y
- XLIII. Vivienda.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 43 de la citada Ley Orgánica, se deben integrar las comisiones ordinarias durante el primer mes de ejercicio de cada legislatura, con un máximo de treinta miembros, o en su caso el número necesario para asegurar la proporción entre la integración del pleno y la conformación de comisiones, de suerte que los grupos parlamentarios no pierdan su representación proporcional en ellas. Cada diputado podrá formar parte de hasta tres de ellas; para estos efectos, no se tomará en cuenta la pertenencia a la Comisión Jurisdiccional, ni a las de Investigación. La duración en el cargo de los miembros de estas comisiones será por el término de la legislatura.

Trato especial confiere el mencionado artículo a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y a la de Presupuesto y Cuenta Pública, mismas que podrán tener más de treinta miembros, en cuyo caso se aumentará su número de miembros para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, así como el número que resultare necesario para que los otros grupos no pierdan su representación proporcional en ellas.

La Junta de Coordinación Política tomará en cuenta, para integrar las comisiones, la pluralidad representada en la cámara y preparará las propuestas respectivas, asegurando que los grupos parlamentarios no pierdan la representación proporcional respecto de la conformación del pleno.

En su propuesta de composición de las comisiones, la junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y a los que funjan como secretarios, cuidando incorporar a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de manera tal que se refleje la proporción que representen en el pleno, tomando en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

Cuando el tamaño de un grupo parlamentario impida la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se pre-



ferirá su incorporación en aquellas que pida el coordinador del grupo respectivo.

En el caso de que un diputado se separe del grupo parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el coordinador del propio grupo podrá pedir su sustitución.

En ningún caso podrán formar parte de las comisiones los integrantes de la Mesa Directiva de la cámara.

Del mismo modo, en el capítulo quinto de su título tercero, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el Senado cuente con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el desempeño de sus actividades; las ordinarias dictaminan las iniciativas de ley o decreto que se le turnen, y de acuerdo con el artículo 90 de dicho ordenamiento son las siguientes:

- I. Administración;
- II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- III. Asuntos Indígenas;
- IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales;
- V. Comercio y Fomento Industrial;
- VI. Comunicaciones y Transportes;
- VII. Defensa Nacional;
- VIII. Derechos Humanos;
- IX. Desarrollo Social;
- X. De la Ciudad de México;
- XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;
- XII. Energía;
- XIII. Estudios Legislativos;
- XIV. Federalismo y Desarrollo Municipal;
- XV. Gobernación;
- XVI. Hacienda y Crédito Público;
- XVII. Jurisdiccional;
- XVIII. Justicia;
- XIX. Marina;
- XX. Medalla Belisario Domínguez;
- XXI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- XXII. Para la Igualdad de Género
- XXIII. Puntos Constitucionales;
- XXIV. Reforma Agraria;
- XXV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
- XXVI. Relaciones Exteriores;
- XXVII. Salud y Seguridad Social;
- XXVIII. Seguridad Pública;

XXIX. Trabajo y Previsión Social, y  
XXX. Turismo.

Las comisiones de referencia deberán de rendir su dictamen de las iniciativas de ley o decreto que se le turnen, dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la fecha en que se le turnó, y contendrá una parte que explique las razones en que se apoya, así como una parte conclusiva, además deberá ser firmado por la mayoría de la comisión correspondiente; si alguno de sus integrantes disintiese, podrá presentar voto particular firmado.

El punto de partida de la regulación del procedimiento de las iniciativas de ley o de decreto es el artículo 72 constitucional, del que deriva la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que cumple con tal encomienda en sus artículos 20, 23, 38 y 142; además, en su artículo 103 dispone que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determine los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las comisiones, así como los asuntos que por su propia naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas, por lo que los establece el reglamento en cita, en sus artículos del 87 al 145, los cuales son complementados por los reglamentos de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

A continuación, se presenta un resumen del trámite de las iniciativas de ley o de decreto.

#### IV. RESUMEN DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

Se recibe proyecto de ley o decreto en una cámara que se considerará en ese caso como cámara de origen, la cual lo debe turnar a la comisión que corresponda para su dictamen.

Todo dictamen habrá de tener una parte que exprese las razones en que se funda, y una parte conclusiva con propuestas precisas que se puedan someter a la votación del pleno.

Emitido el dictamen, se dará aviso al presidente de la Mesa Directiva de la cámara para su inclusión en el orden del día; una vez elaborado el dictamen se notifica al presidente de la Mesa Directiva de la cámara para que, en uso de sus facultades legales, programe su inclusión en el orden del día, para su presentación ante el pleno.

El dictamen se somete a doble lectura ante el pleno por parte de la Secretaría de la Mesa Directiva; la primera lectura del dictamen tiene por objeto dar a conocer su contenido, para ser sometido posteriormente a dis-

cusión y votación por el pleno. La segunda lectura da lugar a que se realice la discusión, el debate, la votación y en su caso la aprobación del dictamen; es posible que la Mesa Directiva someta a consideración del pleno si se dispensa la primera lectura y se pone a discusión el dictamen.

El proyecto de ley o decreto, primero se discute en lo general y después en lo particular, cada uno de sus artículos. La discusión se efectúa alternativamente a favor y en contra, empezando por un inscrito en contra; tanto los miembros de la Comisión Dictaminadora como los autores de la propuesta podrán hablar en más de dos ocasiones; en tanto que los demás, únicamente podrán tener dos intervenciones; de igual modo, tienen derecho de intervención las y los legisladores, para hechos o por alusiones personales, por cinco minutos como máximo, cada uno.

Cuando hayan hablado todos los inscritos en la lista de oradores, el presidente preguntará a la Asamblea, mediante votación económica, en caso de que el asunto se considere suficientemente discutido, si se procede a la votación; de lo contrario, se prolongará el debate, pero será suficiente que hable un orador a favor y otro en contra para reiterar la pregunta.

Los legisladores reservan artículos, cuando su opinión individual es contraria a la que el dictamen contiene, ya sea en algún punto específico o en lo general.

Cuando se haya terminado la discusión en lo particular, se preguntará si ha lugar la votación; en caso afirmativo se votará, pero en caso negativo habrá de regresarse el artículo a la comisión.

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

los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Resuelta la iniciativa por la cámara revisora, queda sancionada como ley o decreto y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las mesas directivas de ambas cámaras.

El presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso de la Unión, tiene dos alternativas, conforme a una de ellas puede realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la cámara de origen para su estudio, dentro de los diez días naturales, a no ser que, corriendo ese término, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido.

De acuerdo a la segunda alternativa, el Ejecutivo lo promulga y ordena la publicación de la ley o decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

## V. LAS VOTACIONES EN LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Es común que los cuerpos legislativos adopten diversas formas de votación, según sean sus objetos, las cuales se pueden clasificar en públicas y secretas: ambas admiten varias modalidades.

### 1. *Votaciones públicas*

Se consideran públicas las votaciones que permiten conocer el sentido del voto emitido por cada legislador, las cuales pueden ser por aclamación, por asentimiento, económicas y nominales.

Este tipo de votaciones es el indicado para dar transparencia a la actuación del legislador en ejercicio de su cargo, a efecto de que el electorado se entere de su comportamiento parlamentario, mas no debe aplicarse a las votaciones para elegir a ocupantes de cargos públicos, así sean del propio cuerpo legislativo, por ser casos en que se debe guardar en reserva el sentido del voto para asegurar su libre emisión.

#### A. *Votación por aclamación*

La votación por aclamación es una forma en desuso en los órganos parlamentarios democráticos, forma que implicaba unanimidad de votos que ha

sido sustituida por la votación por asentimiento, conforme a la cual se dan por aprobadas las propuestas de la directiva del órgano legislativo de que se trate, que no susciten reparo u oposición, una vez propuestas formalmente.

### B. *Votación por asentimiento*

La normativa de los órganos legislativos de la Federación y de las entidades federativas no contempla la votación por asentimiento que el artículo 93 del Reglamento del Parlamento de Canarias explica como “Sistema de votación por el que se entienden aprobadas las propuestas de la Presidencia cuando, una vez enunciadas, no susciten reparo u oposición”.

### C. *Votación económica*

Votación económica, conforme a la cual, los que aprueban lo dan a entender simplemente con ponerse de pie; en cambio, los que reprueban lo hacen saber por el solo hecho de permanecer sentados.

### D. *Votación nominal*

En la votación nominal, ya casi en desuso, cada legislador, puesto de pie en el recinto legislativo, se identifica mediante la expresión en voz alta de su nombre y apellido, y expresa el sentido de su voto que, de ser aprobatorio es registrado por un secretario del cuerpo legislativo, en caso de ser reprobatorio es apuntado por otro de los secretarios, ambos, tras efectuar el cómputo de los votos recibidos, proceden a dar lectura de los nombres, uno de los que aprobaron y el otro de los que reprobaron, y dan a conocer el número total de cada lista.

Merced al avance tecnológico, se ha automatizado el procedimiento de votación para hacerlo más rápido, a fin de abreviar la duración de las sesiones; como narra Bernardo Bátiz Vázquez:

Con el avance de la técnica, especialmente la electrónica, se ha implantado en muchos congresos, entre ellos en la Cámara de Diputados mexicana, el sistema de votos electrónicos, para sustituir al largo proceso de votación nominativa; los diputados, desde sus pupitres aprietan el botón que señala el sentido de su voto y su nombre, y una luz de un color determinado, verde por el sí, rojo por el no y amarillo por la abstención, aparece en unas grandes pantallas en los muros del recinto.<sup>306</sup>

<sup>306</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999, p. 151.

## 2. *Votación secreta*

Empleada en los órganos parlamentarios para la elección de personas, la votación por cédula asegura el secreto del voto, y consiste en la anotación efectuada por cada votante para hacer constar el sentido de su voto en una papeleta o boleta que da a conocer su voto aprobatorio o reprobatorio, documento que se deposita en la ánfora, para luego proceder a su cómputo. Con el avance tecnológico, la votación secreta puede realizarse por medio electrónico.

## VI. EL PROCEDIMIENTO CONCERNIENTE A LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Inciden también en la regulación del procedimiento legislativo, los tratados internacionales, porque como señala el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales que celebre el presidente de la República con aprobación del Senado, junto con la Constitución y las leyes que de ella emanen, son la ley suprema del país; consecuentemente dichos tratados, una vez aprobados por el Senado, se convierten en leyes.

### 1. *Concepto de tratado internacional*

Se puede explicar el tratado internacional como el acuerdo de voluntades de dos o más Estados, que con carácter vinculante crea, modifica, transfiere, certifica y extingue derechos y obligaciones.

El tratado internacional puede ser bilateral o multilateral, pudiendo denominarse convención, tratado o pacto; además, es posible que un organismo internacional suscriba también un tratado multilateral.

### 2. *Regulación del tratado internacional*

En el ámbito internacional, los tratados internacionales son regulados básicamente por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita en esa ciudad el 23 de mayo de 1969 y aprobada por el Senado el 29 de diciembre de 1972, cuya vigencia internacional se inició el 27 de enero de 1980.

### 3. Fases del procedimiento para celebrar tratados internacionales

En el tratado citado en el párrafo anterior, podemos advertir las siguientes fases en el procedimiento previsto para celebrar los tratados internacionales:

#### A. Acreditación de los representantes de los Estados en la celebración del tratado internacional

Acerca de la representación de los Estados que participan como partes en cada tratado internacional, la Convención de Viena previene:

##### Artículo 2. Términos Empleados

1. Para los efectos de la presente Convención.

...

c) se entiende por “plenos poderes” un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado;

...

##### Artículo 7. Plenos Poderes

1. Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

a) si presenta los adecuados plenos poderes, o

b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) los jefes de Estado, jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;

b) los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;

c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia.

### B. *Negociación*

En la fase de la negociación, los representantes de los Estados presentan propuestas y contrapropuestas, las cuales se debaten entre las delegaciones a efecto de lograr un texto consensado, sin perjuicio de que algunos Estados hagan reservas a algún o algunos de sus artículos. El artículo 2o. de la convención en cita entiende por “reserva” una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.

### C. *Autenticación*

A la luz de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en virtud de la autenticación, el texto de un tratado quedará establecido como auténtico y definitivo, por medio del procedimiento previsto en el mismo tratado, o el que acuerden los Estados que participaron en su redacción.

### D. *Manifestación del consentimiento*

El artículo 11 de la Convención de Viena dispone que el consentimiento se manifieste en la firma del mismo a condición que en el mismo tratado se disponga que la firma tendrá ese efecto, o en cualquier otra manera que se hubiere convenido en el propio tratado.

Otra de las formas de manifestar el consentimiento es la establecida en el artículo 14 de la multicitada convención que establece:

#### Artículo 14.

Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la ratificación, la aceptación o la aprobación.

I. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestara mediante la ratificación:

a) cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;

b) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación;



- c) cuando el representante del Estado haya firmado el tratado a reserva de ratificación; o
- d) cuando la intención del Estado de firmar el tratado a reserva de ratificación se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.

### E. *Entrada en vigor*

De conformidad con el artículo 24 de la Convención de Viena, los tratados habrán de entrar en vigor en la fecha y modo que el respectivo tratado disponga, y en el caso de que no tuviere tal disposición, su entrada en vigor ocurrirá cuando haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores, en el entendido de que:

Las disposiciones de un tratado que regulen la autenticidad de su texto, la constancia del consentimiento de los Estados en obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas, las funciones del depositario y otras cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado, se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto.

## 4. *Regulación nacional del tratado internacional*

En el orden jurídico mexicano están en vigor dos leyes que regulan la celebración de tratados: la Ley sobre la Celebración de Tratados publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, publicada el 2 de enero de 1992, y la Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de septiembre de 2004.

### A. *La Ley sobre Aprobación de Tratados*

Consiste el objeto de la Ley sobre Aprobación de Tratados no sólo en la regulación de la celebración de los tratados, sino también de los acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional; como dispone el artículo 1o. de dicho ordenamiento legal, los tratados únicamente podrán celebrarlos el Gobierno de México con uno o varios sujetos de derecho internacional público, en tanto que los acuerdos interinstitucionales son susceptibles de

celebrarse entre una dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal o municipal, o la Fiscalía General de la República, con una o varias dependencias gubernamentales, e incluso, con organizaciones internacionales.

El otorgamiento de “plenos poderes” a una o varias personas para representar a México en cualquier acto concerniente a la celebración de tratados internacionales es de la competencia del presidente de la República, por disponerlo así el artículo 3o. de la ley en cita.

En consonancia con la fracción I del artículo 76 constitucional, la Ley sobre Aprobación de Tratados se enviará al Senado para su aprobación, y una vez aprobada, deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, a efecto de que sea obligatoria, según establece el artículo 4o. de la referida ley.

### *B. La Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica*

Publicada el 2 de septiembre de 2004, la Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica previene que la aprobación de todo tratado internacional tiene como objetivos generales:

- I. Contribuir a mejorar la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población mexicana;
- II. Propiciar el aprovechamiento de los recursos productivos del país;
- II. Promover el acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales;
- IV. Contribuir a la diversificación de mercados;
- V. Fomentar la integración de la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación de la competitividad del país, y
- VI. Promover la transparencia en las relaciones comerciales internacionales y el pleno respeto a los principios de política exterior de la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos (artículo 3o.).

Además, en su artículo 4o. condiciona la aprobación de los tratados internacionales a que haya congruencia con los siguientes objetivos particulares, según proceda:

- I. En materia de solución de controversias:
  - a) Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;

b) Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas, y

c) Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad;

II. En materia de prácticas desleales de comercio exterior:

a) Fomentar la libre concurrencia y buscar las sanas prácticas de competencia, y

b) Prever y promover mecanismos para contrarrestar los efectos de las prácticas desleales de comercio de los países con los que se contrate;

III. Fomentar el respeto de los derechos de propiedad intelectual;

IV. Impulsar el fomento y la protección recíproca de las inversiones y las transferencias de tecnología, generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

V. Impulsar la eliminación o reducción de obstáculos innecesarios al comercio que sean incompatibles con la ley y con los compromisos internacionales.

## REFLEXIONES FINALES

El sentido gregario de la humanidad le condujo, primero, a formar clanes y hordas, y después a integrar al Estado, el fenómeno estatal surge, hace miles de años, de la mano del sedentarismo humano.

El Estado se puede definir como el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico específico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.

La forma del Estado puede ser simple, o tener una forma compuesta, como es el caso de la forma federal y el de la confederación de estados, en las que varios estados se unen, pero mantienen sus propias leyes y Gobiernos, lo que no impide que haya un orden normativo y órganos de gobierno de la Federación o de la confederación.

En la doctrina campea la idea de que la administración pública se reserva al Poder Ejecutivo, pero la realidad pone de manifiesto que se distribuye en diversas áreas, la del Poder Ejecutivo, la del Poder Legislativo, la del Poder Judicial, las de los órganos constitucionales autónomos y las de las universidades públicas a las que la ley confiere autonomía.

La administración pública del Poder Ejecutivo es demasiado obesa, pues tiene diecinueve secretarías de Estado, en cambio la administración pública estadounidense del Poder Ejecutivo sólo tiene trece secretarías de Estado, no obstante que la población del país vecino es de más del doble que la nuestra, por lo que convendría reducir a doce el número de secretarías de Estado de nuestro país.

Otro defecto de la administración pública del Poder Ejecutivo, es que incluye a los órganos reguladores coordinados en materia energética dentro de su administración centralizada, a pesar de que tienen personalidad y patrimonio propios, por lo que debieran ser organismos públicos descentralizados, y consecuentemente ubicarse dentro de la administración paraestatal de dicho poder.

La administración pública del Poder Legislativo se reparte con toda razón en la administración pública de la Cámara de Diputados y la administración pública de la Cámara de Senadores.

La actual naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación es la de una dependencia de la Cámara de Diputados, lo cual va en desmedro de su autonomía, por tanto, es conveniente convertirla en un órgano constitucional autónomo.

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

Por disposición del artículo 41 constitucional, los partidos políticos nacionales con reconocimiento oficial reciben subsidio, tal circunstancia ha dado lugar a la formación de partidos que no buscan alcanzar el poder, sino sólo recibir el subsidio, como fue el caso del Partido de la Sociedad Nacionalista fundado en 1999 por la familia Riojas.

La Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que se organicen grupos parlamentarios, tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores.

En la actual LXV Legislatura del Congreso de la Unión existe en la Cámara de Diputados el grupo parlamentario del Partido Morena, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, el grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, y el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

En la misma legislatura, la Cámara de Senadores cuenta con el grupo parlamentario del Partido Morena, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el grupo parlamentario del Partido Encuentro Social, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, el grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, y el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

El derecho parlamentario es un 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.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABERLE, David F., “The Reconciliation of Divergent Views of Hopi Culture through the Analysis of Life”, *Ethics*, vol. 60, núm. 2, enero de 1950.
- ALFONSO “EL SABIO”, “Código de las siete partidas”, *Los códigos españoles concordados y anotados*, Madrid, Imprenta de la Publicidad, t. 2, 1902.
- ALLUM, Peter Antony, “Italia”, en HENIG, S. y PINDER, J., *Partidos políticos europeos*, trad. de Luis Sánchez *et al.*, Madrid, Ediciones Pegaso, 1976.
- ALONSO, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982, t. II.
- ALTAMIRANO, Graciela y VILLA, Guadalupe (comps.), *La Revolución mexicana, textos de su historia*, México, Instituto Mora-Secretaría de Educación Pública, 1985.
- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Juan Manuel, *Memorias*, México, Edición del autor, 1960.
- ANDREWS, James D., *The Works of James Wilson*, Chicago, Callaghan and Company, 1896.
- ANLEN, Jesús, *Origen y evolución de los partidos en México*, México, Textos Universitarios, 1974.
- ANSON, William R., *The Law and Custom of the Constitution*, Oxford, 1935.
- ARANGO JARAMILLO, Mario, “El fascinante mundo de la masonería”, *Revista Universidad Cooperativa de Colombia*, núm. 79, julio de 2002.
- ARISTÓTELES, *Constitución de los atenienses*, trad. de Manuela García Valdés, Madrid, Gredos, 1984.
- ARISTÓTELES, *La Política*, 11a. ed., trad. de P. de Azcárate, Madrid, Espasa-Calpe, 1987.
- ARNESON, Ben A., *The Democratic Monarchies of Scandinavia*, Nueva York, D. Van Nostrand Company, Inc., 1939.
- ARRANGOIS, Francisco de Paula, *Apuntes para la historia del segundo imperio mexicano*, Madrid, Imprenta y estereotipia de M. Rivadeneyra, 1869.
- BARCELÓ, Pedro y HERNÁNDEZ DE LA FUENTE, David, *Historia del pensamiento político griego. Teoría y praxis*, Madrid, Trotta, 2014.

- BARRAGÁN RODRÍGUEZ, Juan, *Historia del Ejército y de la revolución constitucionalista*, México, Stylo, 1945.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999.
- BECKER, Carl Lotus, "History of Political Parties in the Province of New York, 1760-1776", *Bulletin of the University of Wisconsin*, 1909.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- BIDART CAMPOS, Germán, *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, EDIAR, 1967.
- BIELSA, Rafael, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1950.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- BLANCO MOHENO, Roberto, *Crónica de la Revolución mexicana*, México, Diana, 1967.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, trad. de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Trotta, 2003.
- BOLÍVAR MEZA, Rosendo, "La mesa redonda de los marxistas mexicanos", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 16.
- BONNIN, Charles-Jean, *Principes d'Administration Publique*, París, Chez Clement Freres Libraires, 1809.
- BORREGO, Andrés, *De la organización de los partidos políticos en España*, Madrid, Editor Anselmo Santa Coloma, 1855.
- BRANDI, Karl, "El renacimiento", *Historia universal*, dir. de Walter Goetz, trad. de Manuel García Morente, Madrid, Espasa-Calpe, 1934.
- BURON, Thierry y GAUCHON, Pascal, *Los fascismos*, trad. de Daniel Waksman y Marcos Lara, México, FCE, 1983.
- CABRERA, Luis y PORTES GIL, Emilio, *La misión constitucional del procurador general de la República*, 2a. ed., México, Botas, 1963.
- CALDERÓN VEGA, Luis, *Memorias del PAN*, México, JUS, 1975, t. II.
- CALERO, Manuel, *Un decenio de política mexicana*, Nueva York, s. e., 1920.
- CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- CARMONA DÁVILA, Doralicia, *Memoria política de México*; disponible en: <http://memoriapoliticademexico.org/Efemerides/3/04031929.html>.

- CARNELUTTI, Francesco, *Instituciones del nuevo proceso civil italiano*, trad. de Jaime Guasp, Barcelona, Bosch, 1942.
- CARPENTER, William S., *Democracy and Representation*, Princeton, Princeton University Press.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, LGEM-UNAM, 1983.
- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991.
- CASTILLO, José R. del, *Historia de la revolución social de México*, México, 1915.
- CASTILLO ALONSO, Gonzalo del, *Derecho político español comparado con el extranjero*, Barcelona, 1926.
- CESAREA, Procopio de, *Historia secreta*, trad. de Nora Dottori, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983.
- CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- CLARENDON, Edward Hyde, *The History of the Rebellion and Civil Wars in England*, Londres, printed by R. Hindmarsh, Bookseller and Publisher, 1670.
- Código de Hammurabi*, editor Federico Lara Peinado, Madrid, Editora Nacional, 1982.
- COLOMBO MURÚA, Patricio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000.
- CONNELLY ORTIZ, Juana Marisela, *México, China y la Tercera Internacional*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 1975, tesis para obtener el título de licenciada en historia.
- CONTRERAS CRUZ, Sergio, *Mi partido*, México, Ediciones Organización, 1978.
- COOLEY, Thomas H., *Principios generales de derecho constitucional*, trad. de Julio Carrie, Santiago de Chile, Olejnik, 2020.
- COPLESTON, Frederick, *Historia de la filosofía*, 5a. ed., trad. de Juan Carlos García Borrón, México, Ariel, 1983.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia moderna de México. El porfiriato*, México, Hermes, 1965.
- CRUZ, Manuel E., *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*, México, Imprenta Franco-Mexicana, 1918.
- CUADRADO, Miguel M., *Elecciones y partidos políticos de España*, Madrid, Taurus Ediciones, 1969.
- DABIN, Jean, *Doctrina general del Estado*, México, Jus, 1946.



- DE AQUINO, Tomás, *Contra impugnantes Dei cultum et religionem*, Turín-Roma, Marietti, 1954.
- DE AQUINO, Tomás, *Suma teológica*, 3a. ed., trad. de Francisco Barbado Viejo, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1953.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991.
- Diccionario de sociología*, 4a. ed., editor Henry Pratt Fairchild, trad. de T. Muñoz et al., México, FCE, 1980.
- DICEY, Albert Venn, *The Privy Council*, Londres, MacMillan, 1887.
- DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963.
- DÍEZ, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980.
- DU PASQUIER, Claude, *Introduction a la théorie générale et a la philosophie du droit*, Neuchâtel, Editions Ides et Calendes, 1937.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, 3a. ed., trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- El Universal*, 25 de julio de 1923.
- Enciclopedia universal ilustrada Espasa-Calpe*, Madrid, 1963.
- Encyclopaedia britannica. Micropaedia*, 15a. ed., 1980.
- ENGELS, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editores Unidos Mexicanos, 1977.
- ESPINAS, Alfred, *Des sociétés animales*, París, Alcan, 1924.
- ESTRADA, Roque, *La Revolución y Francisco I. Madero*, Guadalajara, Imprenta Americana, 1912.
- Excelsior*, 9 de agosto de 1952.
- FENICHEL PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, trad. de Ricardo Montoro Romero, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Un reformador y su reforma*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1981.
- FERRANDO BADÍA, Juan, *Del régimen autoritario de Franco a la democracia*, San José, Capel, 1988.

- FIDANZA, Giovanni, *Quaestiones disputatae: De Scientia Christi*, citado por ABBAGNANO, Nicolás, *Historia de la filosofía*, trad. de Juan Estelrich y J. Pérez, Barcelona, Ballestar-Montaner y Simón, 1978.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997.
- FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*, 3a. ed., México, Altiplano.
- FUSTEL DE COULANGES, Numa Denys, *Ciudad antigua*, trad. de José Manuel Villalaz, México, Porrúa, 1971.
- GAMAS TORRUCO, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, México, UNAM, 1976.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- GARRORENA MORALES, Ángel, “Parlamento”, *Temas básicos de derecho constitucional*, coord. Manuel Aragón Reyes, Madrid, Civitas, 2001.
- GARZA GUAJARDO, Celso, *En busca de Catarino Garza*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1988.
- GASCÓN HERNÁNDEZ, Juan, “Decreto Ley”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, Francisco Seix Editor, 1954, t. VI.
- GILL, Mario, *Sinarquismo. Su origen. Su esencia. Su misión*, México, Club del Libro México, 1944.
- GLUCKSMANN, André, *El viejo y el nuevo fascismo*, trad. de Julián Meza, México, Ediciones Era, 1975.
- GÓMEZ ROBLEDO, Ignacio, *El origen del poder político, según Francisco Suárez*, México, Jus, 1948.
- GONZÁLEZ OBREGÓN, Luis, *Rebeliones indígenas y precursores de la independencia mexicana en los siglos XVI, XVII y XVIII*, México, Ediciones Fuente Cultural, 1952.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abella, 1964.
- GONZÁLEZ RUIZ, Edgar, “Sinarquismo: fanáticos católicos”, *Contralínea*, México, núm. 255, 16 de octubre de 2011.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *El problema de la representación política y la representación corporativa*, México, Jus, 1940.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996.
- GRIMBERG, Carl, *Historia universal. Roma: monarquía, república, imperio... caos*, trad. de T. Riaño, México, Daimon, 1983.

- GROPPALI, Alessandro, *Sociología e filosofía del derecho*, Milán, Nabu Press, 2010.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara-UNAM, 2001.
- GUNTHER, Richard *et al.*, *El sistema de partidos políticos en España*, trad. de Miguel Jerez Mir, Madrid, Siglo XXI de España, 1986.
- HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971.
- HENIG, Stanley y PINDER, John, *Partidos políticos europeos*, trad. de Jesús Joaquín Arenegui *et al.*, Jaén, Ediciones Pegaso, 1969.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan, “La delimitación del concepto de partido político”, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, editores Miguel Martínez Cuadrado y Manuel Mella Márquez, Madrid, Trotta, 2012.
- HERNÁNDEZ MOLINA, Moisés, *Los partidos políticos en México*, Puebla, J. M. Cajica, 1970.
- HERNÁNDEZ VICENCIO, Tania, *Tras las huellas de la derecha*, México, Ítaca, 2009.
- HIDALGO, José Manuel, *Proyectos de monarquía en México*, México, Jus, 1944.
- HINESTROSA, Fernando, *La representación*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.
- HITLER, Adolfo, *Mi lucha*, México, Época, 2016.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, Román, *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, Buenos Aires, Albatros, 1954.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de Fernando de los Ríos Urruti, México, Compañía Editorial Continental, 1958.
- JENNINGS, Ivor, *El sistema monárquico en Inglaterra*, Ediciones Escelicer, 1966.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, *Teoría del gobierno*, FCU, 1974, t. I.
- JOSEPHSON, Matthew, *The President Makes*, Nueva York, Frederic Unger Publishing, 1940.
- KANT, Emmanuel, *La paz perpetua*, trad. de F. Rivera Pastor, México, Porrúa, 1975.
- KELSEN, Hans, *Introducción a la teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1974.
- KELSEN, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1976.

- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, 15a. ed., trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979.
- KENNETH TURNER, John, *México bárbaro*, 20a. ed., México, Porrúa, 2011.
- LAJOUS, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, México, Premiá Editora de Libros, 1985.
- LAJOUS, Roberta, *El PRI y sus antepasados*, México, Martín Casillas Editores, 1982.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. de Wenceslao Roces, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, s. a.
- LEFEVRE, Eugene, *Documentos oficiales recogidos en la Secretaría Privada de Maximiliano. Historia de la intervención francesa en México*, Bruselas-Londres, 1864.
- LEONI, Francesco, *Los partidos políticos italianos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963.
- LIVIO, Tito, *Historia romana*, est. prel. de Francisco Montes de Oca, México, Porrúa, 1976.
- LOAEZA, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha*, México, FCE, 1999.
- LOAEZA, Soledad, *Los orígenes de la propuesta modernizadora de Manuel Gómez Morán*, México, El Colegio de México, 1996.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1978.
- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, *El Popular*, 13 de enero de 1947.
- LÓPEZ PORTILLO y ROJAS, José, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Librería Española, 1920.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano, *El procedimiento administrativo en España*, Lisboa, Empresa Nacional de Publicidad, 1949.
- Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821-1966*, México, Cámara de Diputados, 1966, t. III.
- MACAULAY, Thomas Babington, *Historia de la revolución de Inglaterra*, trad. de Juderías Béndez y Daniel López, Madrid, Librería de la Vda. de Hernando y Cía.
- MADERO, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, San Pedro, Coahuila, diciembre de 1908.
- MAESTRI, Raúl, *El nacional-socialismo alemán*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1932.

- MANCISIDOR, José, *Historia de la Revolución mexicana*, 12a. ed., México, Editores Mexicanos Unidos, 1969.
- MANJARREZ, Froylán C., *La pluma y las palabras*, comp. de Alberto Enríquez Perea, México, El Nacional, 1992.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, 6a. ed., México, Porrúa, 1978.
- MATUTE, Álvaro, *México en el siglo XIX. Antología de fuentes e interpretaciones históricas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1972.
- MEDIN, Tzvi, *El sexenio alemanista*, México, Ediciones Era, 1990.
- MÉNDEZ, Aparicio, *La teoría del órgano*, Montevideo, Rosgal, 1949.
- MENÉNDEZ Y PIDAL, Ramón, “Prólogo”, *Recopilación de leyes de los reinos de las indias*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1973.
- MICHOUD, Léon, *La théorie de la personnalité morale*, 4a. ed., París, Sirey, 1932.
- MORENO, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo (1918-1982)*, 8a. ed., México, Costa-Amic, s. a.
- MORGAN, Lewis H., *La sociedad primitiva*, México, Ediciones Pavlov, s. a.
- MORINEAU, Óscar, *El estudio del derecho*, México, Porrúa, 1953.
- MORISON, Samuel Eliot *et al.*, *Breve historia de los Estados Unidos*, 4a. ed., México, FCE, 1999.
- NAEF, Werner, *La idea del Estado en la Edad Moderna*, trad. de Felipe González Vicen, Madrid, Ediciones Nueva Época, 1947.
- NATOLI, Ugo, voz “Rappresentanza (Diritto privato)”, *Enciclopedia del diritto*, Milán, Giuffrè Editore, vol. XXXVIII, 1987.
- NEUMANN, Franz, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional socialismo*, trad. de Vicente Herrero y Javier Márquez, México, FCE, 1983.
- Nueva Era*, 24 de agosto de 1911.
- OLIVIERI, Manuel, “Falangismo”, en BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- OSORIO MARBÁN, Miguel, *Presidentes de México y presidentes del partido*, México, Coordinación de Estudios Históricos y Sociales del CEN del PRI, 1993.
- PÁEZ BROTCHE, Luis, *La Nueva Galicia a través de su viejo archivo judicial*, México, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e Hijos, 1940.
- PÁEZ BROTCHE, Luis, *Jalisco. Historia mínima*, Guadalajara, Ed. Ricardo Delgado, 1940.
- Página web: [http://en.wikipedia.org/wiki/Whiskey\\_Ring](http://en.wikipedia.org/wiki/Whiskey_Ring).
- Página web: [http://www.larouchepub.com/spanish/hhl\\_articles/2003/DefinSinarquismo.html](http://www.larouchepub.com/spanish/hhl_articles/2003/DefinSinarquismo.html).

- PARKER, Robert Alexander Clarke, *El siglo XX. I. Europa 1918-1945*, 5a. ed., trad. de Joaquín Maestre, Madrid, Siglo XXI, 1974.
- PÉREZ VERDÍA, Luis, *Historia particular del Estado de Jalisco*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1988.
- PLATÓN, *Diálogos. Critón o del deber*, México, Porrúa, 1975.
- PLATÓN, *Diálogos. Protágoras o de los sofistas*, México, Porrúa, 1975.
- PLATÓN, *La República o El Estado*, trad. de P. de Azcárate, Buenos Aires, Espasa-Calpe Argentina, 1941.
- 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.
- PORTES GIL, Emilio, *Quince años de política mexicana*, 3a. ed., México, Ediciones Botas, 1954.
- PRATT, Julio A., *De la desviación de poder*, Montevideo, Biblioteca de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, 1957.
- PRÉLOT, Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1969.
- PUIG CASAURANC, José Manuel, *Galatea rebelde a varios Pigmaliones, de Obregón a Cárdenas*, México, Impresores Unidos, 1938.
- QUILES PONCE, Enrique, *Henríquez y Cárdenas, ¡presentes! (Hechos y realidades en la campaña henriquista)*, México, Costa-Amic, 1980.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Cámara de Diputados, 1999.
- ROBINSON, Edgar E., *The Evolution of American Political Parties*, Nueva York, Harcourt, Brace and Co., 1897.
- RODRÍGUEZ, Luis I., “Discurso en su toma de posesión como presidente del Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana. Abril 2 de 1938”, *Historia documental del Partido de la Revolución*, México, Partido Revolucionario Institucional, ICAP, s. a., t. 3.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, “El henriquismo: última disidencia política organizada en México”, en MARTÍNEZ ASSAD, Carlos *et al.*, *La sucesión presidencial en México. Coyuntura electoral y cambio político*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Nueva Imagen, 1981.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, 2a. ed., México, Siglo XXI.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, 9a. ed., México, Siglo XXI.

- ROMERO, Ismael, “Anaya y la sombra salinista”, *El Universal*, viernes 14 de enero de 2000.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, 7a. ed., trad. de Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar, 1950.
- ROYO VILLANOVA, Segismundo, *Elementos de derecho administrativo*, 24a. ed., Valladolid, Librería Santarén, 1955.
- RYGIER, Maria, *La franc-maçonnerie italienne devant la guerre et devant le fascisme*, París, V. Gloton, 1930.
- SALCEDO, Ángel, *Historia de España*, Madrid, Saturnino Calleja, 1914.
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Los derechos del hombre y la Revolución francesa*, México, UNAM, 1956.
- SANGUINETTI, Horacio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2000.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
- SANTORO, Cesare, *Socialismo nacional contra socialismo internacional*, trad. de José Hernández, México, Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociales.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1970.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría general del Estado*, 16a. ed., México, Porrúa, 2003.
- SIEYÈS, Emmanuel J., *¿Qué es el tercer Estado?*, 2a. ed., trad. de José Rico Godoy, México, UNAM, 1983.
- SMEND, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, trad. de José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- SOTO, Domingo de, *De Iustitia et Iure*, libro I, cuestión I, artículo III, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, edición facsimilar de la hecha por D. de Soto en 1556, con su versión castellana correspondiente, 1967.
- SPENCER, Herbert, *The Principles of Ethics*, Nueva York, Appleton, 1914.
- STAMMEN, Theo, *Sistemas políticos actuales*, 5a. ed., trad. de José Rafael Chocomeli Lera, Madrid, Guadarrama, 1976.
- STEIN, Ekkehart, *Derecho político*, trad. de Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973.
- STURZO, Luigi, *Popolarismo e fascismo*, Turín, Gobeti, 1924.
- SUÁREZ, Francisco, *De legibus*. I *De natura legis*, Madrid, Instituto Francisco de Vittoria, 1971.

- SUÁREZ, Francisco, *Defensio Fidei Catholicae Et Apostolicae: Adversus Anglicanae Sectae Errores*, Nabu Press, 2012.
- SUÁREZ DE PERALTA, Juan, *Noticias históricas de la Nueva España*, Madrid, Imprenta de M. G. Hernández, 1878.
- TASCA, Ángelo, *El nacimiento del fascismo*, trad. de Antonio Aponte e Ignacio Romero, Barcelona, Ariel, 1969.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-2005)*, 24a. ed., México, Porrúa, 2012.
- THOMAS, Hugh, *La guerra civil española*, París, Ediciones Ruedo Ibérico, 1962.
- TODD, A., *El gobierno parlamentario en Inglaterra*, Madrid, La España Moderna, s. a.
- TOLAND, John, *Adolf Hitler. Una biografía narrativa*, trad. de Raúl Acuña, Barcelona, Ediciones B., 2009.
- TREVELYAN, George Macaulay, *England under Stuarts*, Londres, Methuen and Company, 1904.
- TREVELYAN, George Macaulay, *Historia política de Inglaterra*, 2a. ed., trad. de Ramón Iglesia, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel, *La España del siglo XX*, Madrid, Akal, 2016.
- Últimas Noticias de Excelsior*, 7 de julio de 1952.
- USINGER, Owen, “Decreto”, *Enciclopedia jurídica Omeba*, Bibliográfica Argentina, 1968, t. V.
- VALADÉS, José C., *Historia general de la Revolución mexicana*, México, Manuel Quesada Brandi, Editor, 1967.
- VANDIER-NICOLAS, Nicole, “La filosofía china, desde los orígenes hasta el siglo XVIII”, en PARAIN, Brice (ed.), *Historia de la filosofía*, 5a. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1978.
- VÁZQUEZ CARRILLO, J. Eduardo, *El partido liberal mexicano*, México, B. Costa-Amic Editor, 1970.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980.
- VICENS VIVES, Jaime, *Mil lecciones de la historia. Los grandes temas de la política y de la cultura universal*, Barcelona, Instituto Gallach de Librería y Ediciones, 1951.
- VITTA, Cino, *Diritto amministrativo*, 4a. ed., Turín, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1954.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, 2a. ed., trad. de José Medina Echavarría et al., México, FCE, 1984.



- WILKIE, James W. y MONZÓN DE WILKIE, Edna, *México visto en el siglo XX. Entrevistas con Manuel Gómez Morín*, México, JUS, 1978.
- WOODBURN, James A., *Political Parties and Party Problems in the United States*, Nueva York, G. P. Putnam's Son, 1903.
- XIFRA HERAS, Jorge, *Formas y fuerzas políticas*, Barcelona, Bosch, 1958.
- ZANOBINI, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Masnata, Ediciones Arayú, 1951.

## ACERCA DEL AUTOR

Jorge Fernández Ruiz, autor del libro que el lector tiene a la vista, es licenciado en derecho con mención honorífica por la Facultad de Derecho de la UNAM; licenciado en economía; maestro en administración pública, y doctor en derecho con mención honorífica por dicha Facultad. Profesor de asignatura en la Facultad mencionada. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

*Derecho parlamentario*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 6 de enero de 2023. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.

**E**l derecho parlamentario es una disciplina jurídica *in fieri*, dada la aún escasa bibliografía en el mundo occidental sobre esa rama del derecho público. De los primeros libros en España sobre esa materia, destaca la obra de Fernando Santaolalla López, publicada por Editora Nacional en 1984, con el título *Derecho parlamentario español*.

De entre los libros primeros en México sobre la disciplina citada, sobresale el de Francisco Berlín Valenzuela, publicado en 1993, intitulado *Derecho parlamentario*; a partir de entonces, sólo se han editado menos de una veintena de obras, es decir, menos de una por año.

Ante la escasa producción de libros, y la reducida aparición de artículos en revistas, sobre derecho parlamentario —entendido 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— : sirva sumar la presente propuesta publicada, acerca del indispensable tema que nos ocupa.