

## 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.

## INTRODUCCIÓN

XXXV

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.