

Quórum

Legislativo



Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

87

OCTUBRE - DICIEMBRE 2006

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Jorge Zermeño Infante

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Emilio Gamboa Patrón

Integrantes

Dip. Héctor Larios Córdova

Dip. Javier González Garza

Dip. Gloria Lavara Mejía

Dip. Alejandro Chanona Burguete

Dip. Ricardo Cantú Garza

Dip. Miguel Ángel Jiménez Rodríguez

Dip. Aída Marina Arvizú Rivas

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario Interino

De Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Luís Alfonso Camacho González

Lic. Gustavo Moreno Sánchez

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López





Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente

Dip. Alfredo Ríos Camarena

Secretarios

Dip. Mario Eduardo Moreno Álvarez
Dip. Camerino Eleazar Márquez Madrid

Integrantes

Dip. Alberto Amaro Corona
Dip. Valentina Valia Batres Guadarrama
Dip. Omar Antonio Borboa Becerra
Dip. Felipe Borrego Estrada
Dip. Carlos Chaurand Arzate
Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo
Dip. Jaime Espejel Lazcano
Dip. Silvano Garay Ulloa
Dip. José Jacques y Medina
Dip. Antonio Xavier López Adame
Dip. Gustavo Macías Zambrano
Dip. Miguel Ángel Monraz Ibarra
Dip. Carlos Alberto Navarro Sugich
Dip. Víctor Samuel Palma César
Dip. Lourdes Quiñones Canales
Dip. Carlos René Sánchez Gil

* EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS, ASÍ COMO SUS TÍTULOS Y, EN SU CASO, FOTOGRAFÍAS Y GRÁFICOS UTILIZADOS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.

CONTENIDO	Pág.
EDITORIAL	9
LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS DIPUTADOS DEL H. CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	13
Lic. Oscar Uribe Benítez	
Introducción.	15
Capítulo I	
Paradigmas para el estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	17
a) paradigma político.	17
b) paradigma normativo.	34
Capítulo II	
Algunos elementos políticos de la Constitución en la parte declarativa de los derechos fundamentales	49
a) La denominación del texto constitucional.	50
b) Las garantías individuales.	50
c) La decisión del poder ejecutivo para expulsar del país a extranjeros.	54
d) Las prerrogativas del ciudadano.	54
e) La suspensión de las prerrogativas del ciudadano.	56
f) Las obligaciones politizadas y no exclusivas de los ciudadanos.	61
g) La pérdida de la ciudadanía.	62
h) La pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.	64
Capítulo III	
Algunos elementos políticos de la Constitución en la parte organizativa del Estado	65
A) La soberanía.	65
a) Antecedentes.	65
1. En la teoría política.	65
1.a) Antigüedad.	65
1.b) Edad Media.	65
1.c) Época Moderna.	67
2. En la teoría general del derecho.	70
B) La forma de gobierno	75
I. La república.	75
Antecedentes.	75
1. Antigüedad.	75
2. Edad Media.	76
3. Época Moderna.	76
II. La representación política.	77

Antecedentes.	77
1. Antigüedad.	77
2. Edad Media.	78
3. Época Moderna.	79
III. La democracia.	80
Antecedentes.	80
1. Antigüedad.	80
2. Edad Media.	80
3. Época Moderna.	81
IV. La Federación.	82
Antecedentes.	82
1. Antigüedad.	82
2. Edad Media.	82
3. Época Moderna.	82
C) Los partidos políticos	84

CAPÍTULO IV

Derechos y Deberes de los Diputados Propietarios del Poder Legislativo de la Federación	85
Introducción.	85
1. La primacía de los deberes de los Diputados propietarios.	87
2. La representación nacional no involucra derechos y deberes de los miembros que integran la Nación.	88
3. Inmunidad, inviolabilidad, fuero constitucional, prerrogativas, derechos y deberes.	88
a) La inmunidad.	89
b) La inviolabilidad.	89
c) El fuero constitucional.	89
d) La prerrogativa o garantía.	90
e) Derechos y deberes.	90
A) Derechos y deberes constitucionales.	95
I. En forma colegiada.	95
a) Con la Cámara de Senadores.	95
b) Con los miembros de la Cámara de Diputados.	110
1. En materia de pueblos y comunidades indígenas.	110
2. En materia de facultades exclusivas.	114
3. En relación con los otros poderes.	115
c) En comisiones.	116
II. En forma individual.	116
a) Del Presidente y del Secretario de la Cámara.	116
b) De todos los demás miembros de la Cámara.	117
c) El derecho de iniciar leyes o decretos.	118
1. Su importancia.	118
2. Su regulación.	118
3. Su contenido y límites.	121
B) Derechos y deberes orgánicos.	125
I. En la preparación de la sesión constitutiva de la Cámara.	125

II. En la sesión constitutiva de la Cámara.	125
III. En la inauguración del primer período ordinario de sesiones.	127
IV. En el primer período ordinario de sesiones.	128
V. En el segundo período ordinario de sesiones.	131
VI. De la Mesa Directiva.	132
VII. De los Grupos Parlamentarios.	133
VIII. De la Junta de Coordinación Política.	134
IX. De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.	135
X. De las Comisiones.	137
a) Ordinarias.	137
Con tareas específicas:	139
La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.	139
La Comisión del Distrito Federal.	140
La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.	140
La Comisión Jurisdiccional.	140
b) De las Comisiones de investigación.	140
c) De las Comisiones especiales.	140
d) De la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.	140
e) De la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas.	141
XI. De los Comités.	141
Específicos:	141
a) Comité de Información, Gestoría y Quejas.	141
b) Comité de Administración.	142
XII. De los Grupos de Amistad.	142
XIII. Del Presidente de la Mesa Directiva.	142
XIV. De los VicePresidentes de la Mesa Directiva.	145
XV. De los Secretarios de la Mesa Directiva.	145
XVI. De los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.	146
XVII. Del Presidente de la Junta de Coordinación Política.	147
XVIII. Del Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.	148
XIX. De los Presidentes de las Comisiones Ordinarias.	148
XX. De los Presidentes de las Comisiones de Investigación y Especiales.	149
XXI. De los Presidentes de los Comités.	149
XXII. De los Diputados en lo individual.	149
C) Derechos y deberes reglamentarios.	153
I. De manera individual.	153
II. Del Presidente de la Cámara de Diputados.	159
III. De los Secretarios de la Mesa Directiva.	161
IV. De los Presidentes de las Comisiones.	162
V. De las Comisiones.	163
a) Ordinarias.	165
b) Protocolarias.	165
c) De Administración.	166
Conclusiones.	166

Fuentes		168
Bibliográficas		168
Oficiales		171
Textos Normativos		172
EL REZAGO LEGISLATIVO	Lic. Luis Alfonso Camacho González	173
1. Consideraciones Generales		175
2. Diferentes Eventualidades en el Trabajo de las Comisiones de dictamen		179
3. Situación Jurídica		184
4. Propuesta para la Introducción del Mecanismo Voto Ponderado Dentro del Sistema de Votación de las Comisiones de Dictamen Legislativo		189
BANCO DE MEXICO (BANXICO)	Dr. Juan Ramírez Marín	195
I. Introducción		197
II. Antecedentes		200
III. El caso Mexicano		201
IV. Situación Actual		208
V. Marco Normativo		211
V.1. Artículo 28 Constitucional		211
V.1.2. Comentario		211
V.2. Ley del BANXICO		213
V.2.1. Comentario		242
V.3. Reglamento del BANXICO		244
V.3.1. Comentario		277
VII. Organograma		278
IX. Funciones de un Banco Central Ortodoxo		278
X. La Economía Real y el Banco Central		291
XI. La Visión Heterodoxa		299
XII. Bibliografía		301

Inmersos en los trabajos de la sexagésima Legislatura, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias pone a la consideración este nuevo ejemplar de la Revista Quórum Legislativo, en prosecución de nuestro Programa Anual de Trabajo aprobado, bajo el tradicional concepto de acercar a nuestros lectores los diferentes temas de índole jurídico y parlamentario vinculados directamente con el Congreso Mexicano y muy particularmente con los trabajos de esta Cámara de Diputados.

Ante la palmaria realidad política nacional, que evidencia la determinante voluntad de la población y de los actores políticos en el sentido de que tenga lugar objetivamente la prosperidad del país, propósito en el cual la intervención del Congreso es fundamental, resulta oportuno recordar, precisamente frente a los avatares naturales que se libran en todo parlamento, aquella metáfora por demás ilustrativa del famoso jurisconsulto alemán del siglo XIX, Rudolph Von Ihering, alumno y maestro de las universidades de Heidelberg, Munich y Cotinga, plasmada en su clásico La Lucha por el Derecho, escrito en 1877, que indica que “el nacimiento del derecho es siempre como el del hombre, un doloroso y difícil alumbramiento”¹

De tal manera, el reto institucional y la oportunidad histórica para solventarlo que tiene frente a sí el Congreso es formidable, desde todos los puntos de vista, por lo que por cuanto a esta Cámara de Diputados, la labor de los ocho grupos parlamentarios representados en la presente Legislatura habrá de ser muy significativa.

En este orden de ideas, los legisladores han hecho explícito que es preciso abatir el rezago y continuar con los trabajos legislativos a partir de los consensos obtenidos por los ocho grupos parlamentarios, lo que ha permitido construir para el primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la Legislatura en curso la Agenda Legislativa de esta Cámara de Diputados, misma que se actualizará al inicio de cada periodo ordinario de sesiones subsecuentes, en términos de lo dispuesto al efecto por la Ley Orgánica del Congreso.

¹VON IHERING RUDOLPH.- La Lucha por el Derecho.- Versión en castellano del Profr. Adolfo Posada.- Editorial Araujo.- Buenos Aires, Argentina.- 1939.

En esa virtud, en este número de nuestra revista aparece en primer término un amplio trabajo de investigación relativo a los derechos y deberes de los diputados, en el que primeramente se contienen diferentes consideraciones respecto a la creación y transformación de diferentes instituciones públicas a lo largo del tiempo como producto de la evolución del sistema de legalidad en el país y para la debida observancia y aplicación del derecho, tales como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal para el mismo ramo, el Consejo de la Judicatura Federal, La Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otras, en aras también de someter y controlar la actuación del aparato público conforme la Constitución y la legislación en general.

Se destaca también que para el propósito anterior ha sido desde luego necesario reformar la Constitución y se señala también que como parte del andamiaje jurídico nuevo ha sido relevante la expedición de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, que establecen respectivamente las controversias constitucionales y la acción de constitucionalidad, como medios de protección del sistema federal y salvaguarda de las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados que pretendan suprimir el orden constitucional y para alegar la contradicción entre cualquier tipo de norma de carácter general y una de la Ley Fundamental.

Posteriormente, se analizan diversos tópicos, tales como el del Estado, la soberanía, el sufragio y la representación, entre otros, como elementos generadores de los derechos y deberes de los diputados, que permiten dentro del estudio acercarnos a la naturaleza jurídica de tales derechos y atribuciones.

De tal forma, una vez contextualizados los citados derechos y atribuciones, la investigación que se presenta indica de manera sistemática todo ello, a la luz de las disposiciones expresas contenidas al efecto tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento.

Enseguida, aparece un ensayo jurídico relativo al tema del rezago legislativo, en el que se presentan un conjunto de reflexiones y consideraciones acerca del fenómeno del rezago que se produce al interior del Congreso Mexicano en cuanto a los trabajos legislativos, estableciéndose diferentes precisiones que corresponden a las actividades específicas de cada una de las

dos cámaras legislativas, la Comisión Permanente e incluso del Poder Revisor de la Constitución o Constituyente Permanente.

En este trabajo, el lector podrá reunir diferentes elementos que conducen a considerar las distintas complejidades que se presentan en el curso constitucional de los procesos legislativos e igualmente se comenta el régimen constitucional, jurídico y reglamentario aplicable.

De igual forma, el estudio contiene un apartado relativo al sistema del voto ponderado, acotado a explorar que dicho sistema de votación que funciona al interior de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como dentro de los trabajos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, pudiese ser adoptado para favorecer la expedición de los dictámenes legislativos a cargo de las comisiones dictaminadoras, pero en la inteligencia de que dicho nuevo mecanismo sería aplicado, única y exclusivamente, para solventar el problema de falta de quórum en las reuniones de las comisiones dictaminadoras en las que se tuviese que discutir y votar por sus integrantes, en definitiva, la aprobación o no del dictamen puesto a la consideración, sin que se pierda en modo alguno el derecho personalísimo de cada legislador presente en la reunión a emitir su voto individualmente, por lo que el mecanismo del voto ponderado sería aplicable respecto de los legisladores ausentes y ejercido por el legislador miembro de la comisión que cada grupo parlamentario representado en la propia comisión hubiese designado desde la instalación de cada comisión dictaminadora o bien con posterioridad.

Finalmente, aparece en este número otro amplio trabajo de investigación que se refiere al Banco de México (BANXICO), que contiene en forma sistematizada la evolución de esta entidad a lo largo del tiempo, que nace como entidad pública en 1925 con la composición patrimonial mixta en la que los propios bancos privados de la época tenían capitales y se transforma para ser hoy día un órgano constitucional autónomo, fungiendo siempre al lado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la institución central del sistema financiero mexicano.

A través de esta investigación es posible averiguar a través de la legislación que le ha regido y rige, la forma y los términos en que desde su surgimiento ha intervenido en la función pública de la acuñación de la moneda

y la regulación de ésta una vez puesta en circulación, independientemente de otras funciones vitales como la de ser fiduciario del gobierno federal o las relativas a la de servir como depositaria del erario público y específicamente salvaguardar la reserva monetaria nacional, sin pasar por alto la desaparecida etapa en que desarrolló el sistema del encaje legal para el financiamiento público.

Con este estudio es posible tener a la vista una serie de fundamentos muy útiles para toda consideración legislativa encaminada a perfeccionar la legislación del también llamado banco central del país, particularmente a esta altura del año en que tradicionalmente ha sido pertinente a lo largo de las legislaturas la realización de diferentes reformas a la legislación financiera, dentro de la cual indiscutiblemente la correspondiente al Banco de México es de importancia fundamental.

Atento a lo anterior y confiando en que los temas tratados en esta ocasión sean del aprecio de nuestros lectores, agradezco la intervención de los colaboradores de este Centro de Estudios que han participado en esta ocasión.

Palacio Legislativo de San Lázaro, diciembre de 2006.

**DR. ALFREDO SALGADO LOYO
DIRECTOR GENERAL.**

LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS DIPUTADOS DEL H. CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

***Óscar Uribe Benítez**

*** Investigador "A" en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.**

INTRODUCCIÓN.

El derecho constitucional mexicano, cuya historia hasta la época actual abarca ciento ochenta y dos años, sin duda ha evolucionado en cuanto a la creación de instituciones, incluso algunas de ellas con especialización en ciertas materias como el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, etc., que hacen asequible el vigilar, evaluar, transparentar, controlar, someter y resolver los actos de gobierno con irrestricto apego a la Constitución y a la Ley.

Para la operatividad de estas instituciones, también se ha tenido que reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de dotarlas de los instrumentos legales que les permitan cumplir con los mandatos previstos en la propia Constitución.

Estas reformas constitucionales permearon inclusive en la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al otorgarle otro instrumento de control de la constitucionalidad consistente en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, respectivamente, como medios de protección del sistema federal (división de poderes) y salvaguarda de las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados que pretendan suprimir el orden constitucional, y para alegar la contradicción entre cualquier tipo de norma general y una de la Ley Fundamental.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicó en el año de 2004, 68 controversias constitucionales y 52 acciones de inconstitucionalidad; y en el 2005, del período de enero a junio 42 controversias constitucionales; y en ese mismo lapso 16 acciones de inconstitucionalidad.

Este universo de conflictos entre órganos de gobierno, de los niveles federal, estatal y municipal, pone de manifiesto que en ciertos casos la causa de los mismos, ha sido la realización de actos o la producción de normas generales que subvierten el orden constitucional, con o sin intención, en el uso de los derechos y deberes conferidos a los legisladores.

Empero, el quehacer legislativo no se agota con la solución a los problemas referidos en el párrafo anterior, ya que se requiere también, para los efectos de este trabajo, conocer todos los demás derechos y deberes de los Diputados en forma colegiada e individual que permitan visualizar la

organización, estructuración y funcionalidad de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, así como su relación con la Cámara de Senadores y con otros poderes de la Unión, a fin de imprimir la dinámica que necesita el legislador y que requiere la sociedad para la atención y satisfacción de sus demandas.

El cúmulo de derechos y deberes de los Diputados, se encuentra previsto en diversos niveles normativos. En el constitucional, es de destacar la importancia y trascendencia del derecho de iniciativa en cuanto a su contenido y alcance, es decir, la materia sobre la que se puede legislar y sus límites que impiden transgredir los principios constitucionales, tales como el régimen federal, división de poderes, sistema representativo y democrático de gobierno, separación iglesia-estado, garantías individuales, justicia constitucional, dominio directo y originario de la Nación sobre sus recursos y rectoría económica del Estado.

Al lado de este derecho constitucional de iniciativa, existen otros del mismo rango no menos importantes, así como en el nivel orgánico y reglamentario.

Para el conocimiento de esos derechos y deberes, se consideró que previamente en el capítulo I se expusieran los paradigmas interpretativos de la Constitución, es decir, el político y el normativo, de los cuales dependerá si la elaboración de normas o leyes constitucionales, leyes orgánicas y disposiciones reglamentarias, contendrán programas, proclamas, planes e ideales; o bien normas jurídicas con derechos y deberes para las autoridades o gobernantes, que permitan consolidar a nuestro país en un Estado de derecho.

Después de este discernimiento de paradigmas, en el capítulo II se analiza la existencia de algunos materiales de índole político de la Constitución Política de los Estados Unidos, en su parte declarativa de los derechos fundamentales, así como en su parte organizativa que se exponen en el capítulo III, en el que se hace un breve recorrido histórico en torno a los tópicos de la soberanía y la forma de gobierno de república representativa, democrática y federal, que acoge nuestra ley suprema, para retomarlos en el quehacer legislativo.

Una vez depurada a nuestro entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo político y normativo, en el capítulo IV penetramos a la exposición sistemática de los derechos y deberes de los Diputados del Congreso de la Unión, en cada nivel normativo, obviando las repeticiones estériles. En esta exposición no contemplamos los derechos y deberes relativos a los Diputados y Senadores que integran la Comisión Permanente, habida cuenta de que existe un estudio acerca de ese órgano del Congreso de la Unión, realizado por este Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Posteriormente, emitimos nuestras conclusiones.

CAPÍTULO I

PARADIGMAS PARA EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A) PARADIGMA POLÍTICO. El doctor en derecho José Ramón Cossío Díaz, actualmente ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año de 1998 publicó un libro intitulado “Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario”, que a la postre lo introdujo como capítulo II de su otro texto “Cambio social y cambio jurídico”, publicado en el año de 2001, pero con el título invertido “Régimen autoritario y dogmática constitucional”.⁽¹⁾

Bajo el tema de “Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario”, el autor del mismo persigue el propósito de presentar una visión general del paradigma que en nuestro país se sigue para estudiar la Constitución y dar respuesta a las preguntas de cómo los principales constitucionalistas nacionales se han representado a la Constitución, cuya relevancia depende de la visión paradigmática que es la que determina también el punto de vista de los operadores jurídicos (jueces, legisladores, litigantes, profesores, etc.).

El paradigma, asevera, se determina a través de dos maneras:

- a) Reseñar posiciones u opiniones de los juristas para producir ciertas características (proceso de explicación interna); y
- b) Reconstruir las anteriores posiciones y causas que explican la aceptación del paradigma y sus efectos (proceso de explicación interna y externa).

Advierte que la posición paradigmática para el estudio de nuestra Constitución, dejó de ser relevante (1998), por ello aborda tal posición a partir de la segunda manera mencionada. Destaca que esa pérdida de relevancia no obedeció a una revolución científica en la que se haya dado otro paradigma que sustituyó al anterior, sino que se produjo sencillamente por la desaparición de las condiciones de dominación política imperantes en el país en los últimos 70 años, lo cual comprende el cambio de paradigma.

Pone el ejemplo, de que en Europa Continental y en los Estados Unidos e Inglaterra, en el caso del derecho, se han constreñido las disputas sobre la diversidad del sentido a la Constitución y sus normas, porque existen condiciones sociales, culturales, económicas y políticas compartidas de modo

⁽¹⁾ José Ramón Cossío Díaz, “*Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*”, 2ª reimpresión, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2005. Del mismo autor, “*Cambio social y cambio jurídico*”, 1ª edición, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, págs. 77 a 143.

más o menos homogéneo.

En cambio, señala que en México existe confusión en cuanto al paradigma constitucional, por los motivos siguientes:

1. Se han dejado de dar esas condiciones de homogeneidad (de dominación política) que permitían el anterior paradigma;
2. No se han actualizado las condiciones sociales que permitan el establecimiento de ciertos mínimos a partir de los cuales se pueda construir un nuevo paradigma; y
3. No se han hecho esfuerzos suficientes para señalar que el paradigma anterior ya no es operante y producir otro que sí lo sea.

Precisa que de estos tres motivos, el último es sobre el que versa su estudio. Deja en claro que no es posible señalar cómo puede ser el paradigma futuro, dada su incertidumbre, al referirse a hechos y condicionantes que aún no acaban de manifestarse. Pero lo que sí le es posible precisar es que la visión que habrá de tenerse de la Constitución será necesariamente normativa (y ya no política), pues es el único referente normativo de todos los actores políticos y sociales. Es decir, la Constitución habrá de verse en términos normativos, funcionales de sus propias normas, sus sentidos, etc., lo que implica la sustitución de un paradigma por otro.

El ahora ministro, autor del trabajo en comento, se propuso el desarrollo de las etapas siguientes:

1. Establecer cuál fue el sentido de la Constitución para los Diputados Constituyentes de 1916-1917;
2. Señalar las características generales del tipo de dominación política que se llevó a cabo en el país y el papel que en ello jugó la norma constitucional;
3. Precisar las características principales de la visión constitucional establecida por los juristas mexicanos;
4. Señalar las causas posibles que llevaron a la elaboración de tal comprensión constitucional; y

5. Señalar los efectos que produjo la anterior etapa, respecto de las normas constitucionales denominadas derechos sociales.

a) Respecto de la primera etapa, asevera que se desarrollaron “dos etapas” ideológicas: la primera, definida por el pensamiento liberal del proyecto de reformas presentado por Venustiano Carranza y por el predominio del grupo cercano a éste; y la segunda, por la influencia de las ideas sociales que definieron mucho de los rasgos del texto constitucional. Estas tuvieron tensión y fueron dos modos de ver la Constitución, en los que se identifican las dos concepciones de derecho que prevalecieron en los trabajos del Constituyente.

Carranza, en la sesión del Congreso del 1 de diciembre de 1916, expresó en su mensaje los defectos de la Constitución de 1857:

Carácter abstracto y especulativo de sus fórmulas, que permitía constante conculcación de los derechos individuales y desnaturalización del juicio de amparo. Al respecto, apuntó que el gobierno debe poner remedio para amparar y proteger al individuo, a fin de mantener intactas todas las manifestaciones de su libertad, mediante la reforma de la sección primera del Título Primero de la Constitución y el establecimiento en el Código Penal de severas penas para los agentes del poder público que violaran garantías individuales.

Destaca el doctor Cossío Díaz, que en la discusión de los artículos 3, 5, 27 y 123 constitucionales, se vertieron argumentos que se sustentaron en el movimiento revolucionario, como demandas reivindicatorias legítimas, aun cuando no se ajustaran a los viejos moldes o cánones de la técnica constitucional imperantes.

b) En cuanto a la etapa segunda, afirma que la posición de la mayoría de los constituyentes se representó y explicó a la Constitución en términos políticos, porque en ésta se plasmó el ideal político sustentado en la revolución de 1910, lo que no tiene nada de peculiar si se entiende que los funcionarios electos representaban a personas, partidos o facciones, cuya lucha se centraba en imponer sus ideas que reflejaban concepciones diversas del país.

Esa representación de la Constitución se plasmó en normas específicas y se fundamentó una concepción general de la Constitución por otra.

El 1° de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución, cuya eficacia quedó incuestionada por la producción de diversas normas: leyes, tratados,

reglamentos y normas individualizadas de carácter federal, local y municipal; y aplicación de las mismas, al resolverse juicios de amparo, realizar elecciones y nombramientos, etc.

Agotada la función creadora del Poder Constituyente, correspondió la determinación, conceptualización y explicación de la Constitución, a los titulares de los poderes constituidos que debían producir normas jurídicas con fundamento en las normas constitucionales (Legislador, Presidente de la República, Gobernadores, etc.). Asimismo, al conjunto de profesionales del derecho que hacían de la Constitución su objeto de estudio.

La Constitución confería la ciudadanía a los hombres mayores de 21 años (o de 18 años si estaban casados). Con base en ella, se otorgaba el derecho de participar en las elecciones de los titulares de los órganos ejecutivo y legislativo federal, local y municipal. Los ciudadanos votaban por los candidatos de los partidos políticos (fundamentalmente). Los resultados de la votación permitían determinar la integración de los órganos de representación mencionados, los cuales realizaban la producción de reformas constitucionales y de normas generales (leyes, tratados y reglamentos) y designaban a los titulares de los órganos del Estado (federales y locales) que tenían encomendada la individualización de las normas jurídicas, o el nombramiento de los titulares de otros órganos estatales. Los anteriores elementos, señalados en el párrafo que antecede, constituyen para el doctor Cossío Díaz un esquema de dominación (constitucional), que estuvo a cargo de los distintos caudillos militares en los años posteriores a la vigencia de la Constitución, con el apoyo del sector agrario, obrero, popular y militar.

Al crearse el Partido Nacional Revolucionario (1929), Plutarco Elías Calles logró unificar las distintas fuerzas que mantenían poder o presencia local, dando lugar a la formación de un partido de cuadros de los principales jefes de la revolución, quienes junto con los fundadores del PNR, se concibieron como los realizadores, herederos o continuadores de ese movimiento social, al punto de hacerlo partido y programa político, así como contenido del régimen político y jurídico de todo el país.

En 1938 Lázaro Cárdenas refunda el PNR en el PRM, en sus documentos constitutivos se señala nuevamente que es el heredero, guardián, etc., de la revolución, ya no solo por los sujetos que participación en la lucha, sino porque tienen cabida los obreros, campesinos, burócratas y militares, quienes también fueron realizadores, herederos y beneficiarios de la revolución.

Después, en 1946 se llevó la segunda refundación del PRM en el PRI, quien con su participación electoral logra dominar la integración de los órganos de representación y desde esa posición determina los

contenidos de las normas y el nombre de los sujetos que debieran integrar los distintos órganos de autoridad. También se concibe como heredero de la revolución de 1910, de ahí que deba sostener el proyecto social de la Constitución de 1917, con lo que actualizan la revolución y la legitimación para seguir gobernando en el modelo de domiNación política que realizó.

Que de esa forma se actualizaba el orden jurídico y la dinámica normativa entre 1917 y 1997 tenía las características apuntadas. Lo primero, estaba sujeto a una serie de condicionantes que propiciaba ciertos patrones de regularidad en la producción e interpretación de las normas jurídicas, y esos patrones provenían en buena medida de la representación que se tenía de la Constitución.

Las razones que da el doctor Cossío Díaz para comprobar la existencia de esos patrones, son las siguientes:

- El control del procedimiento de reformas a la Constitución y con ello la validez de las normas de todo el orden jurídico mexicano, se posibilitaba por el control en la integración de los órganos legislativos: federal y local.
- Por lo que se refiere a las normas de nivel inferior, los titulares de los órganos ejecutivos estaban facultados para emitir reglamentos, acuerdos, circulares, etc., y determinar con ello las condiciones de aplicación de las normas emitidas por el legislador.
- En cuanto a las normas individuales producidas por los titulares de los órganos jurisdiccionales y administrativos, cuyo nombramiento, sueldo, responsabilidad y estabilidad de los mismos dependían de las decisiones de los titulares de los órganos electos o por personas designadas en razón de su cercanía o amistad, etc., con los titulares de los órganos identificados con el régimen.
- El predominio del titular del poder ejecutivo llegó a ser relevante, tanto a nivel federal como local, que buena parte de las iniciativas de ley fueron presentadas por él y el sentido de las normas jurídicas se establecía, en buen número de casos, a partir de las determinaciones que mencionaba en la correspondiente exposición de motivos. De ahí, que cuando diversos órganos de interpretación tenían que individualizar los contenidos normativos, lo hacían a partir de los pronunciamientos de la exposición de motivos. Cita criterios jurisprudenciales desde

1929 a 1988, en los que se destaca la voluntad del legislador, aunque en principio se prefirió la usual significación de las palabras; después, de acuerdo en el Diario de los Debates del Constituyente o bien en la exposición de motivos; posteriormente, de acuerdo a la voluntad de la ley; y finalmente, la voluntad de legislador.

- La enseñanza y reproducción del conocimiento jurídico se dio en la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde se formaron las élites del país y sus profesores dieron a conocer sus ideas.

Así, al dejar actuar a un régimen que fundaba sus actos en la Constitución, se dio paso a la revolución permanente, que conducía el PRI.

c) Por lo que hace a la tercera etapa, asevera que la representación de la Constitución puede reducirse a dos posibilidades: concepción jurídico-normativa y política, cuya adopción de alguna de ellas da lugar a la toma de posiciones, planteamientos y aceptación de consecuencias muy diversas.

1. Enfoque normativo. Su adopción trae como consecuencia la de comprender a la Constitución en términos funcionales, esto es, a partir de sus funciones y de sus normas que deben cumplir respecto del orden jurídico. Tales normas se analizarían en razón a la determinación de los órganos, procesos y contenidos que deben cumplir o satisfacer el resto de las normas del sistema para ser válidas. En esta concepción debe darse cuenta de conceptos como “supremacía”, “fuente de fuentes”, etc. Este enfoque tiene como propósito fundamental concebir a la Constitución como un conjunto de normas de jerarquía final, de la cual partan propuestas de interpretación a las distintas normas que la componen. Estas interpretaciones son producidas desde la posición ideológica de quien las realiza, pero siempre bajo la aceptación de dos supuestos: el del carácter normativo y positivo de la norma y el de la posibilidad de que diversas interpretaciones compitan entre sí
2. Enfoque político. La explicación de la Constitución y de sus normas no es funcional, sino que entiende que el derecho es producido por el poder y por tanto desde este punto de vista deben explicarse. La noción de norma pasa a un segundo plano. En esta relación de causalidad, poder como causa y las normas el efecto, no tiene sentido explicar los efectos cuando se conocen las causas. El estudio relevante

de la Constitución consiste en construir una teoría que explique en general las causas de la dominación política y su plasmación en normas, o en identificar el movimiento o fuerza que propicia cierta dominación para identificar y explicar las normas de esa dominación. Las explicaciones políticas de la Constitución, requieren identificar ideologías, relaciones de fuerza, proyectos sociales, etc.

Los juristas mexicanos en su gran mayoría, expresa el doctor Cossío Díaz, en el siglo XX siguieron el enfoque político, para cuya demostración tiene dos caminos: uno, identificar a todos los autores relevantes en el país, sus principales tesis y establecer si pueden incluirse en la corriente política; dos, identificar las principales tesis del pensamiento constitucional, a partir de autores relevantes y determinar si pueden insertarse en el enfoque político.

El ahora señor ministro, elige el segundo camino por parecerle más adecuado en razón de que no lo obliga a realizar una investigación individualizada y sí a lograr el resultado que aspira: saber cómo en conjunto se concebía a la Constitución. Identifica 14 tesis, a saber:

Primera. El liberalismo en la Constitución de 1857, era modelo imperfecto de convivencia al constreñirse a limitar la actuación del Estado, por lo que se superó por uno superior que garantizaba a los individuos y grupos ciertas condiciones materiales mínimas;

Segunda. El individuo debía ceder su posición a favor de la colectividad, expresada y garantizada en el texto constitucional;

Tercera. Debe reconocerse la presencia y mejoramiento de las grandes masas de la población, ya que obreros y campesinos fueron la causa y el motor de la revolución;

Cuarta. La revolución mexicana representa una etapa más del devenir del pueblo de mexicano, después de lograr su independencia y reformar la materia de garantías individuales y las relaciones “Iglesia-Estado”;

Quinta. Aun cuando se trataba de una etapa más en la penosa evolución nacional, la Constitución de 1917, resultante de un movimiento social, tenía un sentido originario y exclusivo en la historia universal, digna de aceptación y admiración;

Sexta. La Constitución de 1917, al ser el producto de una evolución propia, era su esencia tan nacional que descalificaba los estudios extranjerizantes que sobre ella quisieran realizarse;

Séptima. La Constitución hizo realidad los ideales de la revolución: justicia social e igualdad, que constituyen su esencia;

Octava. La revolución mexicana se hizo norma constitucional, de ahí que la creación, interpretación y sentido de ella, no era sino la realización de la misma revolución;

Novena. La Constitución debía explicarse a partir de los antecedentes, supuestos, ideales, programas, etc., de la revolución, y no atender a sus características jurídicas que llevarían a realizar un ejercicio técnico, frío, impersonal de una Constitución que provenía de un movimiento social vivo; de manera que debía entenderse la Constitución en términos sustanciales y no funcionales, lo que permitiría comprender su esencia;

Décima. La Constitución era producto del triunfo de un movimiento armado, que contenía las decisiones políticas fundamentales de ese movimiento, de tal manera que podía comprenderse a partir de esas decisiones;

Undécima. La Constitución como producto del movimiento revolucionario, debía aceptarse su supremacía en tanto contenía las grandes decisiones políticas, pero debido a su índole política, no podía aceptarse la normativa constitucional que traía aparejada la aceptación del criterio técnico o formal para su interpretación.

Decimosegunda. La Constitución y la dominación ejercida con base en ella, eran legítimas en tanto eran producto de un movimiento social encaminado a lograr el mejoramiento de los miembros más pobres y desprotegidos de la sociedad.

Decimotercera. Las garantías individuales o derechos humanos eran connaturales al hombre, por tanto, anteriores al Estado, y por su importancia debían ser comprendidos de manera sustancial y con profundidad y no a partir de la técnica jurídica que daba lugar a explicaciones inadecuadas;

Decimocuarta. Pese a las innumerables reformas a la Constitución de 1917, se mantenía su esencia, en tanto que ninguna de ellas desconoció el proyecto primigenio y se justificaban en tanto eran también la adecuación del movimiento que les había dado origen.

De las anteriores tesis, advierte que la Constitución tiene un doble origen: histórico-natural y político-social, con lo cual se podía asumir que la Constitución se reducía en su esencia a un conjunto de decisiones políticas fundamentales, derivadas de los factores reales del poder, que habían decidido reconocer y someterse a una serie de derechos individuales preexistentes.

Es decir, agrega, que con el establecimiento de la Constitución de 1917, se dio un régimen que se legitimaba por la aplicación de la propia Constitución y se había comenzado un modelo político de dominación por parte de un partido que se había designado como el portador del ideal revolucionario plasmado en la Constitución. Los juristas se formularon una idea de la Constitución que ayudaba a justificar ese modo concreto de dominación política. La concebían como producto de tres fuerzas: histórica, revolucionaria y derechos naturales, con decisiones fundamentales, entre otras, los llamados derechos sociales, lo cual era apropiado para lograr la dominación de los sectores obrero y campesino.

d) En lo que atañe a la cuarta etapa, el doctor Cossío Díaz señala que los autores mexicanos privilegiaron el punto de vista político, adoptando además 3 corrientes teóricas para sistematizar sus obras: histórica, con la cual se sostiene que el estado de cosas existentes, era producto de las leyes de la historia nacional, que no daban posibilidad de enfrentar otra realidad; iusnaturalista, a través de la cual se confiere al orden jurídico un carácter supremo y moralmente correcto; y decisionista, mediante la cual se pudiera justificar que el derecho es producto de una fuerza social que actúa desde la revolución, que se ha manifestado por medio de decisiones políticas fundamentales, cuyo cambio requiere de otra nueva fuerza social. Esta última, con apoyo en las teorías decisorias de Ferdinand Lassalle y Carl Schmitt, en las que la dominación política no provenía del texto constitucional sino de los factores reales de poder que le daban origen; y la Constitución como producto de la voluntad de una unidad política (Nación) que contiene decisiones políticas fundamentales del poder constituyente, respectivamente. Por ello, no era relevante el estudio normativo de la Constitución de 1917, pues era formal y superficial, al no captar la esencia del pueblo mexicano.

e) Por lo que toca a la quinta etapa, expresa que la representación política de la Constitución eliminó otras posibilidades de conceptualización y generó relaciones de apoyo al régimen político dominante, así como otro tipo de consecuencias en la jurisprudencia constitucional, a saber:

En la primera época se estudiaban las normas constitucionales de manera exegética y con poca relación a las teorías constitucionales que se decía iban a seguir, pero poco a poco fueron explicadas a partir de la exposición de motivos utilizada por el Presidente de la República para justificar su iniciativa de reforma.

Los juzgadores y juristas desconocieron su posición de intérpretes de los preceptos, para delegar la determinación de su sentido en la mencionada exposición de motivos, es decir, la interpretaban en términos presidenciales.

La jurisprudencia era presentada como un anexo final del autor, para demostrar que la Suprema Corte coincidía con su criterio.

Los juristas que aceptaban al régimen político eran premiados y sus obras se exaltaban, quienes rechazaban al positivismo jurídico, como modo de comprender a las normas constitucionales, utilizando o no las teorías generales del derecho; otros juristas, derivaban la validez de la Constitución por su concordancia con una serie de valores o principios superiores a ella misma; estos autores, sostenedores del positivismo y iusnaturalismo clásico de corte católico, fueron señalados como reaccionarios. Asimismo, la última interpretación alternativa era la de la izquierda, que no tanto era proclive a producir estudios y elaboraciones jurídicas, sino a presentar denuncias acerca de las funciones de dominación mediante el derecho. Su propuesta de derecho, era retomar el sentido auténtico de la revolución mexicana y lograr un entendimiento distinto de la Constitución y de los contenidos de sus normas.

La Constitución en aras de determinar un ideal revolucionario, las normas constitucionales de contenido social, perdieron su relevancia normativa y terminaron por constituir decisiones políticas fundamentales del régimen y normas programáticas, es decir, directivas a realizar por los poderes del Estado. Así trivializado el sentido de los derechos sociales, el régimen podía utilizar la Constitución como vía privilegiada para incorporar programas de campaña de los Presidentes de la República.

El modelo del Estado social de la Constitución de 1917, no le imponía la obligación de otorgar prestaciones materiales en forma directa a favor de quienes menos tenían (salvo la educación básica gratuita). Establecía limitaciones a ciertos sujetos calificados como poderosos o relevantes (iglesia,

latifundistas o patrones, etc.,) para que respetaran ciertas condiciones mínimas de protección en contra de los abusos que se habían dado en el porfiriato.

Los llamados derechos sociales se introdujeron en las reformas a los artículos 3, 4, 6, 27, 28 y 123 constitucionales, cuya concepción de 1917 a 1970 en la doctrina nacional era de ser preexistentes al Estado o producto de los factores reales de poder, que correspondían a limitaciones que el Estado imponía a los particulares más poderosos u obligaciones de un mínimo de prestaciones a favor de los desprotegidos, a quienes en caso de que se les violaran tales derechos no eran restituidos mediante el juicio de amparo, porque sólo protegía garantías individuales y porque la relación jurídica a que daba lugar era entre particulares. Los derechos sociales no gozaban de carácter normativo, sino de ideario revolucionario como elemento justificatorio del régimen.

Después de 1970, debido a las crisis y agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, se reformó la Constitución para introducir derechos sociales de carácter prestacional: En el artículo 4, derecho de protección a la familia, menores y a la salud, derecho a la vivienda y derechos de los indígenas; 6, derecho a la información; 27, desarrollo integral rural; 28, protección al consumidor; 123, derecho de los trabajadores a recibir vivienda, capacitación y adiestramiento.

Comentario. Sin duda, es muy interesante e ilustrativo el anterior análisis del doctor Cossío Díaz; sin embargo, al comparar ese análisis contenido en su libro “Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario” (publicado en 1998), con el que aparece en su otro texto titulado “Cambio social y cambio jurídico”, en el capítulo II denominado “Régimen autoritario y dogmática constitucional” (publicado en 2001), en cuya nota a pie de página 137 señala que este capítulo fue publicado previamente como libro, encontramos algunos cambios que pudieran debilitar el desarrollo de sus tesis, así como algunas críticas a éstas, a saber:

1.

- a) En el libro, afirma que su propósito es presentar una visión general del paradigma que en nuestro país **se sigue** para estudiar la Constitución.
- b) En el capítulo II de su otro libro, asevera que su propósito es presentar una visión general del paradigma que en nuestro país **se siguió** para estudiar la Constitución.

A primera vista pudiera parecer que hasta el año de 1998, en que publicó el análisis en un solo libro, se seguía ese paradigma, y dos años después, en enero del 2001, en el que publicó su otro libro, ya no se siguió ese paradigma.

Esta explicación que damos con la pretensión de encontrar congruencia y lógica en ese cambio de afirmación, carece de sustento, ya que si bien el 1 de diciembre de 2000 tomó posesión como Presidente de la República un ciudadano de un partido político diverso al que dominaba, no tuvo ese hecho el efecto de que todos los operadores del derecho (jueces, legisladores, litigantes, profesores, etc.) dejaran de seguir el paradigma político para estudiar la Constitución, ya que ello implicaría un cambio ipso facto y de tipo copernicano que se reflejaría en artículos, ensayos, en general en obras jurídicas; en las tesis o jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación a partir del 2001, las que por cierto no refiere el Doctor Cossío Díaz, sólo algunas del período de 1929 a 1988 en las que la Corte sostiene que para su interpretación debe acudir a la exposición de motivos y diario de debates, pues lo que interpreta es la voluntad del legislador. ⁽²⁾

Un dato importante es el hecho de que su análisis presentado como libro y que utilizamos para exponerlo, corresponde a la segunda reimpresión del año 2005, lo cual nos permite afirmar que dicho análisis es contradictorio con el capítulo II de su otro texto publicado en el 2001, en cuanto al aspecto destacado, ya que el autor de los mismos en ninguno de ellos menciona alguna aclaración o explicación al respecto, lo que le resta firmeza a sus asertos.

Esa aseveración del Doctor Cossío Díaz, en 1998 (año de su primera edición), y 2005 (año de su segunda reimpresión), de que se sigue el paradigma político para estudiar la Constitución, o en 2001 de que ya no se sigue, (año en que publicó la 1ª edición de su libro Cambio social y cambio jurídico, que contiene en el capítulo II del mismo análisis) pugna con la interpretación que de la Constitución ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a manera de ejemplo, en el año de 1990 en forma reiterada ese Máximo Tribunal actuando en Pleno resolvió diversos recursos de revisión, cuyas ejecutorias constituyeron la tesis de jurisprudencia en materia constitucional número P./J.15/1992, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo 52, página 11, abril de 1992, que lleva por rubro **“LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN”**.

Del contenido de la anterior tesis de jurisprudencia, se advierte que, por lo menos desde 1990, aun y cuando en esa época el Partido Revolucionario Institucional tenía el predominio político, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no adoptó el paradigma político para interpretar la Constitución, al señalar que el Constituyente no consideró a las exposiciones de motivos como

(2) Idem, págs. 38-39 (nota a pie de página 8) y 96-97 (nota a pie de página 219), respectivamente.

elementos determinantes de la validez de las leyes, por lo que el Congreso de la Unión puede apartarse de los motivos de la iniciativa, modificar los textos propuestos y formular otros aunque tengan efectos contrarios a los expresados en la exposición de motivos.

Otro ejemplo más actual, de que no se sigue aplicando el paradigma político, lo encontramos en la tesis I.7°.A.55 K del Séptimo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, localizable en el tomo XVIII, página 1008, del mes de octubre de 2003, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que lleva por voz: **“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DEBATES DEL LEGISLADOR. NO FORMAN PARTE DE LA LEY”**.

Sin embargo, de estos ingredientes políticos (exposición de motivos y diario de debates) ya se legalizó la exposición de motivos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil seis, en lo que se refiere al proyecto de la Ley de Ingresos y proyecto del Presupuesto de Egresos que el Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados, al disponer en sus artículos 40, fracción I, y 41, fracción I, respectivamente, lo siguiente:

“Artículo 40.- El proyecto de Ley de Ingresos contendrá:

I. La exposición de motivos en la que se señale:

a) ... al h)”.

“Artículo 41. El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

I. La exposición de motivos en la que se señale:

a) ... al e)”.

Con la inclusión de la exposición de motivos en dichos proyectos, podríamos decir que se despolitizó y juridizó al exigirse como requisito legal en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual por cierto fue producto de 22 iniciativas presentadas por miembros de los partidos políticos PAN, PRD, PRI, Convergencia y PT. Esto nos da la pauta para señalar que los aspectos externos de índole política en relación con la Constitución, que influyen en la interpretación de ésta con esa óptica, son susceptibles de legitimarse al incluirse en la ley, como norma jurídica, no por la dominación política de un partido político sino por el consenso de varios.

2.

a) En el libro, se destaca que la posición paradigmática para el estudio de nuestra Constitución, **dejó de ser relevante** por la **desaparición** de las condiciones de dominación política imperantes en el país en los últimos 70 años, lo cual comprende el cambio de paradigma.

b) En el capítulo II de su otro texto, señala que la posición paradigmática de la Constitución construida por el priísmo **ha dejado de ser relevante** por la **atenuación** de las condiciones de dominación política imperantes en el país en los últimos 70 años. ⁽³⁾

En este punto existe contradicción, pues primero afirma que han desaparecido las condiciones de dominación política y después que se han atenuado. Al respecto, recordemos que aun y cuando el priísmo tenía predominio político en 1990, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no siguió el paradigma político, al no reconocer en la tesis jurisprudencial señalada en párrafos precedentes, como elemento de validez de la ley a la exposición de motivos.

Esta desaparición o atenuación de condiciones de dominación política, fue el motivo para el Doctor Cossío Díaz por el que perdió relevancia la posición paradigmática política, la cual utilizó como argumento para eludir el análisis de las opiniones de los juristas en su visión paradigmática de la Constitución y optar por una reconstrucción de esas mismas opiniones que reflejaran las causas y efectos de esa visión, pero en forma muy genérica y sin atribuir tales opiniones a un autor en concreto, para demostrar que prevaleció el paradigma político, excepto tratándose de los derechos sociales ya que cita por décadas a los autores siguientes:

* De los años 30's, a Miguel Lanz Duret, quien afirmó que los contenidos sociales de la Constitución de 1917 tenían un sentido revolucionario y el propósito de favorecer a los obreros y campesinos.

* De los 40's, a Ignacio Burgoa Orihuela, para quien los derechos sociales dan lugar a una relación jurídica entre las clases sociales que carecen del poder económico y grupos de situación precaria, y las castas poseedoras de la riqueza, por lo que el papel del Estado es velar por el cumplimiento de las modalidades de los derechos, sea para impedir los abusos o para anular los actos contrarios a las normas.

⁽³⁾ Idem, págs. 10 y 78, respectivamente, del libro y capítulo II referidos.

* De los 50's, a José Campillo, quien definió a los derechos sociales como el conjunto de exigencias que la persona puede hacer valer ante la sociedad, para que ésta le proporcione los medios necesarios para poder atender el cumplimiento de sus fines y le asegure un máximo de bienestar que le permita conducir una existencia decorosa y digna de su calidad de hombre; asimismo, a González Flores, quien apuntó que los derechos sociales provenían de la necesidad de las personas colectivas de ser protegidas por el Estado, aun cuando el amparo sólo procediera por violaciones estrictas a las garantías individuales.

* De los 60's, a Ramírez Fonseca, el cual al analizar el artículo 3º constitucional sostiene que no contiene ninguna garantía individual en tanto no se pueden ejercer derechos subjetivos en contra del Estado, por lo que más bien contiene una prevención.

* De los 70's, a Trueba Urbina, quien afirmó que la Constitución social es previa a la política, pues la primera expresa aspiraciones y necesidades de los grupos humanos mismas que por su naturaleza preceden a las políticas; y que los derechos sociales son la expresión de los factores reales de poder que pretenden satisfacer las necesidades de ciertos grupos y están recogidos en los artículos 3, 5, 21, 27, 28 y 123, cuya protección constitucional no es el amparo el medio idóneo.

Concluye el Doctor Cossío Díaz con el señalamiento de que para los anteriores autores, esos derechos sociales no gozaban de carácter normativo, sino eran enunciaciones del ideario revolucionario.

Sobre el particular, es pertinente señalar que desde los años 40's la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de su segunda sala, en la ejecutoria publicada en el tomo C, página 1026, del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, en tratándose de los derechos políticos señaló que el juicio de amparo no puede remediar la infracción de un derecho político, porque no constituye violación de una garantía individual, la que debe entenderse como aquella que concierne al hombre y no las que se refieren al ciudadano.⁽⁴⁾ Precisamente, en cuanto a las garantías individuales que conciernen al hombre, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la década de los 40's, por conducto de su otrora Tercera Sala, sostuvo que están consignadas en los primeros veintinueve artículos de la Constitución Federal de la República.⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ Amparo administrativo en revisión 1518/49. Patatuchi Emilio y coagraviados. 6 de junio de 1949. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Franco Carreño. Ponente: Nicéforo Guerrero.

⁽⁵⁾ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Tercera Sala, Tomo C, pág. 548, en la que aparece la tesis con la voz "Derechos Políticos (Cargos de elección popular)", que resolvió el 30 de abril de 1949 el amparo administrativo en revisión 8577/48 promovido por Eduardo Ochoa.

Con esta tesis se advierte que desde los años 40's, nuestro Máximo Tribunal afirmó que los artículos 3, 5, 21, 27 y 28 constitucionales, contienen garantías individuales, contrariamente a lo que sostenían los autores que eligió el Doctor Cossío Díaz y a las tesis de éste.

Además, es importante destacar que el análisis en comento comprendió de 1917 a 1970, y se publicó en 1998, casi treinta años después del anterior período, lo que deja un lapso vacío en el que se dieron hechos que pudieran ser útiles a dicho análisis.

En efecto, quizá antes de enfatizar en ello, sería conveniente recordar que teóricamente la Revolución se hizo para remediar la precaria situación en la que vivían los campesinos y obreros, así como la dependencia del país a los designios del imperialismo, en el régimen autoritario de Porfirio Díaz. De ese movimiento armado surgió un proyecto que se sustentó en postulados revolucionarios, con una ideología nacionalista, cuya característica principal fue la de constituir un Estado asistencial o de bienestar, en torno al cual giraron todos los programas de los gobiernos que surgieron de la revolución. Esto es, un Estado que proporcionara a los desvalidos del espectro social una serie de satisfactores, pero además intervenir en la vida económica dada la ausencia de una burguesía poderosa que constituyera el motor del desarrollo y transformación económica del país.⁽⁶⁾

Los primeros años después de consumada la revolución mexicana, los Presidentes continuaron con ese proyecto y con mayor impulso en el sexenio del gobierno de Lázaro Cárdenas, a partir del cual fue en declive ese impulso; para comprobarlo, Enrique Suárez Gaona utilizando los discursos de toma de posesión de los Presidentes de México de 1940 hasta 1990 y los informes anuales de los mismos, advierte tres etapas: el tradicionalismo, la transición y la ruptura.

En la primera etapa, correspondiente al tradicionalismo, se encuentra Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).

En la segunda etapa, relativa a la transición, comprende a Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982).

En la tercera etapa, de la ruptura, ubica a Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1993).

Suárez Gaona concluye que la idea oficial que han tenido los anteriores Presidentes acerca de la Revolución mexicana, es que no hay una sino varias, pero se institucionaliza en el PRI y se consume cuando se necesita en campañas partidistas, conmemoraciones, etc., pero finalmente con Miguel de la Madrid

⁽⁶⁾Jorge Basurto, *"El fin del proyecto nacionalista revolucionario"*, 1ª edición, UNAM, México, 1992, págs. 1 y 2.

Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, se da la separación con la ideología de la revolución, la cual ha sido un cajón de sastre.⁽⁷⁾

3. Es importante poner de relieve que el doctor Cossío Díaz, tiene el propósito de dar una visión general acerca del paradigma político que se “sigue o seguía” para estudiar la Constitución y dar respuesta a las preguntas de cómo los principales constitucionalistas nacionales se han representado a la Constitución, Este propósito, sin duda, encierra la afirmación del estudio de toda la Constitución; sin embargo, solamente se refiere a los artículos 3, 5, 21, 27, 28 y 123 constitucionales, identificadas como garantías sociales. En este sentido, soslayó el análisis de nuestra Constitución, tanto de la parte llamada dogmática, como de la parte conocida como orgánica.

Respecto de la parte dogmática, no consideró para sostener su tesis del paradigma político que imperó en el régimen priísta, que en el constitucionalismo mexicano, desde el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, la visión que se tuvo de ella fue la de índole política y filosófica (derechos del hombre, artículo 30 del Acta Constitutiva de la Federación), habida cuenta de la influencia de las ideas políticas liberales de tratadistas europeos y políticos norteamericanos, inclusive respecto a la parte orgánica, como más adelante se explicará y que fueron retomadas en la Constitución de 1857 (derechos del hombre, considerados como la base y el objeto de las instituciones sociales, en su artículo 1º). Es decir, desde 1824 la visión política de la Constitución ha estado presente.

El jurista Alfonso Noriega Cantú, señala que a esos derechos del hombre se les pretende cambiar su naturaleza en la Constitución de 1917, a través de la interpretación de su artículo 1º. Evoca el año de 1923 en que se estableció en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, la cátedra de garantías y amparo, cuyo programa lo elaboró el Licenciado Narciso Bassols, quien fijó un criterio respecto a la interpretación del artículo 1 constitucional, con la influencia de las ideas de Emilio Rabasa y Teorías de León Duguít, que expresan el punto de vista del positivismo jurídico, al exponer en su cátedra lo siguiente:

- a) Desde el punto de vista científico, los derechos del hombre no tienen el carácter de naturales, que derivan de teorías del derecho natural que han perdido vigencia y valor científico, y muchos menos que sean anteriores al Estado.
- b) Las garantías individuales son la consecuencia de un acto de autolimitación del Estado y adquieren realidad y vigencia cuando se les dota de sanción y se les consigna en el derecho positivo. En consecuencia

⁽⁷⁾ Ibid, págs. 13 a 25.

no tienen el carácter de anteriores al Estado.

c) En la primera Constitución se decía que el pueblo mexicano reconocía que los derechos del hombre eran la base y el objeto de las instituciones sociales, es decir, inherentes al hombre y anteriores al Estado. Mientras que en el artículo 1 de la Constitución de 1917, se dice que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución.⁽⁸⁾

A este respecto, Noriega Cantú manifiesta que los Constituyentes de 1916-1917, si no tuvieron en su bagaje intelectual ideas teóricas sobre el derecho natural y los derechos del hombre, mucho menos tuvieron el mínimo atisbo de lo que era el positivismo jurídico o formalismo.⁽⁹⁾

Esta forma diversa de concebir los derechos del hombre o garantías individuales, refleja la pugna entre ideologías: la que considera los derechos del hombre superiores al Estado y la que estima que éste se autolimita y concede derechos al individuo.

B) PARADIGMA NORMATIVO. El Licenciado Adalberto Saldaña Harlow, profesor de derecho constitucional en la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, publicó en el año de 1997 unos ensayos para una “Teoría Política de la Constitución”, y en el 2002 un libro que lleva por título “Teoría Democrática de la Constitución (soberanía popular, proyecto de Nación, beneficio social, mandato y nueva constitución)”.

En ambos textos señala que las relaciones entre ley, gobierno y sociedad explican la historia de nuestra realidad nacional. El estudiar la Constitución en sus orígenes y texto, sobre todo en su aplicación, reformas y adiciones, equivale a la lectura de códigos secretos que descifran la vida diaria de los mexicanos.

Refiere que en el proceso de interpretación del fenómeno de la Constitución, el sentido histórico de la legalidad y el actual demuestran que la ley no se cumple cabalmente. La ley debe ser la expresión de la voluntad del pueblo para su beneficio, a la manera como lo señala la Constitución de 1814, en su artículo 18.⁽¹⁰⁾

⁽⁸⁾ Alfonso Noriega Cantú, “*La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*”, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967, págs. 19 y 21.

⁽⁹⁾ Idem, págs. 98 y 99.

⁽¹⁰⁾ Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, artículo 18: “Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional”. Cfr. Felipe Tena Ramírez, “*Leyes Fundamentales de México*” 1808-1999, 22ª edición, editorial Porrúa, México, 1999, pág. 34.

La Constitución tiene un carácter mixto, no de ley política sino de decisión política hecha ley, ya que se trata de un orden político, al que se le da ropaje jurídico para formalizarlo, reforzarlo y hacerlo obligatorio. Debe ser la voluntad del pueblo. Consensual en su origen y normativa en sus efectos. De fin político y medio legal. De fondo político y forma jurídica.

La Constitución, destaca, es la formalización jurídica en una ley fundacional y fundamental, de la decisión política clave de un pueblo soberano: el pacto social, democráticamente consensado, para un proyecto nacional, que establezca que el fin último de la vida en sociedad, es buscar un bien común específico, que ayude a que sus integrantes individuales puedan a su vez buscar su felicidad y que lo haga por vías y medios convenidos.

Advierte que ha sido costumbre jurídica, que el Jefe del Ejecutivo, legisladores federales y legislaturas locales, acompañen en sus iniciativas una exposición de motivos, conocida coloquialmente como espíritu del legislador, como código de traducción interpretativa, por el énfasis de su intencionalidad.

Considera que este recurso llena la necesidad de hacer explícitas las razones y el contexto que le dan sentido y propósito a las leyes, aunque no esté en la Constitución, que establece, incorrectamente en el artículo 14, sólo reglas jurídicas para su interpretación, desde la simple letra de la ley, su interpretación jurídica y en principios generales del derecho, olvidando que la ley debe ser la expresión de la voluntad de pueblo para su beneficio, dentro del bien moral, y como tal es una decisión política de la sociedad que exige una interpretación igualmente socio-política. Pues toda ley debe interpretarse como mandato popular para el proyecto nacional. El verdadero legislador es el pueblo soberano.

Para ello, se requiere reconceptualizar la teoría constitucional que se centre en los principios de fondo de la soberanía popular y de forma del mandato público, para la democracia del verdadero gobierno del pueblo, a través del derecho, a fin de hacer una propuesta de nueva Constitución política mexicana, mediante su repensamiento.

En México, el estudio de la Constitución, destaca, ha sido casi exclusivamente jurídica, dejando implícitas las relaciones políticas de la ley. Por lo que enfatiza el aspecto político del análisis político-jurídico.

Señala que los grandes principios que deben regir el texto constitucional, en su parte orgánica, a grosso modo, son los siguientes:

El pueblo es soberano porque tiene derecho a decidir su vida con independencia, libertad y supremacía. La soberanía de que goza es indivisible, intransferible, imprescriptible e inalienable, por tanto, nadie puede delegarla o representarla. El pueblo soberano debe buscar su

propio beneficio, a través de ejercer la libertad de su voluntad general, en la toma de decisiones colectivas para fines colectivos, eligiendo mandatos y a los mandatarios superiores para llevarlos a cabo, pero no por medio de poderes públicos, cuando éstos deben ser simplemente servidores del pueblo, quien decide por sí sólo y actúa vía intermediarios.

La democracia, en todas sus formas, como gobierno del pueblo, y en especial los procesos electorales; toda ley, partiendo de la Constitución; y toda institución, órgano y organización pública, deben ser medios (pero no soberanos) para el ejercicio de la libre y suprema voluntad general soberana del pueblo, siempre en beneficio del pueblo y buscando el bien moral social, en especial el de la justicia. El pueblo gobierna a través de dictar mandatos y hacer que sus mandatarios los lleven a cabo. Como la función legislativa es la de tomar decisiones de soberanía, ésta debe desempeñarla sólo el pueblo, por lo que el único legislador debe ser la soberanía popular, y desaparecer la idea del legislador originario constituyente (los Diputados Constituyentes), y con mayor razón del legislador secundario (los Diputados y Senadores federales y los Diputados locales).

Los mandatos se integran por tres funciones: legislativa, debe preparar las propuestas de ley (que contienen los mandatos populares); ejecutiva, debe cumplir con la ley y hacerla cumplir; y la judicial, que debe resolver controversias conforme a la ley (interpretar y aplicar la ley al caso concreto). Cada función debe cumplir con la ley y entre ellas presionarse para que se cumpla.

Las elecciones de los legisladores son sobre mandatos para que los mandatarios los conviertan en ley, dentro de los parámetros de la Constitución, para garantizar su permanencia, generalidad y mayor formalidad para su obligatoriedad. Las elecciones de cargos ejecutivos son sobre mandatos para que los jefes de los órganos ejecutivos los cumplan y lleven a cabo. En el caso de la función judicial, es conveniente que reciban mandatos, para que su función de hacer justicia no sea de orientación jurídica, sino jurídica-social y política.

La Constitución es el mandato general del pueblo mandante, el que manda. Es la primera y suprema que legaliza el pacto sobre el proyecto de vida social, de la que parte todo el sistema legal, derivándose leyes subordinadas como medios del pacto social para el proyecto del país. Todos los artículos de la Ley fundamental, incluyendo las llamadas garantías individuales y sociales, no deben ser derechos del pueblo sino mandatos político-jurídicos, para un proyecto (de organización y de vida social) mediante el cual el pueblo soberano decide buscar su beneficio. Deben garantizarse que los cumplan los mandatarios, con medios de apremio y ordenando a las autoridades que hagan guardar la Ley, y con el control político jurídico de la rendición de

cuentas y evaluación de resultados. Los mandatos deben expresar el espíritu del pueblo, a través de la intención de los fines y los medios, mas no el espíritu del legislador, la interpretación de la ley deberá partir del espíritu del pueblo, para entender los alcances e intenciones de la letra, en una interpretación social-política-jurídica.

Toda cuestión legal y jurídica (creación, interpretación, aplicación, cumplimiento, hacer cumplir y reclamar su cumplimiento) debe tomarse como medio jurídico del fin político.

El plan de vida de la sociedad que se establece en la ley constitucional, se expresa en dos tipos: proclamas y programas, ambos como mandatos de la soberanía popular. Las proclamas son declaraciones de jerarquía de valores, que orientan la intención del pueblo soberano, como la libertad y justicia, democracia y bien moral, verdad e igualdad, felicidad, bienestar y caridad, compasión, honestidad, eficiencia, derechos y obligaciones, independencia y nacionalismo, solidaridad y unión, crecimiento y desarrollo, cumplimiento de la Ley, buen gobierno, etc. Los programas dan especificidad de metas a la intención que se establece como base de acción obligatoria, en mandatos. El mandato proclamado señala fines, intención, dirección y valoración, indica camino; y el mandato programático señala los medios y los procesos que cuantifican las expectativas.

El autor en comentario, destaca el proyecto histórico nacional, plasmado como mandato del proyecto nacional, realiza consideraciones para reconceptualizar el texto constitucional, ejercitándolos en varios preceptos, plasma algunas propuestas para el texto constitucional, en su metodología, organización, etc., y aplica la teoría del mandato público o democrático, clasificando los artículos constitucionales que se refieren al mandante, al mandatario y al mandato, cuyos rubros los desarrolla.⁽¹¹⁾

Comentario. Como podemos observar, el pensamiento contenido en las obras de los dos contemporáneos juristas aludidos, son del todo opuestos en cuanto a la concepción o visión que debe tenerse de la Constitución. En efecto, pues el doctor Cossío Díaz enfatiza el predominio del modelo político, el cual rechaza y pugna para que se adopte el normativo; por tanto, contextualiza la cuestión en la teoría general del derecho. Mientras que el profesor Saldaña Harlow señala que el paradigma que ha predominado es el normativo, al cual se opone y opta por el de tipo político y jurídico; por consiguiente, la misma cuestión la contextualiza en el campo de la ciencia política y filosofía del derecho. Es decir, existe una disputa en focalizar la Constitución: desde la ciencia jurídica (derecho real o positivo) o desde la ciencia política y filosofía del derecho (derecho ideal).

⁽¹¹⁾ Adalberto Saldaña Harlow, *“Teoría Política de la Constitución”*, 1ª edición, sin editorial, México, 1997. Del mismo autor, *“Teoría Democrática de la Constitución”*, 1ª edición, sin editorial México, 2002.

Entendemos que el jurista Cossío Díaz, propone la separación de los elementos condicionantes que le dieron forma a nuestra la Constitución, del contenido o materia de la misma, con el objeto de estudiar la forma, esto es, la estructura de las normas constitucionales, sus funciones y las de los órganos e instituciones previstas en las mismas; en tanto que el jurista Saldaña Harlow opta por el contenido o la materia de las normas constitucionales, al discurrir en torno a ciertos fines o aspiraciones del ser humano, tales como el bien común, la felicidad, bien moral social, justicia, solidaridad, compasión, etc., con un contenido propio del autor, como aspiraciones legítimas del ser humano.

Esta discrepancia, recrea la antiquísima diferencia que hizo Aristóteles entre materia (o contenido) y forma. Para él la materia es aquello con lo que está hecho algo, aquello de que consta o se compone de algo, que no tiene que ver con la materia física o corpórea, pues hay cosas no corporales que son también materia, que son el contenido de algo. Y la forma, es una noción geométrica, que significa la figura, el contorno o el perfil, que es el determinante de lo que la cosa sea lo que es; es el fundamento de la unidad y del sentido de la cosa, el vínculo que reúne a sus materiales, es decir, la esencia de la cosa. La materia es lo indeterminado, la forma pura es lo determinante, lo constructivo, lo que hace surgir el orden y medida, sentido y finalidad.⁽¹²⁾

En las obras del profesor Saldaña Harlow, se mezcla en forma jerárquica la política con el derecho, como lo hacían los filósofos griegos. Aristóteles, por ejemplo, en su obra *La Política*, refiere que la justicia es un problema que surge del Estado mismo, dividiéndola en distributiva, cuya misión corresponde al legislador; y en conmutativa por la que debe velar el juez. En cambio, los juristas romanos le dan su lugar al derecho, pero lo utilizan para gobernar y conciben al derecho como el arte de lo bueno y de lo justo. Inclusive, en la transición de la edad media y moderna, Martín Lutero proclama la necesidad de un principio fundamental de justicia como norma de todo derecho.

Asimismo, las ideas del jurista Saldaña Harlow, también tienen un andamiaje en el derecho natural, cuyos filósofos del siglo XVII se esforzaron en investigar la naturaleza humana que sirviera de base a sus doctrinas, como la de Hugo Grocio que destaca el *appetitus societatis* del hombre, es decir, su tendencia a convivir pacíficamente y con reglas sensatas; la de Thomas Hobbes, consistente en que el hombre teme a sus semejantes, *homo hominis lupus* (el hombre es el lobo del hombre); la de Manuel Pufendorf, para quien el estado de naturaleza del hombre, abandonado a su fuerza, es la debilidad y el desamparo, *imbecilitas*; la de Christian Thomasius, cuyo postulado es el que todos los hombres quieren vivir lo más largo y lo más feliz posible, de lo cual se desprenden tres clases de imperativos de la razón: a) *honestum*, la

⁽¹²⁾ Luis Recasens Siches, “Wiese”, 1ª reimpresión, F.C.E., México, 1978, pág. 12.

honestidad, que es tratar a los demás como ellos mismos se tratan, lo que corresponde a la ética: b) *decorum*, el decoro, que es tratar a los demás como queramos que ellos nos traten, lo que corresponde a la política; y c) *iustum*, lo justo, que es no hacer a otros lo que no nos deben hacer a nosotros, lo que corresponde al derecho natural.⁽¹³⁾

Es decir, Saldaña Harlow no busca tener una visión de la naturaleza del derecho para resolver un litigio de un caso concreto, sino resolverlo de acuerdo a la naturaleza humana, basándose en las aspiraciones del ser humano. Diferente sería abordar el estudio del derecho positivo como regulación jurídica de aspiraciones concretas.

De igual forma, consideramos que las ideas del profesor Saldaña Harlow están impregnadas de la filosofía inglesa y francesa del siglo XVIII, que pretende elevar a principio fundamental del derecho la dicha de los individuos sometidos a sus normas. En efecto, por ejemplo Jeremías Bentham parte del postulado de que los motores de la conducta humana son el placer y el dolor, y con ayuda de ellos pretende juzgar la legitimidad de la voluntad humana. Las acciones son buenas o malas según fomenten o dificulten la felicidad. Jean Jacques Rousseau se preguntó ¿Cómo es posible un Estado de Derecho fundado en si mismo en vez del de violencia arbitraria que ofrece la experiencia?. Se responde que es posible si se considera en el sentido de un contrato social la idea suprema de una convivencia ordenada, es decir, del orden jurídico. La comunidad existe como cuerpo político y soberano, que ejerce el poder legislativo.

Cada miembro pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, no entendida cuantitativamente, sino como la máxima que se guía sólo por el bien o felicidad de todos los hombres. Para fijar la voluntad general en cada caso importa recoger la opinión de todos los miembros. Todos han de participar igualmente en el poder: los gobernantes han de ser idénticos a los gobernados, por lo que la soberanía no tolera representación. Los Diputados del pueblo no son pues sus representantes sino puros administradores. Emmanuel Kant, destruyó este hedonismo de Bentham y Rousseau, con su crítica de la razón práctica, al resaltar que los sentimientos de placer y dolor son puramente subjetivos por lo que, dada su limitación, no pueden aspirar a ser la norma de la ley general de la voluntad de la que dependa la justificación fundamental de toda voluntad concreta.⁽¹⁴⁾

(13) Rudolf Stammler, "*Modernas Teorías del Derecho y del Estado*", 1ª edición, editorial Botas, México, 1955, págs. 33 a 38.

(14) Idem, págs. 57, 58 y 67. Stammler, en su crítica advierte que el hedonismo carece de solidez científica, ya que el derecho no puede proporcionar la felicidad íntima, como la paz consigo mismo.

Asimismo, el profesor Saldaña Harlow retoma del siglo XVIII de la corriente general del romanticismo, la Escuela Histórica o Romántica en el campo del Derecho, a la que la caracteriza su concepción acerca del pueblo como entidad natural dotada de un alma propia. El espíritu del pueblo, que subsiste y perdura a través de las generaciones, eslabonándolas para formar de ellas una unidad, es algo inmutable, concreto y alimenta en cuanto forman parte de una comunidad de convicciones comunes, las que al recaer en la materia jurídica, constituyen el derecho. Savigny es el jefe de esta escuela histórica, quien refiere que en cuanto a la formación del derecho, el derecho consuetudinario se debe preferir siempre al legislativo, ya que en él se refleja de modo más fiel el espíritu del pueblo. En la investigación del derecho y de sus normas, será la historia la que decida, puesto que sólo de la marcha de la historia se puede deducir de un modo seguro cuál es el espíritu de un pueblo que lo anima.⁽¹⁵⁾

Por nuestra parte, entendemos que la diversa óptica de la Constitución: normativa y política, tiene una explicación histórica, pero no simultánea. Desde nuestra primera Constitución de 1824, la concepción que se tuvo de ella fue de tipo político por la influencia de la doctrina de tratadistas políticos europeos y estadounidenses. En aquella época se había difundido el constitucionalismo liberal, que se sustentaba en el principio de la soberanía popular y en la garantía del bienestar individual, lo que implicaba en las decisiones políticas a todos los componentes de la sociedad civil, lo que motivó la búsqueda en el extranjero de materiales de construcción para levantar a una nueva Nación sobre las bases que proporcionaba un régimen político que había sido implantado ya en otros países. Eso explica las ininterrumpidas traducciones y reediciones en español de clásicos europeos del pensamiento liberal, entre 1820 y 1825, tales como Constant, Montesquieu, Burlamaqui, Bentham, Rousseau, Batel, Reyneval, De Pradt, Mably, Destut de Tracy, Grégoire, Filangieri, Daunou, etc.⁽¹⁶⁾

A manera de ejemplo, el 16 de agosto de 1822, Ibarra en su discurso en relación al asunto del nombramiento de Magistrados para el Supremo

⁽¹⁵⁾Rudolf Stammler, "*Tratado de Filosofía del Derecho*", reedición facsimilar de la 1ª edición española de 1930, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2003, págs. 49 a 51. Stammler en su crítica señala que los principios románticos en que se inspiran estas doctrinas filosófico-jurídicas son falsos, "ya que son místicos y vagos y encierran grave contradicción, pues si en el espíritu del pueblo se ve la causa de todas las demás manifestaciones concretas de la vida de una Nación y la fuente de las convicciones comunes sustentadas por sus miembros, debe hallarse sujeto a la ley de causalidad; según la cual, todo fenómeno causal es a su vez efecto de otras causas anteriores. Así concebidas, las características nacionales de un pueblo quedan fundamentalmente reducidas a simples coincidencias contingentes, sujetas sin cesar a cambios y transformaciones en el transcurso de los tiempos".

⁽¹⁶⁾Manuel Ferrer Muñoz y Juan Roberto Luna Carrasco, "*Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*", 1ª edición, UNAM, México, 1996, pág. 12.

Tribunal de Justicia, recurrió a Montesquieu para explicar que el equilibrio de poderes no se vería trastornado aunque se facultara al órgano legislativo para exigir responsabilidad a los funcionarios públicos, aduciendo que “tratando Montesquieu de los casos en que el poder legislativo ejerce funciones judiciales, refiere, entre otros, cuando un funcionario ha violado los derechos del pueblo, y los jueces comunes ni pueden ni deben juzgarlo, que es cabalmente el caso de responsabilidad”.⁽¹⁷⁾

En los debates del primer congreso constituyente respecto al nombramiento de los vocales del Tribunal Supremo, Lorenzo de Zavala, el 31 de mayo de 1822, se inconformó en contra del dictamen de la comisión competente y arguyó la tesis de Rousseau de que la voluntad de la Nación no podía ser representada: “y así ésta (voluntad de la Nación) no reside en el Congreso, por lo que no pueden ser emanación suya los otros poderes”.⁽¹⁸⁾

El Diputado Marín, en el segundo Congreso Constituyente, distinguió el sistema representativo, adoptado por la Nación mexicana, y la democracia pura, al estilo rousseuniano; en aquél, el pueblo “no obra por sí mismo”, sino que “ha reducido sus facultades á las elecciones, y ha dispuesto que yo y otros conmigo, representantes del mismo, exclusivamente hemos de hablar”; en la sesión del día siguiente, expresó que el pueblo “no tiene el derecho de establecer, mandar y de ordenar; y la única función de soberanía que tiene el pueblo, es señalar y nombrar sus Diputados en quien tenga mayor confianza, para que éstos á nombre del pueblo puedan establecer las leyes fundamentales y determinar la forma de gobierno”.⁽¹⁹⁾

Don Manuel Crescencio Rejón, considerado como el padre del juicio de amparo, discrepó con Marín en la forma de entender la representación, esgrimiendo que “cualquiera que haya leído medianamente la política de Loke (sic) advertirá que cuando un pueblo deposita su confianza en cierto número de individuos, éste mismo pueblo se reserva la facultad de contrariar aquellas disposiciones que este cuerpo le hubiese dado y que estuviesen en diametral oposición con sus principios”.⁽²⁰⁾ El mismo Crescencio Rejón declaró que respetaba y adoptada los principios de Jeremías Bentham.⁽²¹⁾ Sin embargo, con respecto a la facultad que se pretendía arrogar al Congreso de

⁽¹⁷⁾ Idem, págs. 21 y 22. Lo que aparece entrecorinado es un extracto sacado de las Actas constitucionales mexicanas (1821-1824), vol. III, pág. 469.

⁽¹⁸⁾ Idem, pág. 26. Lo que está entrecorinado fue tomado de las Actas constitucionales mexicanas, vol. II, pág. 359, segunda foliatura (31-V-1822).

⁽¹⁹⁾ Idem, pág. 29. Lo entrecorinado fue obtenido de las Actas constitucionales mexicanas, vol. VIII, págs. 17 Y 20, del 1 y 2 de abril de 1824, respectivamente.

⁽²⁰⁾ Idem, pág. 30.

⁽²¹⁾ Idem, pág. 33. Lo entrecorinado se obtuvo de las Actas constitucionales mexicanas (1821-1824), vol. VIII, pág. 70, del día 7 de abril de 1824.

otorgar amnistías e indultos por delitos de la competencia de los jueces de la Federación, sostuvo el dictamen de la comisión, señalando “me inclino en esta parte á la opinión de Mr. Benjamín Constant, separándome de las lecciones del incomparable Bentham”.⁽²²⁾

La clasificación de derechos, los individuales y políticos, fue la impronta que dejó Benjamín Constant en el artículo 30 del Acta Constitutiva. En el dictamen de las comisiones unidas de Constitución y legislación sobre el proyecto de ley presentado por el Consejo de Estado en relación con el mantenimiento de la tranquilidad pública, leído en sesión del Congreso del 13 de septiembre de 1822, se citó el curso de política constitucional de Benjamín Constant, para combatir la creación de tribunales extraordinarios.⁽²³⁾

El Diputado Agustín Iriarte, opositor al dictamen de la comisión del Congreso sobre la ilegalidad de los actos de gobierno de Iturbide realizados con posterioridad a su nombramiento imperial, manifestó: “el dominador ilegítimo podrá ser depuesto, podrá ser demandado por la usurpación; pero los actos de su administración no son ilegítimos. Esta es doctrina de Puffendor (sic) de Grocio, etc”.⁽²⁴⁾

Manuel Crescencio Rejón, en la sesión de 29 de abril de 1824, expresó, refiriéndose a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, que “todo lo que nosotros ofrecemos á la deliberación del congreso, es tomado de esa misma constitución”, pero con las reformas oportunas, “según las circunstancias de nuestros pueblos”.⁽²⁵⁾

Valentín Gómez Farías, en sesión de 3 de septiembre de 1824, señaló que “la comisión ha seguido en muchas cosas la Constitución de los Estados Unidos del Norte”.⁽²⁶⁾

Ahora bien, existen antecedentes más remotos de concebir a la constitución desde el punto de vista político. En la antigua Grecia, la polis es un compuesto y el componente es el ciudadano, en términos políticos es más que ciudad-estado, pero con diferentes funciones; y politeia es la forma de ser de la polis, a la que estructura y le da funciones. El jurista Rolando Tamayo y Salmorán, realizó un análisis de la obra de Aristóteles denominada “Constitución de los Atenienses”, cuyo resultado para él es el que la politeia es la Constitución, es el gobierno de la polis, la legislación de la polis, la

⁽²²⁾ Idem, pág. 36.

⁽²³⁾ Idem, pág. 34. y 35.

⁽²⁴⁾ Idem, pág. 40. La transcripción se obtuvo de las Actas constitucionales mexicanas (1821-1824), vol. V, p.196, del día 7 de abril de 1823.

⁽²⁵⁾ Idem, pág.118. La transcripción se obtuvo de las Actas constitucionales mexicanas (1821-1824), vol. VIII, pág. 13.

⁽²⁶⁾ Ibid. La transcripción se obtuvo de la obra Constitución Federal de 1824, Crónicas, pág. 711.

legislación especial y la regla de competencia.⁽²⁷⁾

En Roma, la civitas es el símil de lo que en Grecia era la polis; y la res populi o res pública, es la forma de ser de la civitas, la que la organizaba y le daba estructura, es decir, la constitución de la civitas.⁽²⁸⁾

En esta etapa antigua de la humanidad, la constitución como manera de ser de la organización política (politeia y res publica) es más una descripción que una norma.⁽²⁹⁾

Durante la Edad Media, surge un nuevo concepto de constitución. En España durante el período de guerra de conquista del territorio español contra los moros, se utilizó el término de Constitución para nombrar las cartas, fueros, etcétera, otorgados por los monarcas a regiones, ciudades y villas. El uso de constitución como legislación del príncipe fue mantenido en España, con un objeto: privilegios o fuero; su emisión, un pacto. Las cartas, pactos y fueros crearon un sistema que se caracteriza por la vigencia uniforme de principios generales denominados privilegios: como la igualdad, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a ser juzgado por los jueces naturales. En Francia, el deseo de libertad de los individuos de las villas o Burgos frente a los señores feudales, concretizó comunas y villas de diverso tamaño de autogobierno o de privilegios, los cuales eran negociados y otorgados mediante cartas (constituciones)⁽³⁰⁾

Las cartas portaban libertades otorgadas por el princeps y se llamaban constituciones. A las disposiciones del monarca, en Cortes o fuera de éstas, se les dio el nombre de constitución. Posteriormente, reciben ese nombre las disposiciones de carácter general dictadas por el rey en Cortes. Las constituciones emanaban del soberano, pero con la condición de que fueran consentidas, loadas y aprobadas por ciertas asambleas representativas. Las constituciones tienen carácter convencional. Las constituciones medievales no son sino pactos en forma de leyes, convenios que deben cumplirse, pero además empiezan a connotar, no sólo privilegios y pactos, la idea de representación: Es la Constitución fundamental del reino.⁽³¹⁾

En la época moderna, en el siglo XVII, el Obispo Tall en 1610 le dio uso al término Constitución en el sentido de nombrar el conjunto del aparato jurídico del Estado: “La Constitución de la República”. En ese mismo año, Sir James Whitelocke dijo: “el natural aparato y constitución de lo político de este

⁽²⁷⁾ Rolando Tamayo y Salmorán, “*Introducción al estudio de la Constitución*”, 2ª reimpression, editorial Fontamara, México, 2006, págs. 26 a 28, 30, 32 y 33.

⁽²⁸⁾ Idem, pág. 39.

⁽²⁹⁾ Idem, pág. 51.

⁽³⁰⁾ Idem, págs. 52 y 53.

⁽³¹⁾ Idem, págs. 54 a 56 y 59.

reino, que es *ius publicum regni*". Esta última acepción es la que se usa en Inglaterra, con motivo de las luchas políticas entre la Corona y el Parlamento. Precisamente, el 28 de enero de 1688 en una de las deliberaciones de la Cámara de los Comunes, se afirmó que el rey James II había intentado cambiar "la Constitución del reino"; es decir, ya no era ley fundamental del reino sino la constitución del reino. Esta noción moderna como "la constitución", es el resultado de acontecimientos importantes: aparición de los conceptos de comunidad y Estado; la protección jurídica de los pactos y el nacimiento de los civil rights; la aparición de las cartas de las colonias inglesas de Norteamérica; y el auge de la doctrina moderna del derecho natural.⁽³²⁾

La aparición de la Constitución de Virginia de 1776 modificó los usos de constitución, en cuyo cambio intervino la tradición política de Inglaterra, la práctica constitucional de las colonias inglesas de Norteamérica y la filosofía de la Ilustración. En efecto, influyó en ese cambio el significado de Constitución como estructura básica de la comunidad; la práctica constitucional de las colonias inglesas de Norteamérica, que consideraba a las cartas en un rango supremo con relación a cualquier autoridad de la colonia, de manera que la práctica de constituciones escritas empieza con las cartas que regían a las colonias, de las que Madison se refiere como "cartas constitucionales", cuya supremacía se aseguró con el common law, lo cual fue decisivo en la formación jurídica de la colonia: el principio de que corresponde normalmente a los tribunales decidir de los problemas de derecho sería determinante para asegurar la supremacía de la Constitución. El privy Council, que data de 1624, era la jurisdicción colonial de apelación que decidió que las leyes coloniales fueran aplicadas por los jueces de las colonias. La Constitución es desde ese entonces Derecho. Esta supremacía de las cartas se reflejaría en las nuevas constituciones. Y los ideales de la filosofía política de la Ilustración que reviven las antiguas concepciones, la politeia y res publica, dan fisonomía al empirismo que privó en la práctica constitucional hasta el siglo XVIII. La noción de Constitución se verá enriquecida por la razón. La situación de Francia en el siglo XVIII era intolerable, ya que los artesanos y campesinos eran miserables dado que soportaban la mayor carga fiscal. Francia era un reino despótico que no conocía libertad de pensamiento, de prensa ni de reunión. Esta situación los filósofos la compararon con el modelo que exigía la razón y pidieron su reforma. Las ideas de Montesquieu, Voltaire y Rousseau no eran nuevas, cuyo rasgo característico era la creencia de la racionalidad de la naturaleza humana y sus leyes. El hombre como ser racional puede ser feliz en una sociedad organizada racionalmente. Así, la Constitución no encuentra su paradigma en la tradición o en la Biblia, sino en la razón humana, de esta

⁽³²⁾Idem, págs. 61 y 62.

forma la comunidad política se laiciza.⁽³³⁾

Los derechos naturales tienen su fundamento en la naturaleza humana de carácter racional, son anteriores al Estado y éste tiene que ser juzgado con arreglo a su capacidad para asegurar los derechos del hombre. La ilustración francesa está convencida de que lo que debe determinar todas las instituciones políticas, no es la tradición ni la historia, sino la necesidad y la razón humana. Les impactó descubrir que en Inglaterra existía el modelo racional respecto a la existencia de los derechos del hombre. Montesquieu señaló que la ley en general es la razón humana en tanto que gobierna todos los pueblos de la tierra. Este modelo racionalista influyó en el modelo constitucional de los racionalistas franceses del siglo XVIII. La Constitución racional es el instrumento que permite crear una comunidad en la que el hombre asegura su libertad.⁽³⁴⁾

El poder y la libertad ciudadana tienen sus bases en la Constitución, que era votada por las convenciones o asambleas constituyentes. Las constituciones de las colonias inglesas independientes en Norteamérica, significan ley escrita, establecida por un órgano específico (convención) y que determina los límites de la acción gubernamental. Esta nueva noción recoge la tradición constitucional de la colonia: supremacía de la carta constitucional, gobierno por consentimiento, competencia de tribunales para conocer de todas las controversias de derecho, los ideales de democracia republicana, igualdad y laicización de la Constitución⁽³⁵⁾

De los hombres de la revolución y de la asamblea constituyente en su contribución a la constitución, se desprende el rasgo predominante de que la constitución es una regla formal en un doble sentido: su autoridad se debe a la calidad de su autor y funda el ejercicio del poder que ella regula en cierto tipo de formas a través de reglas de competencia. En el primer caso, Constitución significa resultado de actos constituyentes (de las convenciones, asambleas o congresos constituyentes). En el segundo caso, **el aspecto formal se advierte en el carácter preponderantemente jurídico y convencional de la constitución.** La Constitución determina la forma o mecanismos del ejercicio del poder político del cual depende todo acto o autoridad, con lo que representa el fundamento de la totalidad del orden jurídico del Estado. Sin embargo, en **Francia y en Europa continental, el concepto de constitución sirvió más como ideal o divisa que como instrumento jurídico.**

Alexis de Tocqueville, a este respecto, observó que si los franceses tenían el gusto por las teorías políticas era porque el régimen bajo el cual vivían les impedía aplicarlas y probar su insuficiencia; por tanto, se quedaban sosteniendo sus doctrinas, convirtiéndolas en **credo político**, a diferencia

⁽³³⁾ Idem, págs. 69 a 73.

⁽³⁴⁾ Idem, pág. 74.

⁽³⁵⁾ Idem, págs. 75 y 77.

de lo que sucedía en Inglaterra y los Estados Unidos. La influencia de la Ilustración fue definitiva en Europa constitucional, por lo que en adelante constitución difícilmente puede desasociarse de las ideas de la Ilustración: soberanía popular, representación, derechos humanos, etcétera. Constitución en Europa más que ley, significa “ideario”, “doctrina”. En Estados Unidos, se mantuvo su carácter jurídico. **De ahí que aparecidas las constituciones escritas en Europa, dos nociones de constitución se acuñaron: una ideológica, la europea; otra, jurídica, la americana.**⁽³⁶⁾

La forma escrita de la Constitución se universalizó y el proceso político se sometió a normas de ésta, con lo cual un Estado será considerado un Estado de Derecho. **De esta forma, el concepto normal y ordinario de Constitución va a designar un documento solemne, funcione como legislación o como simple ideario.**⁽³⁷⁾

Generalmente, en casi todo el mundo constitucional, ha sido regla general, que la constitución escrita es la que crea, define y limita el ejercicio del poder gubernamental.⁽³⁸⁾

En efecto, es común que el término Constitución sea utilizado en su significación primigenia, para denotar cualquier ordenamiento estatal de tipo liberal; un ordenamiento en el que la libertad de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado esté protegida mediante oportunas técnicas de división del poder público, Este concepto originario de corte liberal fue establecido en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.⁽³⁹⁾

Así también, es utilizado tal término para designar el conjunto de normas fundamentales que identifican o caracterizan cualquier ordenamiento jurídico.⁽⁴⁰⁾

Sin embargo, en la aplicación e interpretación de la Constitución como norma jurídica, también puede subyacer una ideología normativa, por parte de los operadores del derecho (abogados postulantes, profesores, jueces, magistrados, ministros, legisladores, etc.), como cuando en la interpretación de una norma constitucional se apoyan en una teoría o doctrina nacional o extranjera. Así como un positivismo ideológico, cuya tesis central consiste en

⁽³⁶⁾ Idem, págs. 79 a 81.

⁽³⁷⁾ Idem, págs. 81 y 82.

⁽³⁸⁾ Idem, pág. 83.

⁽³⁹⁾ Ricardo Guastini, “*Estudios de teoría constitucional*”, 1ª reimpresión, editorial Distribuciones Fontamara, S. A., México, 2003, pág. 30.

⁽⁴⁰⁾ Idem, pág. 31.

sostener que todo derecho positivo debe ser obedecido. Mientras el derecho respondía a los ideales de justicia compartidos por la sociedad, la exigencia de acatar el derecho era aceptada pacíficamente, pero tal situación cambió con los regímenes totalitarios en Rusia, Italia, Portugal, Alemania y España, en los años 20 y 30 del siglo anterior. En Alemania, al finalizar la segunda guerra mundial, el positivismo fue acusado de haber contribuido al fortalecimiento del régimen nazi, lo que generó 3 respuestas: regresar al derecho natural, una norma injusta no es derecho y definir el alcance del positivismo, así como distinguir entre el positivismo ideológico y el positivismo metodológico o positivismo como enfoque.⁽⁴¹⁾

Más aún, independientemente de cómo se entienda la Constitución, tiene un significado emotivo que la ha convertido en un ideario; la prueba de ello, es que generalmente en la mayoría de los movimientos políticos que acontecieron después de las primeras constituciones escritas, buscaron establecer una constitución de acuerdo con las nociones o dogmas del constitucionalismo, es decir, como un instrumento que regula y limita el ejercicio del poder gubernamental.⁽⁴²⁾

Conclusión: el doctor Cossío Díaz pretende que los operadores jurídicos, tales como los abogados postulantes, profesores, Jueces, Magistrados, Ministros, Legisladores, etc., tengan una visión normativa de la Constitución (es decir, desde la teoría general del derecho), lo que ha venido sucediendo en su círculo académico, pues a manera de ejemplo, el jurista y ex Ministro Ulises Schmill elaboró una ponencia en 1995 que se publicó en 1997 en un libro titulado “La Defensa de la Constitución”, que versa sobre esa defensa en un Estado Federal, cuyos fundamentos teóricos se encuentran en la doctrina de Hans Kelsen, como así lo expresó el ponente.⁽⁴³⁾ Lo que al parecer significa, que ya se actualizaron las condiciones sociales que permiten el establecimiento de ciertos mínimos a partir de los cuales se pueda construir un nuevo paradigma.

(41) Eugenio Bulygin, “*El positivismo jurídico*”, 1ª edición, editorial Distribuciones Fontamara, S. A., México, 2006, págs. 71 y 72.

(42) Rolando Tamayo y Salmorán, op. cit., pág. 201.

(43) “*La Defensa de la Constitución*”, compiladores José Ramón Cossío Díaz y Luis M. Pérez de Acha, 3ª reimpresión, editorial Fontamara, México, 2006, pág. 11, en el que aparece la ponencia “*Fundamentos Teóricos de la Defensa de la Constitución Federal*”.

Esto es, no cuestiona la materia ni la forma de las normas constitucionales, sino el paradigma político con el cual se aplica e interpreta la Constitución. La pretensión es elaborar una dogmática constitucional mexicana.

Mientras que el profesor Saldaña Harlow, propone que la Constitución sea focalizada a través de la política y del derecho, al señalar que contiene decisiones políticas hechas ley; lo cual revela la influencia del pensamiento de Carl Schmitt. ⁽⁴⁴⁾

Pero además, propone reconceptualizar los principios rectores de la parte orgánica de la Constitución, tales como el pueblo soberano; las características de la soberanía, como la intransmisibilidad de la soberanía; la desaparición de la figura de la representación; la voluntad general; el mandato del pueblo, escrito y concreto en la ley, etc., en aras de la felicidad, la paz, solidaridad, justicia y bien común del pueblo, etc.

Contrariamente a la dogmática constitucional por la que pugna el doctor Cossío Díaz, el profesor Saldaña Harlow cuestiona la materia y la forma de la Constitución, al incluir aspiraciones, sentimientos, ideales, fines y valores que considera asequibles para el pueblo, pero con otras formas condicionantes que critican la validez de ciertas normas constitucionales, tales como las que prevén los poderes de la unión, puesto que asevera que el poder soberano es del pueblo solamente y no es transferible, ya que lo único que se transfiere a los mandatarios es la función y no el poder.

⁽⁴⁴⁾ Carl Schmitt, *“Teoría de la Constitución”*, 4ª reimpression, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 2003, pág. 47. Al abordar los diversos significados de Constitución, refiere a la Constitución como decisión, en los términos siguientes: “Es necesario hablar de la Constitución como de una unidad, y conservar entre tanto un sentido absoluto de Constitución. Al mismo tiempo, es preciso no desconocer la relatividad de las distintas leyes constitucionales. La distinción entre Constitución y ley constitucional es sólo posible, sin embargo, porque la esencia de la Constitución no está contenida en una ley o en una norma. En el fondo de toda normación reside una *decisión política del titular del poder constituyente*, es decir, del Pueblo en la Democracia y del Monarca en la Monarquía auténtica”.

CAPÍTULO II

ALGUNOS ELEMENTOS POLÍTICOS DE LA CONSTITUCIÓN EN LA PARTE DECLARATIVA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

De manera independiente a la visión política o normativa de la Constitución, no podemos dejar de reconocer que toda Constitución, como la nuestra en vigor, es la expresión de una pluralidad de factores políticos.⁽⁴⁵⁾

Lo político proviene de la política, de la cual los estudiosos de la ciencia política y ciencia del derecho, de consuno aceptan el concepto de política de Max Weber, entendida como la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen. Quien hace política, aspira al poder; al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder “por el poder”, para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere.⁽⁴⁶⁾

Por ello, agrega Weber, el Estado es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima. Por ende, para subsistir necesita que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan. En esta dominación existen tres tipos de justificación interna y nexos externos en que se apoya. Respecto a los tipos de justificación interna, señala que existen para fundamentar la legitimidad de la dominación: 1. El del eterno ayer de la costumbre con inmemorial validez y consuetudinaria orientación de los hombres hacia su respeto. 2. La autoridad de la gracia (carisma) personal y extraordinaria, es decir, la entrega personal y confianza en la capacidad de un persona por sus cualidades que posee, como el heroísmo. Y 3. La legitimidad basada en la legalidad, en la creencia de la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada en normas racionalmente creadas.⁽⁴⁷⁾

En este sentido weberiano, nuestra Constitución en vigor prevé diversos elementos de índole política, a saber:

⁽⁴⁵⁾ José Ramón Cossío Díaz, *“La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia”*, 1ª reimpresión, editorial Fontamara, S. A., México, 2004, pág. 21.

⁽⁴⁶⁾ Max Weber, *“El político y el científico”*, sexta edición, editorial Colofón, S.A. de C.V., México, 2005, págs. 8 y 9. ⁽⁴⁷⁾ Idem, págs. 9 y 10.

⁽⁴⁷⁾ Idem, págs. 9 y 10.

a) La denominación del texto constitucional. Desde la Constitución de Cádiz de 1812, que rigió poco tiempo en este territorio, se denominó Constitución Política de la Monarquía Española. Las constituciones del México independiente: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; las Leyes Constitucionales o Constitución de 1836; la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, revelan por su propia naturaleza, al regular y limitar el poder político, así como por su denominación, una carga ideológica o política, la cual perduró en la Constitución de 1917, actualmente en vigor, al denominarla el Congreso Constituyente como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con jerarquía de ley suprema en toda la unión, según su artículo 133. Es decir, la denominación del texto constitucional revela la ordenación y distribución del poder, a través de conceptos políticos institucionalizados y normativizados.

b) Las garantías individuales. Estas garantías, llamadas derechos fundamentales, son producto de una concesión que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista propuso en su proyecto de Constitución y aprobó el Congreso Constituyente, en el sentido de que todo individuo que se encuentre en territorio de los Estados Unidos Mexicanos, ya sea nacional o extranjero, gozará de las garantías que otorga la Constitución. Es decir, la iniciativa de reformas a la Constitución de 1857, o mejor dicho, la iniciativa de la Constitución actual, como ley suprema, provino de un Gobernador que se convirtió en uno de los líderes de la revolución mexicana de 1910, para poner límites a los abusos del poder gubernamental, proponiendo otorgar los derechos fundamentales que se señalan en el título primero, capítulo I, de la Constitución. La concesión en sí de que todo individuo gozará de las garantías individuales, como límite al poder político, es de índole política, tan es así que puede restringirlas y suspenderlas en los casos previstos en el artículo 29 constitucional, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de los diversos ramos de la administración pública federal y del Procurador General de la República, y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente.

Esta concesión como límite al poder político crea derechos fundamentales para todos los individuos, entre los cuales existen derechos de tipo político, como los siguientes:

El artículo 2, en el que se reconoce como pueblos indígenas a los que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, con asentamiento en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. La resistencia de estos pueblos a cambiar sus formas de vida y organización, ha influido de tal manera en el Estado que reconoce como fuente de derecho los usos y costumbres de esos pueblos, lo que es una excepción ya que la única fuente de derecho es la Constitución, la cual se plegó a sus formas de vida y organización, toda vez que éstas han perdurado desde antes, durante y después de la Colonia hasta nuestros días. Esto es, desde antes de la expedición de la Constitución de 1917, ya existían las formas de vida y organización a que se refiere dicho precepto constitucional. Inclusive, la Federación, los Estados y los Municipios, tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los Estatales y Municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

El artículo 5, en el cual se establece la obligación de prestar como servicio público, el de las armas y los jurados, el desempeño de cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta, y los censales. Este tipo de obligaciones para los ciudadanos mexicanos, están relacionadas con el ejercicio del Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, ya que se obliga a los ciudadanos a ejercer funciones del ámbito del poder ejecutivo de tipo militar aunque no remunerada por no ser profesional; a ejercer la función jurisdiccional del Poder Judicial, también no remunerada; y a ejercer funciones de representantes populares. Las obligaciones de desempeñar cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que no serán gratuitos; la de desempeñar cargos concejiles del Municipio donde resida el ciudadano; las funciones electorales y las de jurado, se reiteran en el artículo 36, fracciones IV y V, como obligaciones de los ciudadanos de la república.

El artículo 6 que prevé la libertad de manifestar nuestras ideas, que es el vehículo por el que demostramos nuestra aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del mismo, del cual sólo pueden hacer uso los ciudadanos mexicanos.

El artículo 7, relativo a la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia, incluida la política. Esta libertad, en asuntos políticos sólo pueden ejercitarla los ciudadanos mexicanos.

El artículo 8, que establece el derecho de petición, en materia política solamente pueden ejercerlo los ciudadanos mexicanos.

El artículo 9, consagra el derecho de asociación en asuntos políticos, el que pueden ejercer exclusivamente los ciudadanos mexicanos.

El artículo 10, que contempla el derecho de poseer armas de fuego en el domicilio, para la seguridad y legítima defensa; es decir, se regula el uso de la violencia para dominarse entre particulares, excluyéndose la posesión de armas prohibidas contempladas en el artículo 9 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y de las Reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, que se describen en el artículo 11 de la precitada Ley Federal. Asimismo, regula el derecho a portar armas. Con esto se impide la equiparación del potencial letal de las armas de fuego, entre particulares y miembros del gobierno para evitar debilitar la dominación del Estado y el monopolio de la violencia legítima.

El artículo 12 prohíbe al Estado o gobierno conceder títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios; y a los otorgados por cualquier otro país no se dará efecto alguno. Con esta prohibición se salvaguarda la dignidad e igualdad jurídica. La Suprema Corte de Justicia no ha publicado ninguna tesis, lo que significa que no se ha promovido amparo alguno. Pero en el supuesto de que se llegara a otorgar un título de nobleza o prerrogativa, ¿quién estaría legitimado para aducir un agravio personal y directo?. Si a todos los habitantes de este país les irroga algún agravio, ¿todos ellos estarían legitimados para promover el juicio de amparo o el Ministerio Público como representante de la sociedad?. Como se sabe el principio de relatividad de las sentencias dictadas en los juicios de amparo, sólo tienen un alcance protector en la persona que lo promovió, ya que está prohibido hacer una declaratoria general respecto de la ley o del acto de autoridad, según lo dispuesto en el artículo 107, fracción II, constitucional, de manera que para salvaguardar esa igualdad jurídica y dignidad de las personas, tendrían todas éstas que promover el juicio de amparo.

Por su parte, el Código Penal Federal, en su artículo 364, fracción II, dispone que se impondrán de seis meses a tres años de prisión y de veinticinco a cien días multa, al que de alguna forma **violate**, con perjuicio de otro, los derechos y **garantías establecidos por la Constitución**. Es decir, la autoridad que viole la garantía (derecho de igualdad y dignidad de las personas) prevista en el artículo 12 Constitucional, comete el delito mencionado.

A través del amparo se restituye al quejoso en su garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, según el artículo 80 de la Ley de Amparo. El restablecimiento no podrá consistir en dejar sin efecto la concesión y el título de nobleza, o la prerrogativa, puesto que no surten efecto alguno los otorgados en otro país y menos aún en el nuestro que están prohibidos.

El artículo 17, párrafo primero, contiene la prescripción de que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Esta prohibición va dirigida a todos los habitantes de este país, a fin de evitar que el poder y el monopolio de la violencia legítima del Estado se erosione y se lo atribuya una persona o grupos de personas que deslegitime al Estado y a sus instituciones de procurar e impartir justicia.

El artículo 21, párrafos último y penúltimo, establece las bases de organización del monopolio de la violencia legítima del Estado, para la seguridad pública, cuya función está a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, quienes están obligados a coordinarse en términos de ley, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Los artículos 25, 26 y 28 establecen la rectoría económica del Estado, pero además el segundo de los mencionados establece la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, de acuerdo con los fines del proyecto contenidos en la Constitución.

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que los artículos 25 y 28 constitucionales no otorgan garantías individuales.⁽⁴⁸⁾

Asimismo, respecto al artículo 27 constitucional que contempla un derecho del Estado y no para los gobernados.⁽⁴⁹⁾

Conclusión. Como podemos observar, nuestra constitución desde su denominación expresa su naturaleza política. Por su origen político las garantías individuales contempladas en el capítulo I del título primero, que comprende del artículo 1 al 29, en realidad no prevén en su totalidad derechos fundamentales, sino algunas garantías para proteger éstos; reconoce grupos sociales con participación en la toma de decisiones políticas y reconocimiento a sus fuentes de derecho; y establece las decisiones políticas de que el Estado se encarga de la seguridad pública, de la rectoría económica y del plan nacional de desarrollo, en contra de las cuales es improcedente el juicio de amparo que es el medio de defensa por antonomasia de los habitantes de este país, de manera individual y no colectiva, excepto tratándose de algunas garantías sociales.

(48) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tomo XVI, noviembre de 2002, tesis 2ª.CXLV/2002, pág. 454. Asimismo, de la misma Época, del Pleno, tomo XII, agosto de 2000, tesis P.CXIV/2000, pág. 149.

(49) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Pleno, tomo XIV, pág. 222. De igual forma, de la misma época, tercera sala, tomo XXVI, pág. 544, en las que aparecen dichas tesis con el rubro "Propiedad" y "Propiedad Privada", respectivamente.

c) La decisión del poder ejecutivo para expulsar del país a extranjeros.

El artículo 33, prevé la facultad del Poder Ejecutivo de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Es decir, la Constitución les reconoce a los extranjeros el derecho a las garantías individuales, pero las supedita al Presidente de la República, ya que éste cuando lo juzgue conveniente puede expulsar del país a un extranjero sin respetar las garantías de audiencia y legalidad, con lo cual hace nugatorios algunos derechos fundamentales.⁽⁵⁰⁾

El desacato de las leyes de nuestro país por un extranjero, es un motivo suficiente para que se juzgue su permanencia como inconveniente.⁽⁵¹⁾

La intervención de los tribunales federales, cuando conozcan de amparos en los que se ataque el ejercicio de la facultad contenida en el artículo 33 constitucional, es para el único efecto de examinar si los agraviados tienen o no la calidad de extranjeros.⁽⁵²⁾

d) Las prerrogativas del ciudadano. Según los artículos 34 y 35, solamente el que es mexicano o mexicana, con dieciocho años cumplidos de edad y tenga un modo honesto de vivir, tiene derecho a votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la república y sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. Estos derechos son exclusivos de los ciudadanos mexicanos, no de todos los individuos, por virtud de los cuales se aspira al poder e influencia en la distribución del poder de manera directa y periódicamente. Estas prerrogativas de tomar las armas

⁽⁵⁰⁾El Poder Ejecutivo, de conformidad con los artículos 33 y 92 Constitucionales, emite un acuerdo presidencial de expulsión de extranjeros, cuya ejecución le corresponde a la Secretaría de Gobernación, según el artículo 27, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia, ha sostenido que las facultades conferidas a dicha Dependencia no tienen limitación alguna para ese propósito, por lo que la detención del interesado no es inconstitucional, ya que es un medio para cumplir la orden de expulsión. Véase Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Primera Sala, tomo LXXVII, página 3104, tesis que lleva por rubro "Extranjeros Perniciosos", que resolvió el amparo penal en revisión 2483/42 el 2 de agosto de 1943, promovido por Gállico León.

⁽⁵¹⁾Véase Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Segunda Sala, tomo XLIII, página 3520, tesis con el rubro "Extranjeros, Garantías de los", que resolvió el amparo en revisión en materia de trabajo 4292/25 el 30 de marzo de 1935, promovido por Martín Vicente y coag.

⁽⁵²⁾ Véase Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Pleno, tomo V, página 337, tesis relativa al amparo administrativo. Revisión del auto de improcedencia resuelto el 19 de agosto de 1919, promovido por González Díaz Juan y coag.

en la Guardia Nacional y votar en las elecciones populares, son también obligaciones previstas en las fracciones II y III del artículo 36.

Por su contenido, orden de aparición y reconocimiento, son clasificados en la doctrina como derechos de la primera generación los derechos civiles y derechos políticos; de la segunda generación los derechos económicos, sociales y culturales; de la tercera generación los derechos de solidaridad (desarrollo, medio ambiente, etc.).⁽⁵³⁾

Los derechos y deberes políticos del ciudadano, son considerados como fundantes del Estado y sustento de toda la estructura jurídica. (54) Inclusive, han sido proceso de internacionalización: Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21; Declaración Americana de 1948, artículo 20; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; etc.⁽⁵⁵⁾

La Suprema Corte de Justicia, ha sostenido que por derechos políticos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos.⁽⁵⁶⁾

Por ello, el derecho a desempeñar un cargo público es de carácter político, pues es una función inherente a la ciudadanía, por lo que al no ser una garantía individual es improcedente el amparo contra actos de autoridad que afectan derechos del ciudadano y no del individuo.⁽⁵⁷⁾

Así lo ha reiterado la Suprema Corte de Justicia, al precisar que por garantías individuales debe entenderse aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano, por lo que la infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio de garantías.⁽⁵⁸⁾

⁽⁵³⁾ Cfr. Jorge Mario García Laguardia, ponencia “**DERECHOS POLÍTICOS, DEMOCRACIA Y OBSERVACIÓN ELECTORAL**”, 1ª edición, tomo IV de la Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral” intitulado “Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI”, editorial UNAM, México, 1999, págs. 1317 y 1318.

⁽⁵⁴⁾ Miguel Concha, citado por Jorge Mario García Laguardia, op. cit., pág. 1320.

⁽⁵⁵⁾ Idem, págs. 1320 y 1321.

⁽⁵⁶⁾ Véase en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Pleno, tomo XIII, página 824, la tesis que lleva por rubro “**Derechos Políticos**”, la que resolvió el amparo administrativo en revisión el 26 de octubre de 1923, promovido por Sánchez José María.

⁽⁵⁷⁾ Véase en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Segunda Sala, tomo XLVI, página 4618, la tesis con rubro “**Derechos Políticos, amparo por violación de**”, Y tomo XXXVIII, página 168, cuya tesis lleva por rubro “**Cargos de elección popular**”. Así como de la Séptima Época, el tomo 109-114 Sexta Parte, página 63, en la que aparece la tesis “**Derechos políticos. Su violación no es impugnabile mediante el amparo**”.

⁽⁵⁸⁾ Véase en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Segunda Sala, tomo C, página 1026, la tesis con el rubro “**Derechos Políticos**”.

e) La suspensión de las prerrogativas del ciudadano. El artículo 38 establece que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por incumplir, sin causa justificada, cualquiera de las obligaciones previstas en el artículo 36 constitucional, durante un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal;
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La Ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación.

Respecto de la fracción I, si no se ejercitan las prerrogativas o derechos de votar en las elecciones populares, de ser votado para todos los cargos de elección popular y tomar las armas en la Guardia Nacional, que son al mismo tiempo obligaciones del ciudadano, se suspenden esos derechos durante un año, lo cual es intrascendente, pues si las votaciones en nuestro país para Presidentes Municipales, Diputados federales y locales, ordinariamente son cada 3 años; y la de los Gobernadores, Senadores y Presidente de la República, son cada seis años, es indudable que terminada cualquier elección de las mencionadas y no se cumple con esos derechos u obligaciones, se suspenden los derechos políticos en un período que probablemente no haya elecciones, pero además de ello, la experiencia en nuestro país es que más de la mitad de ciudadanos registrados en el padrón electoral no ejercitan esos derechos y por consiguiente no cumplen con las obligaciones expresadas, lo que evidencia que tal disposición constitucional es ineficaz por razones de desencanto o decepción al conocer la trayectoria de quienes hacen política para su propio beneficio o para terceros con la obtención de una contraprestación ilícita.

En este sentido, se puede considerar que es nugatorio suspender los derechos políticos que no se ejercen, pero además no está regulada en ley alguna la instancia, autoridad competente y procedimiento para imponer la suspensión de los derechos políticos, así como la rehabilitación de los mismos. Asimismo, en el Código Penal Federal, no está tipificado como delito el omitir cumplir con las obligaciones que a la vez son los aludidos derechos

políticos, contrariamente a lo señalado en la disposición constitucional en cuestión, excepto en el caso de que el Diputado o Senador no se presenten a desempeñar el cargo, sin causa justificada, a juicio de la Cámara respectiva, dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 constitucional, que en su oportunidad comentaremos.

Así, podemos concluir que se carece de la instancia, autoridad y procedimiento para hacer eficaz la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, cuando se incumple sin causa justificada cualquiera de las obligaciones previstas en el artículo 36 constitucional. En otros tiempos se crearon en cada período de sesiones comisiones de suspensión de los Derechos de la Ciudadanía.⁽⁵⁹⁾

En cuanto a la fracción II, cabe señalar que hay mexicanos mayores de edad y con un modo honesto de vivir, es decir, ciudadanos, que por primera vez son involucrados en la comisión dolosa de algún delito o de manera culposa como en el caso de las lesiones u homicidio con motivo del tránsito de vehículos, y a pesar de beneficiarles el principio de inocencia se les suspende sus derechos políticos al dictarles la autoridad judicial auto de formal prisión por delito que tiene prevista pena corporal, es decir, opera tal suspensión sin estar comprobada plenamente la responsabilidad penal.

En efecto, tal principio de inocencia está consagrado en el artículo 14, párrafo segundo, constitucional, al disponer que “Nadie podrá ser privado de la vida, **de la libertad. . . , sino mediante juicio** seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”; este principio constitucional es conocido como debido proceso legal. Asimismo, el principio de inocencia se encuentra previsto en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en su artículo 8.2 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2, que suscribió México y fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 y 20 de mayo de 1981, respectivamente, cuyos textos son del tenor siguiente:

Artículo 8.2. “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”.

Artículo 14.2 “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. Eliseo Muro Ruíz, *“Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión”, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pág. 96. Este autor obtuvo el dato de la obra de Agapito Piz titulada “Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores”, México, abril-julio, septiembre-noviembre de 1876, t. II, imprenta del Gobierno Federal.*

Pero ¿Cuál es la razón de suspender los derechos políticos de un ciudadano que está procesado?. La respuesta quizá sería la de que la presunción, que produce un auto de formal prisión, de que un ciudadano es delincuente impide aspirar al poder (voto pasivo), pues sólo pueden tener acceso al ejercicio del poder los ciudadanos honestos, por tal motivo para ser Diputado, Senador o Presidente de la república, los artículos 55, fracción I, 58 y 82, fracción I, constitucionales, respectivamente, prevén como requisito de elegibilidad que el aspirante a esos cargos esté en ejercicio de sus derechos, es decir, de los derechos políticos.

Ahora, es pertinente preguntarnos, si la anterior respuesta es aplicable para quienes influyen en la distribución del poder (voto activo), es decir, a los ciudadanos de los que se presume que no son honestos, con motivo de un auto de formal prisión por delito doloso o culposo. Si partimos de la honestidad, podemos deducir que la suspensión de derechos políticos, por ejemplo el de votar en elecciones populares, es porque de llegarse a sufragar sería igualmente deshonesto, es decir, su elección por el representante popular no sería decente, decorosa, recatada, pudorosa, razonable, justa, proba, recta y honrada. Nos parece que esta segunda respuesta es incorrecta, toda vez que los procesados por delitos culposos no necesariamente conducen su vida en forma deshonesto y menos se puede advertir esta situación si el voto es secreto. Pero lo que si se puede percibir es que si un ciudadano es procesado, sin que realmente haya cometido el delito doloso que se le imputa, le genera ello un resentimiento en contra del sistema político y jurídico, incluyendo sus instituciones; por tanto, de permitírsele votar estando procesado no elegiría al candidato del partido político que está en el poder, porque representa la injusticia de que ha sido objeto el procesado, lo que no es un acto de deshonestidad, sino todo lo contrario.

El Poder Judicial de la Federación, ha señalado que la suspensión de los derechos prevista en el artículo 38 constitucional, se refiere a las prerrogativas del ciudadano, esto es, a los que alude el artículo 35 de ese mismo cuerpo de leyes: votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley, asociarse para tratar los asuntos políticos del país, tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones.⁽⁶⁰⁾

Por lo que se refiere a la fracción III, consistente en que los derechos políticos se suspenden durante la extinción de una pena corporal, es correcto

⁽⁶⁰⁾Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, tomo 69, septiembre de 1993, tesis de jurisprudencia V.1º.J/23 del Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, que lleva por rubro **“SUSPENSIÓN DE DERECHOS PREVISTA POR EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ALUDE A LAS PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO”**.

señalar que tratándose de aspirar al poder (voto pasivo) se impida que personas deshonestas ocupen cargos de elección popular, estando en un establecimiento penitenciario por haber sido condenados a prisión por delito doloso, además de que no podría ejercer el cargo por estar privado de su libertad o sería una forma de eludir la pena. Pero tratándose del derecho de votar, si se suspende durante la extinción de la pena impuesta, la razón de ello no lo es la deshonestidad que pudiera utilizarse en la elección del representante popular, sino más bien frenar la carga de aversión de los condenados hacia el gobierno, o sea, hacia el partido político en el poder.

El señalamiento de que los derechos políticos se suspenden durante la extinción de una pena corporal, para su comprensión se requiere relacionarlo con el artículo 18 constitucional, que en su párrafo inicial, dispone que el sitio de la prisión preventiva será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. De esta disposición constitucional se advierte que debe existir un sitio para la prisión preventiva y en forma separada otro en el que los condenados extingan la pena que les fue impuesta, o sea, en un sitio en el que estén privados de su libertad hasta que se acabe el tiempo de duración impuesto en la pena de prisión en una sentencia definitiva que haya quedado firme o, con mayor precisión, que haya causado ejecutoria.

Sin embargo, lo dispuesto en la fracción III, del artículo 38 constitucional, por cuestiones de política criminal no se aplica en ciertos casos y con el cumplimiento de algunos requisitos. Por ejemplo, el Código Penal Federal en vigor, en su artículo 90 establece el beneficio de la condena condicional, que consiste en suspender la ejecución de la pena de prisión que no exceda de cuatro años y la multa impuesta, si concurren las condiciones previstas en dicho precepto legal. Esto significa que si se concede tal beneficio, el sentenciado no ingresará al sitio o establecimiento penitenciario, por tanto, no será privado de su libertad, pero sí se considerará extinguida la pena corporal que se le haya impuesto, si durante el goce de tal beneficio transcurre el mismo tiempo de duración de la pena, sin que el condenado diere lugar a nuevo proceso por delito doloso que concluya con sentencia condenatoria.

A este respecto, es oportuno recordar que el artículo 46 del aludido Código punitivo, dispone que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos, la cual comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena.

Es decir, que la suspensión de los derechos políticos no es una sanción prevista para un determinado delito, sino que es una consecuencia necesaria y por ministerio de ley de una sanción privativa de la libertad prevista para un

delito específico; en otras palabras, toda sanción privativa de libertad impuesta en una sentencia por la comisión de un delito, produce la consecuencia prevista en el precitado artículo 46, que es precisamente la suspensión de los derechos políticos, la cual comienza desde que cause ejecutoria la sentencia por virtud de la cual se impuso la pena corporal.

A este respecto, es oportuno hacernos la siguiente pregunta: ¿La suspensión de la ejecución de la pena de prisión, que produce el otorgamiento de la condena condicional, impide la suspensión de los derechos políticos?.

Si partimos del hecho de que la suspensión de los derechos políticos es una consecuencia necesaria por ministerio de ley, por la imposición de una sanción privativa de la libertad, que comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia y durará todo el tiempo de la condena, podemos concluir que lo único que se suspende es la ejecución de la pena privativa de la libertad y la multa impuesta, y no la suspensión de los derechos políticos, porque ésta no es una sanción sino una consecuencia necesaria por ministerio de ley que se desprende de la imposición de la pena de prisión, tan es así que por una ficción legal se considera extinguida la pena corporal que se le haya impuesto, si durante el goce de tal beneficio transcurre el mismo tiempo de duración de la pena, sin que el condenado diere lugar a nuevo proceso por delito doloso que concluya con sentencia condenatoria.

En cuanto a la fracción IV, relativa a la suspensión de los derechos políticos por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes. Esta norma constitucional ha perdido eficacia ya que a manera de ejemplo el Código Penal Federal descriminalizó la vagancia y malvivencia al derogar del capítulo II del título décimocuarto, relativo a la vagancia y malvivencia los artículos 255 y 256. Y el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, no criminaliza la vagancia y malvivencia, seguramente porque existen sobradas razones de que se puede caer en la vagancia sin quererlo, como lo hemos visto con el neoliberalismo, lo que puede ser un factor criminógeno, es decir, vivir en forma deshonesta.

En cuanto a la fracción V, consistente en la suspensión de los derechos políticos por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, son aplicables los mismos comentarios vertidos a la fracción II.

Por último, la suspensión de los derechos políticos por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión, prevista en la fracción VI, solamente se actualiza en materia federal, en tratándose de delitos electorales, en el caso previsto en el artículo 408 del Código Penal Federal, el cual dispone que “Se impondrá **sanción de suspensión de sus derechos políticos** hasta por seis

años a quienes, habiendo sido electos Diputados o Senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución”.

El desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, es una obligación prevista en la fracción IV del artículo 36 Constitucional, cuyo incumplimiento, sin causa justificada, según el artículo 38, fracción I, del mismo texto constitucional, suspende por un año, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, es decir, los derechos políticos. Sin embargo, el Código Penal Federal, en el delito que prevé en su artículo 408, no establece una sanción corporal o pecuniaria por no haberse presentado el Diputado o Senador electo a desempeñar el cargo, sino que establece una sola sanción y de carácter político que implica la suspensión de todos los derechos políticos, de uno hasta seis años.

Conclusión: Aunque estos materiales políticos estén normativizados, carecen de una debida reglamentación y no cuentan con los instrumentos legales para su eficacia, por lo que mientras esto siga no es factible tener una visión normativa de la Constitución. O bien, hay que desplazarlos en norma secundaria que los regule. No existe diferenciación cualitativa entre no votar, estar sujeto a proceso penal y ser sancionado por la comisión de un delito, ni se toma en cuenta la causa que haya dado motivo a esos supuestos para diferenciarlos.

f) Obligaciones politizadas y no exclusivas de los ciudadanos. El artículo 36, en su fracción I, establece como obligación de los ciudadanos de la República:

Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos.

Sin embargo, la inscripción en el catastro de la municipalidad de la propiedad de bienes no es exclusiva de los ciudadanos sino es también obligación de los extranjeros, basta revisar los códigos civiles de las entidades federativas. Asimismo, la obligación de inscribirse y manifestar el importe y fuente de ingresos, no sólo es para los ciudadanos sino extranjeros que tienen obligación de cubrir gravámenes fiscales; ambas obligaciones tienen efectos fiscales, pero se consideran superfluas ya que la obligación de los mexicanos a contribuir a los gastos públicos está ubicada en el artículo 31, fracción IV.⁽⁶¹⁾

⁽⁶¹⁾Cfr. *“Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones”*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 5ª edición, Tomo V, México, 2000, pág. 1277, en la que el profesor Ignacio Galindo Garfias comenta el artículo 36 Constitucional.

En efecto, solamente hay que leer algunos ordenamientos legales, tales como el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Inversión Extranjera, en la que tiene un apartado que regula el Registro Nacional de Inversión Extranjera, de personas físicas y morales, etc.

g) Pérdida de la ciudadanía. El artículo 37, inciso C), establece las siguientes causas por las que se puede perder la ciudadanía:

- I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
- II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;
- III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;
- IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, excepto los títulos literarios, científicos o humanitarios;
- V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional;
- VI. En los demás casos que fijen las leyes.

En los casos de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.

La desconfianza o deslealtad, insumisión o desobediencia a las leyes mexicanas, por parte de los ciudadanos, por tener nexos con gobiernos extranjeros, ya sea para prestar servicios oficiales, para aceptar y usar condecoraciones, y admitir títulos o funciones extranjeros, es sancionada constitucionalmente si se materializan esos vínculos, sin permiso del Congreso Federal o Comisión Permanente, con la pérdida de la ciudadanía; es decir, de las prerrogativas o derechos políticos.

La instancia, autoridad competente, plazos, notificaciones, y en general el procedimiento para hacer efectiva la pérdida de la ciudadanía no están previstas en una ley reglamentaria.

Respecto a la obtención del permiso del Congreso Federal o Comisión Permanente, para evitar perder la ciudadanía, los interesados en trabajar para un gobierno extranjero o en recibir y usar condecoraciones, realizan su solicitud directamente a los Secretarios de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, o a las Secretarías de Gobernación o Relaciones Exteriores, quienes la hacen llegar a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en donde se turna a la Comisión respectiva, quien dictamina y si se aprueba se envía el proyecto correspondiente a la colegisladora, quien si también lo aprueba se remite al Poder Ejecutivo, para que por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, el Congreso de la Unión no ha expedido la ley reglamentaria a que se refiere el párrafo final del artículo 37, respecto a los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de solicitud del interesado.

Para Galindo Garfias, la razón de ser de la prohibición contenida en este artículo es otorgar al Congreso la facultad de juzgar si la aceptación y uso de títulos y condecoraciones o prestación de servicios oficiales a gobiernos extranjeros, comprometen la seguridad de la Nación, la tranquilidad y el interés público del Estado mexicano: se trata de una medida de protección al interés general de la Nación.⁽⁶²⁾

Nos parece que esa razón de ser es muy general y extremosa, toda vez que en la actualidad no es posible afirmar que los ciudadanos mexicanos que emigran a los Estados Unidos de Norteamérica y lograr laborar para el gobierno de ese país, sin el permiso del Congreso de la Unión o Comisión Permanente, desprotejan el interés de la Nación; por el contrario, al allegarse de medios económicos y proporcionárselos a sus familiares permite a éstos mejorar sus condiciones de vida y la de los empresarios y comerciantes por los artículos que consumen. En todo caso, quien puede afectar el interés nacional son aquellos ciudadanos mexicanos que poseen cierta información por motivo de sus cargos en la actividad política, militar, científica, comercial, industrial, financiera, bursátil, etc., que tenga el carácter de confidencial y cuya revelación a gobiernos extranjeros pudiera afectar o comprometer el interés nacional.

⁽⁶²⁾ Cfr. “*Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 5ª edición, Tomo VI, México, 2000, pág. 20, en la que el profesor Ignacio Galindo Garfias comenta el artículo 37 Constitucional.

h) La pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización. El artículo 37, inciso B), señala que la nacionalidad mexicana por naturalización, se pierde en los casos siguientes:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero; y

II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

Estos son casos de reiteración de falta de identificación con organizaciones políticas, por los cuales al perderse la nacionalidad mexicana por naturalización se pierde en forma automática las prerrogativas o derechos políticos, ya que para ser ciudadano se requiere la nacionalidad mexicana.

La pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización, se da a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien tiene facultades para, previa audiencia del interesado, revocar la carta de naturalización, de conformidad con el artículo 32 de la Ley de Nacionalidad. Con dicha pérdida se extinguen los derechos políticos de que gozaba el interesado.

CAPÍTULO III

ALGUNOS ELEMENTOS POLÍTICOS DE LA CONSTITUCIÓN EN LA PARTE ORGANIZATIVA DEL ESTADO

A) La soberanía.

a) Antecedentes.

1. En la teoría política.

1.a) Antigüedad. Aristóteles señala que es un gran problema el saber a quién corresponde la soberanía en el Estado; puede pertenecer a la multitud o a los ricos, a los hombres de bien o a un individuo que sea superior por sus talentos, o a un tirano. Después de reflexionar sobre las ventajas y desventajas que advierte en cada titular de la soberanía, destaca que ésta debe pertenecer a las leyes fundadas en la razón, y que el Magistrado, único u múltiple, sólo debe ser soberano en aquellos puntos en que la ley no ha dispuesto nada por la imposibilidad de precisar en reglamentos generales todos los pormenores. Las leyes son lo que son los gobiernos: malas o buenas, justas o inicuas. Toda ciencia tiene un bien por fin, el primer bien debe ser el fin supremo de la más alta de todas las ciencias, la cual es la política, cuyo bien es la justicia. Y concluye que con la igualdad se priva a los hombres superiores del poder, por lo que el único camino que deben seguir los ciudadanos, es el de someterse de buen grado a ese gran hombre y tomarle por rey. ⁽⁶³⁾

1.b) Edad Media. Se desarrolla la idea de que todo señorío es oficio y por ende las relaciones entre el monarca y la colectividad implican derechos y deberes recíprocos. Uno y otro aparecen como sujetos políticos. Todo señorío es no sólo derecho, sino en primer lugar deber; es un oficio parecido al de Dios, un cargo público, un servicio prestado al cuerpo colectivo. Los gobernantes son instituidos para los pueblos, no es el pueblo quien existe para aquéllos. Por tanto, el poder del gobernante no es absoluto. Su misión es procurar el bien, la paz y la justicia, así como la máxima libertad posible para todos. ⁽⁶⁴⁾

Junto a esta idea medieval del oficio del gobernante surge en el siglo XII el germen de la teoría de la soberanía, que en su forma monárquica eleva al único gobernante a titular de una absoluta plenitud de poder cuyo contenido no precisa explicación alguna, cuya sustancia considera inalienable,

⁽⁶³⁾Cfr. Aristóteles, “*La Política*”, editorial Época, S.A. de C.V., México, págs. 102 a 113.

⁽⁶⁴⁾Otto Von Gierke, “*Teorías Políticas de la Edad Media*”, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1995, págs. 142 y 143.

indivisible e imprescriptible y de la que deriva todo poder subordinado como mera delegación suya. Este concepto monárquico de soberanía provoca que se acentúen los derechos de la colectividad, desembocando en la teoría de la soberanía del pueblo.⁽⁶⁵⁾

En las teorías publicistas medievales se distingue el reconocimiento en todo grupo humano de un derecho originario y activo de la colectividad. Desde la antigüedad se consideraba a la voluntad del pueblo como fuente de la autoridad temporal. Se desarrolló en contraste con la afirmación del origen más o menos usurpador e ilegítimo del poder, la teoría de su institución legítima mediante un contrato de sumisión voluntaria del pueblo, transfiriendo éste el imperium al emperador, quien si lo dejaba vacante se revertía al pueblo, o dicha transferencia era en forma definitiva, no pudiendo el pueblo legislar más.⁽⁶⁶⁾

Esa transferencia del imperium otros publicistas la veían como una concessio, en la que se entregaba un oficio y un usus, mientras que la sustancia del imperium permanece en el pueblo romano, por lo que se alegaba que el pueblo es superior al Emperador, puede hacer leyes y reasumir el poder imperial, lo que da como resultado sistemas opuestos.⁽⁶⁷⁾

El sistema de la monarquía absoluta sobre la soberanía originaria del pueblo, es fundado en un contrato de sumisión, pero con el reconocimiento a la colectividad de un derecho activo de participar en la vida del Estado. Así se sostenía unánimemente que el consentimiento de la colectividad es necesario para la validez de todos los actos del gobernante que sean perjudiciales para los derechos de aquélla.⁽⁶⁸⁾

Otro sistema es el intermedio de la soberanía dividida entre el príncipe y el pueblo, que rechaza la monarquía pura y consideran como mejor la monarquía limitada, o bien una combinación de monarquía, aristocracia y democracia.⁽⁶⁹⁾

El sistema de la soberanía popular, subsistió frente al monarca. Los defensores de este sistema, conforme a la idea de un contrato con el gobernante, sostienen que es una relación jurídica bilateral que confiere a este último un derecho independiente de autoridad del que no puede ser privado mientras sea fiel al pacto. En cualquier forma de gobierno, el pueblo era considerado el verdadero soberano, con lo cual se deduce que la colectividad conserva siempre un poder legislativo y un control permanente sobre el ejercicio del

⁽⁶⁶⁾ Idem, pág. 150.

⁽⁶⁷⁾ Idem, págs. 159 y 160.

⁽⁶⁸⁾ Idem, págs. 160 y 161

⁽⁶⁹⁾ Idem, pág. 163.

derecho a gobernar, pero si el gobernante descuida sus deberes el pueblo puede someterlo a juicio y deponerlo mediante sentencia legítima.⁽⁷⁰⁾

1.c) Época Moderna. Jean Bodin definió a la soberanía como el poder absoluto y perpetuo de una república. La soberanía no es limitada en poder, en responsabilidad y en tiempo. El príncipe es propietario y poseedor de la soberanía; el súbdito no lo es, sino su depositario. O bien, el pueblo tampoco se despoja de su soberanía cuando instituye uno o varios lugartenientes con poder absoluto por tiempo limitado. El poder perpetuo es de por vida. Es absoluto porque el pueblo o los señores de una república pueden conferir pura y simplemente el poder soberano y perpetuo a alguien para disponer de sus bienes, de sus personas y de todo el Estado a su placer, así como de su sucesión, es decir, sin cargas y condiciones. Señala que los atributos de la soberanía son los siguientes:

El poder dar, o anular, leyes a todos en general y a cada uno en particular, sin consentimiento de superior, igual o inferior. Ello comprende su interpretación y enmienda. Bajo este poder están comprendidos todos los demás derechos y atributos de la soberanía.

Esos derechos son declarar la guerra o hacer la paz; conocer en última instancia de los juicios de todos los Magistrados; instruir y destituir los oficiales más importantes; gravar o eximir a los súbditos con cargas y subsidios; otorgar gracias y dispensas contra el rigor de las leyes; elevar o disminuir la ley; fijar valor o tasa de las monedas; hacer jurar a los súbditos y hombres sin excepción fidelidad a quien deben juramento.⁽⁷¹⁾

Thomas Hobbes denomina al procedimiento mediante el cual los hombres se ponen de acuerdo para someterse voluntariamente a algún hombre o asamblea, en la confianza de ser protegidos por ellos contra todos los demás, Estado político o por institución, y lo define así: “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano y tiene poder soberano y los que lo rodean son súbditos.”⁽⁷²⁾

Esa persona que alude Hobbes es el hombre artificial creado por el arte del hombre natural, que llama leviatán, república o Estado, para su

⁽⁷⁰⁾ Idem, págs. 164 y 165.

⁽⁷¹⁾ Jean Bodin, “*Los seis libros de la República*”, 3ª edición, editorial Tecnos, S.A., España, 1997, libro I, capítulo VIII, “De la soberanía”, págs. 47, 49 a 51, 74 y 75.

⁽⁷²⁾ Thomas Hobbes, “*Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*”, 6ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 141.

protección y defensa. Refiere que la soberanía es el alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero. Los Magistrados y otros funcionarios de la judicatura y del Poder Ejecutivo, nexos artificiales. La recompensa y el castigo (mediante los cuales cada nexo y cada miembro vinculado a la sede de la soberanía es inducido a ejecutar su deber) son los nervios que hacen lo mismo en el cuerpo natural; la riqueza y la abundancia de todos los miembros particulares constituyen su potencia. La salud populi (la salvación del pueblo) son sus negocios. Los consejeros, que informan sobre cosas que precisa conocer, son la memoria. La equidad y las leyes, una razón y una voluntad artificiales. La concordia, es la salud. La sedición, la enfermedad. La guerra civil, la muerte. Los convenios mediante los cuales las partes de este cuerpo político se crean, combinan y unen entre sí.⁽⁷³⁾

En el Estado político o instituido, por virtud de la mayoría se otorga el derecho de representar a la persona de todos, es decir, de ser su representante. Los que votaron a favor y en contra, deben autorizar todas las acciones y juicios del hombre o asamblea de hombres. Del Estado derivan todos los derechos y facultades de aquel o de aquellos a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido.⁽⁷⁴⁾

En la Enciclopedia, en el artículo político relativo a la soberanía (gobierno), se define como “el derecho a mandar en última instancia en la sociedad civil, que los miembros de esta sociedad han transmitido a una o varias personas, para mantener el orden en el interior y la defensa en el exterior, y en general para procurarse con esta protección un verdadero bienestar, y sobre todo el ejercicio seguro de sus libertades”.⁽⁷⁵⁾

Como la soberanía reside originariamente en el pueblo y en cada particular respecto a sí mismo, resulta que es la cesión y reunión de los derechos de todos los particulares en la persona del soberano lo que le constituye como tal y genera la soberanía. El primer carácter esencial o derecho que contiene la soberanía, es que es un poder soberano e independiente; el segundo, es que el soberano no está obligado a rendir cuenta de su conducta a nadie, es decir, no es responsable porque existe para el bien público.⁽⁷⁶⁾

Se puede considerar a la soberanía como un conjunto de diversos derechos y de varios poderes diferenciados, pero unidos en un mismo fin, a saber, el bien de la sociedad. Estos diferentes derechos y poderes reciben el nombre de partes esenciales de la soberanía, que son las siguientes:⁽⁷⁷⁾

⁽⁷³⁾ Idem, pág. 3.

⁽⁷⁴⁾ Idem, pág. 142.

⁽⁷⁵⁾ Denis Diderot y Jean Le Round d'Alembert, “*Artículos políticos de la Enciclopedia*”, 2ª edición, editorial Tecnos, España, 1992, pág. 189.

⁽⁷⁶⁾ Idem, pág. 190.

⁽⁷⁷⁾ Idem, págs. 192 y 193.

La primera, fundamento de las otras, es el poder legislativo, en cuya virtud el soberano establece en última instancia las reglas generales y perpetuas, que reciben el nombre de leyes, así cada uno es instruido sobre lo que debe o no hacer para mantener el orden, la forma de conservar la libertad natural, y de cómo debe usar sus derechos para no turbar la paz pública.

La segunda, es el poder coactivo, es decir, el derecho de establecer penas contra quienes perturban a la sociedad con sus desórdenes, y el poder de aplicarlas en la actualidad.

La tercera, es el poder de mantener la paz en un Estado, decidiendo sobre las diferencias de los ciudadanos, como también el de otorgar la gracia a los culpables cuando lo exija la razón del interés público, es lo que se llama el poder judicial.

La cuarta, es la que concierne a la religión por causa de su influencia sobre el bienestar y la paz de la sociedad.

La quinta, el poder de otorgar seguridad al Estado en el exterior, y a este efecto, el derecho de armar a los súbditos, reclutar tropas, exigir obligaciones públicas, hacer la paz, tratados y alianzas con los Estados extranjeros, y obligar a todos los súbditos a observarlos.

La sexta, el derecho de procurarse dinero, de reclutar a los súbditos absolutamente necesarios en tiempos de paz y de guerra para asegurar la paz del Estado y proveer a las necesidades públicas.

b) La soberanía popular y la soberanía nacional.

Jean Jacques Rousseau propagó la teoría de la soberanía popular, cuyo origen refiere se encuentra en un contrato social, en el que su objeto no es sólo producir un cuerpo moral y colectivo, sino crear en la sociedad una autoridad pública, superior a los individuos, quienes enajenan su persona a favor de la comunidad, subordinándose el individuo y su voluntad a la suprema voluntad general, la que se convierte en soberana; así los asociados son ciudadanos en cuanto participan en la autoridad soberana, y súbditos en cuanto sometidos a las leyes del Estado. Asimismo, sostiene que cada miembro del Estado tiene una parte de la autoridad soberana, es decir, la soberanía del Estado se integra con la suma de cada soberanía individual.⁽⁷⁸⁾

La soberanía nacional es considerada en Francia como uno de los principios fundamentales del derecho público y de la organización de los poderes, que se conquistó en la revolución de 1789 y se consagró en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en su artículo 3 al señalar que el principio de toda soberanía reside esencialmente en la

⁽⁷⁸⁾Cfr. R. Carré de Malberg, “*Teoría general del Estado*”, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, págs. 875 y 876.

Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente. La soberanía fue puesta en la Nación por causas históricas de los antiguos regímenes monárquicos, en los que el rey se ostentaba propietario del poder estatal, incluso como la personificación del Estado, pero la revolución separó el Estado y al rey, señalando a la Nación como elemento del Estado y sujeto jurídico de la soberanía, por lo que ésta no se transfirió a todos los miembros de la Nación, a cada individuo en particular o a un grupo de individuos, sino a la colectividad nacional que es personificada por el Estado.⁽⁷⁹⁾

2. En la teoría general del derecho. El jurista Hans Kelsen al examinar las teorías relativas a la primacía del derecho nacional sobre el internacional, refiere que la afirmación de que la soberanía es una cualidad esencial del Estado, significa que el Estado es una autoridad suprema, entendida ésta como el derecho o poder de expedir mandatos obligatorios que confiere un orden normativo, de tal manera que otros individuos se encuentran obligados a obedecer. Así, la autoridad es originariamente la característica de un orden normativo, el cual sólo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer.⁽⁸⁰⁾

Esta identidad entre Estado-autoridad y orden normativo, como soberanos, es una consecuencia derivada de la tesis del citado autor de que sólo hay un concepto jurídico del Estado: el Estado como orden jurídico centralizado. Afirma que la identidad de Estado y orden jurídico resulta por el hecho de que la sociedad está constituida por una organización política, la cual es un orden coercitivo, que es un carácter esencial del derecho.⁽⁸¹⁾

c) Resumen: Se ha observado en el decurso de la historia de la teoría política, que el poder supremo de mandar en forma legítima una persona, varias o todas, surge a través de un pacto o acuerdo, el cual genera las calidades de gobernantes y gobernados, así como derechos y deberes recíprocos para éstos, conservando la soberanía el titular de la misma y cuyo objeto es el bienestar de la organización política. Así también, que para el ejercicio de ese poder supremo se requiere de un objeto en quien ejercitarse, que es una sociedad organizada por virtud de un orden jurídico, y de un lugar en el que se encuentra asentada aquella que corresponde al en que se aplica éste. La integración de estos tres elementos: poder, población y territorio, constituyen

⁽⁷⁹⁾Idem, págs. 887, 889 y 893.

⁽⁸⁰⁾Hans Kelsen, "*Teoría General del Derecho y del Estado*", 4ª reimpression, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, pág. 456.

⁽⁸¹⁾Idem, pág. 226.

al Estado,⁽⁸²⁾ cuyo poder posee el atributo de soberano, supremo, lo que significa que ningún otro poder puede estar por encima del Estado. En el concepto del poder está contenido el de orden jurídico, de ahí que el poder sea objeto del derecho político, como doctrina de los poderes del Estado, de sus órganos, de sus funciones, de sus límites, de sus derechos y de sus deberes.

Esta concepción política de la soberanía, se condensa por una normativa a partir del siglo XX con Hans Kelsen, para quien dentro de su teoría general del Estado, éste tiene los elementos siguientes: territorio, tiempo, pueblo, competencia del Estado, conflicto de leyes, derechos y deberes fundamentales del Estado, así como el poder del Estado **(83)**

Esta visión normativa señala que respecto al poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, es la validez y eficacia del orden jurídico nacional, si la soberanía se considera como una cualidad de tal poder **(84)**.

d) Comentario respecto al artículo 39 constitucional.

El artículo 39 constitucional establece que “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”.

Debe quedar claro que la constitución de un Estado en un documento solemne, condensa los elementos que lo integran en un sistema de normas con jerarquía superior; al ser así, tendremos que realizar nuestro análisis de esta norma constitucional en cuanto a su estructura, elementos, significado de ellos, vinculación con otras normas constitucionales y fin.

Respecto a la primera parte de este artículo, se hace referencia a un sujeto que es el pueblo, al cual no le podemos dar la connotación de un conglomerado de personas unidas por coincidir sus pensamientos, sentimientos, voluntades y solidaridad de intereses, porque implica un postulado ético-político y un concepto del pueblo de forma pasiva, en el que no tienen cabida los menores de edad y mayores de edad incapaces, por razones naturales. El pueblo, más bien es un sistema de actos individuales regidos por la ordenación jurídica del Estado, cuyos titulares que en conjunto forman el pueblo en forma activa, participan en la formación de la voluntad colectiva que es el contenido de los llamados derechos políticos.⁽⁸⁵⁾

En efecto, ese sujeto llamado pueblo que está compuesto de individuos, sólo lo integran aquellas personas que tienen la calidad de ciudadanos porque

(82) Véase Georg Jellinek, “*Teoría general del Estado*”, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, págs.368 a 400.

(83) Hans Kelsen, op. cit., págs. 246 a 316.

(84) Idem, pág. 302.

(85) Hans Kelsen, “*Esencia y valor de la democracia-Forma del Estado y Filosofía*”, 1ª edición, Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., México, 2005, págs. 32 y 33.

son los únicos que gozan de los derechos políticos.

Al respecto, el artículo 34 constitucional dispone que son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

En el artículo 35 de dicho texto constitucional, se establece que son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes; y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Estas prerrogativas conocidas como derechos políticos, al ser ejercidas por los titulares de las mismas, es decir, por los ciudadanos, que en su conjunto conforman el pueblo, participan en la formación de la voluntad colectiva, en el sentido de votar por otro ciudadano para que ejerza el poder; que sea votado para ejercer el poder; de asociarse con otros ciudadanos para formar una agrupación política y participar en los asuntos políticos del país; tomar las armas en el Ejército y Guardia Nacional para la defensa de la República y sus instituciones y ejercer el derecho de petición en toda clase de negocios; de ahí que la soberanía se reduzca a los actos descritos en las fracciones anteriores.

El pueblo tiene una cualidad, que es la de ser soberano, es decir, la constitución no reconoce a otro grupo o cuerpo de individuos que tenga derechos superiores o que prevalezcan sobre los derechos políticos de los ciudadanos, para la formación de la voluntad colectiva.

La soberanía tiene el calificativo de nacional, lo cual significa que esa cualidad no le fue arrogada a cada ciudadano en particular o a alguna agrupación política, sino al pueblo entero (ciudadanos) como ente colectivo,

por esa razón se alude a la soberanía nacional; de lo cual se advierte, que el vocablo Nación es utilizado como sinónimo de pueblo.

El Abate Sieyes definió a la Nación en términos políticos, como un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y representados por una misma legislatura; ello para enfatizar que hay ciudadanos con privilegios y derechos civiles y políticos separados del de los ciudadanos, como si fueran un pueblo aparte dentro de la gran Nación. De ahí que llama Tercer Estado al conjunto de ciudadanos que pertenecen al orden común; y reitera, una ley común y una representación común, es lo que constituye una Nación.⁽⁸⁶⁾

Continuando con nuestro análisis del artículo en comento, la soberanía nacional tiene tres características: residencia, esencial y originaria. Por residencia se entiende que la soberanía está o se encuentra en el pueblo; por esencial, que es principal o sustancial; y por originaria, que nace o tiene su raíz en el pueblo. Así, la soberanía nacional con sus tres características podemos entenderla como: “aquella cualidad que se encuentra de nacimiento principalmente en el pueblo”.

Lo que significa que la soberanía nacional, radicará o estará, si no de nacimiento, sí secundariamente en otro titular. Efectivamente, las prerrogativas de votar y ser votado para cargos de elección popular, se ejercen por los ciudadanos y dan inicio a la formación de la voluntad colectiva que culmina por ejemplo, en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, hay casos en que esas prerrogativas no las ejercen los ciudadanos, sino que el Congreso de la Unión se constituye en Colegio Electoral para designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en términos de los artículos 84 y 85 constitucionales, según lo dispone el artículo 73, fracción XVI, del mismo ordenamiento legal.

En cuanto a la segunda parte del artículo, señala que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Con esto se quiere decir que los poderes públicos establecidos en el artículo 49, párrafo primero, constitucional: legislativo, ejecutivo y judicial, provienen del pueblo por así disponerlo al aprobarse y expedirse la Constitución, y que están instituidos para su beneficio. Esto es así, porque los ciudadanos no cuentan con la prerrogativa o derecho político de crear más poderes a los ya establecidos en la Constitución; por tanto, el pueblo no puede jurídicamente dar existencia a otros poderes, per se ni por medio de los representantes populares, por no existir disposición constitucional expresa al respecto.

El poder público nace de la institución estatal, cuyo titular es el Estado, concebido como una fuerza superior a cualquier voluntad del hombre, es una

⁽⁸⁶⁾Emmanuel Sieyes, “¿Qué es el Tercer Estado?”, 1ª edición, Alianza Editorial, España, 2003, págs. 92 y 96.

fuerza impersonal y de derecho de que dispone el poder institucionalizado, que el estatuto constitucional tendrá por objeto poner a disposición de los gobernantes para permitirles cumplir sus funciones.⁽⁸⁷⁾

Tocante a la tercera parte del precepto en comento, refiere que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Esto nos indica que el pueblo, y no los ciudadanos de manera individual, es decir, el ente colectivo conformado por los ciudadanos, tiene un derecho inalienable, esto es, que no es factible jurídicamente transmitirlo, ya sea a otro ciudadano, agrupación o poder, nacional o extranjero. Ese derecho es el de alterar o modificar la forma de su gobierno. Alterar significa cambiar la esencia o forma de una cosa, y modificar significa limitar, determinar, restringir, reducir excesos, transformar o cambiar una cosa mudando alguno de sus accidentes.

La forma de gobierno, según el artículo 40 constitucional, es el de una república, representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esa ley fundamental.

Luego entonces, el pueblo tiene el derecho inalienable, por ejemplo de cambiar la democracia y la representatividad, por la democracia directa con mandatos específicos y ejecutores de los mismos; o bien, por ejemplo, modificar el federalismo, es decir, reducir el centralismo. La propia Constitución en su artículo 135, señala el mecanismo para ello, a través de las reformas de la Constitución. O sea, que el pueblo, por conducto de sus representantes populares, en el Congreso de la Unión y en las legislaturas de los Estados, podrá ejercitar el derecho de alterar o modificar la forma de gobierno. El único instrumento jurídico con el que cuenta el pueblo para ejercer tal derecho, es otro derecho, de tipo político, que consiste en el de petición, previsto en el artículo 35, fracción V, constitucional.

En síntesis, el pueblo tiene el derecho político de pedir a los representantes populares, ya sea a los Diputados o Senadores al Congreso de la Unión, al Presidente de la República y a las legislaturas de los Estados, que a través de ellos y en uso del derecho de éstos de iniciativa contemplado en el artículo 71 constitucional, se ejerza el derecho del pueblo de alterar o modificar la forma de gobierno, a través de la reforma a la Constitución. Sin embargo, este derecho inalienable del pueblo, aun cuando es válido es ineficaz, toda vez que no se podrá hacer efectivo o materializar mientras no se establezca en la Constitución cuál es el parámetro ciudadano requerido para ejercer tal derecho inalienable, los supuestos, soluciones y consecuencias a los casos en que los representantes populares se nieguen a ejercer ese derecho

⁽⁸⁷⁾ Georges Burdeau, "*Tratado de Ciencia Política*", 1ª edición, tomo II El Estado, volumen I La formación del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, págs. 310 y 311.

del pueblo, el procedimiento ciudadano que se debe seguir para el ejercicio del consabido derecho, el tribunal que resuelva en caso de conflicto entre el pueblo y los poderes ejecutivo, legislativo y legislaturas locales, con respecto a la procedencia de la alteración o modificación de la forma de gobierno, pues so pretexto de ella es factible que se pretenda modificar otros aspectos de la Constitución que no tengan que ver con la forma de gobierno. O sea, que debe existir también un control de la constitucionalidad de ese derecho inalienable.

B) La forma de gobierno. El artículo 40 constitucional expresa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esa ley fundamental.

Esta disposición es una declaración o testimonio de que al constituirse la ley fundamental el pueblo emitió su voluntad para elegir esa forma de gobierno, y con ello legitimarla. Esta forma de gobierno contiene cuatro principios políticos fundamentales, a saber:

I. La República.

Antecedentes

1. Antigüedad. Aristóteles sostiene que la república es una combinación de la democracia y de la oligarquía. La aristocracia atribuye el predominio político a la virtud, como la riqueza es el de la oligarquía, y la libertad el de la democracia. Las tres admiten la supremacía de la mayoría, la decisión acordada por el mayor número de miembros del cuerpo político tiene siempre fuerza de ley. En el Estado de igualdad, la libertad, la riqueza y el mérito se disputan; la combinación de los dos primeros produce la república. Señala tres modos de combinación de la oligarquía y democracia: 1. En el poder judicial: en la oligarquía se condena al rico a una multa si no asiste al tribunal y no se da nada al pobre cuando concurre; en la democracia hay indemnización para los pobres y no hay multa para los ricos. 2. El derecho de entrar en la asamblea política se adquiere sin ninguna condición de riqueza; en otro, se exige renta elevada. 3. La suerte para la designación de los magistrados es una institución democrática; y el principio de elección es oligárquico. La república es un punto intermedio.⁽⁸⁸⁾

Cicerón, en sus diálogos en torno a la república para influir en evitar la ruina de Roma, refirió que la república es la cosa pública, propia del pueblo,

⁽⁸⁸⁾ Aristóteles, op. cit., págs. 204 a 207.

entendido éste como una consociación de hombres que aceptan las mismas leyes y tienen intereses comunes. Que la república es tal y como es el carácter y la voluntad del que la gobierna, por tanto, la libertad (entendida como el derecho a participar en el gobierno del Estado) reside en las sociedades en que el sumo poder existe en el pueblo.⁽⁸⁹⁾

2. Edad Media. El imperio, o Estado, es la verdadera república, pero se conceden derechos políticos a las ciudades o comunidades inferiores, por lo que se considera república a Roma, a todo el imperio y a cualquier ciudad.⁽⁹⁰⁾

3. Época Moderna. Bodin señala que los antiguos llamaban república a una sociedad de hombres reunidos para vivir bien y felizmente. Sin embargo, le parece que a esta definición le faltan tres elementos importantes: la familia, la soberanía y lo que es común en una república; en razón de ello, la define diciendo: “República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano”. Por gobierno recto entiende el que se ajusta a la ley, a diferencia de la banda de ladrones y piratas, y se encarga de la administración doméstica. Por familia, la fuente y origen de toda república, en la que la administración doméstica es el recto gobierno de la familia y del poder que el jefe de ésta tiene sobre los suyos y de la obediencia que les es debida. La familia bien dirigida es la verdadera imagen de la república, y el poder doméstico es comparable al poder soberano. Tres familias constituyen una república tan perfecta como si hubiera seis millones de personas, a condición de que uno de los jefes de familia tenga poder soberano sobre los otros dos, o los dos juntos sobre el tercero, o los tres en nombre colectivo sobre cada uno de ellos en particular. Respecto a lo que es común y de carácter público, refiere el patrimonio público, el tesoro público, el recinto de la ciudad, las calles, las plazas, templos, mercados, los usos, las leyes, las costumbres, la justicia, las penas, etc.⁽⁹¹⁾

Diderot y d’Alembert, la definen como la forma de gobierno en la que el pueblo como un todo, o una parte de él, posee el poder soberano. En el primer caso, hay una democracia; y en el segundo, una aristocracia. Cuando varios cuerpos políticos se reúnen para convertirse en ciudadanos de un Estado mayor, es una república federativa.⁽⁹²⁾

Jellinek asevera que los orígenes de la república se localizan en Roma,

⁽⁸⁹⁾ Marco Tulio Cicerón, “*Sobre la República, Sobre las leyes*”, 2ª edición, editorial Tecnos, España, 1999, págs. 27 y 31.

⁽⁹⁰⁾ Otto Von Gierke, op. cit., pág. 255.

⁽⁹¹⁾ Jean Bodin, op. cit., págs. 9, 11, 16 y 17.

⁽⁹²⁾ Denis Diderot y d’Alembert, op. cit., pág. 186.

como oposición a la monarquía o negación al dominio de uno solo. La república puede ser dividida de acuerdo al número y naturaleza de sus órganos inmediatos, por ejemplo:

Las Repúblicas democráticas, que tienen un órgano, inmediato y primario, como Grecia. Con varios órganos inmediatos, que es la regla general, como Roma. Asimismo, otra división que señala es la de acuerdo a la naturaleza de sus órganos inmediatos, y cita por ejemplo, la república democrática, la cual descansa sobre el carácter de la comunidad del pueblo como órgano supremo del Estado, esto es, sobre la participación de todos los nacidos (por lo común, los ciudadanos varones) en la soberanía del Estado. Lo que singulariza a la república democrática actual es la peculiaridad del sistema representativo, en el que todas las funciones del Estado se ejercen mediante representantes, los cuales son órganos secundarios de un solo y mismo órgano primario.⁽⁹³⁾

El concepto de la república es el eje de los otros tres conceptos políticos básicos mencionados: la representación, la democracia y la Federación. La república desde el Renacimiento se entiende como una forma de gobierno en la cual la jefatura del Estado no es permanente, sino que se renueva periódicamente por la vía de las elecciones mediante el voto popular; por tanto, se puede afirmar que el Constituyente de 1917 creó una república para México, porque el pueblo en ejercicio de su voluntad soberana renueva periódicamente a los titulares del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.⁽⁹⁴⁾

La Constitución determina el plazo de duración del ejercicio de los titulares de las funciones legislativa y ejecutiva y señala el plazo en que deben cesar los salientes y acceder al cargo los entrantes. Nadie se puede prolongar indefinidamente en un cargo. Este principio se complementa con otro, consistente en el de la no reelección, que es de alcance relativo, en el caso de los legisladores, y absoluto por lo que hace al Presidente de la República.⁽⁹⁵⁾

II. La Representación Política.

Antecedentes.

1. Antigüedad. Una gran mayoría de autores sostiene que fue desconocida la técnica de la representación política por las organizaciones

⁽⁹³⁾ Georg Jellinek, op. cit., págs. 617, 620, 628 a 630.

⁽⁹⁴⁾ Félix Ponce Nava Treviño, *“Democracia y representación. El balotaje en la elección presidencial en México”*, ensayo que aparece en la Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I intitulada “Democracia y representación en el umbral del siglo XXI”, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, págs. 299 y 300.

⁽⁹⁵⁾ Elisur Arteaga Nava, *“Constitución, Política y Realidad”*, 1ª edición, editorial siglo XXI, México, 1997, pág. 43.

políticas antiguas; otros autores afirman lo contrario, incluso se llega a citar una evidencia arqueológica: el Parlamento de Urok, en Grecia.⁽⁹⁶⁾

Sartori sostiene que la representación política incluye el problema de un gobierno representativo y por ende la construcción de una democracia indirecta, que es inconcebible en el mundo clásico.⁽⁹⁷⁾

2. Edad Media. Se admitía que el ordenamiento jurídico-político tiene por objeto la decisión sobre el reparto del poder, el cual aparecía como competencia constitucional de una parte del grupo que representa a la totalidad del cuerpo colectivo, distinguiéndose con ello la personalidad individual y la colectiva de todo titular humano del poder, entre sus derechos particulares y públicos, actos privados y oficiales. La doctrina medieval dio al monarca carácter representativo, al considerar que el derecho subjetivo a gobernar, era una llamada a la dignitas, (dignidad) en cuyo concepto la función del gobernante era objetivada como una esfera de competencia constitucionalmente definida, en la que como cabeza representa a todo el cuerpo. Se considera que el emperador no es el imperio, sino que sólo en virtud de su cargo representa al Imperio y a la colectividad del pueblo a él sometida. Se toma conciencia de que los poderes atribuidos a la colectividad del pueblo no son la suma de los derechos individuales de sus miembros, sino el derecho público de una asamblea constitucionalmente formada, sin identificarla con el cuerpo del Estado, pero con facultades para ejercer el poder supremo en forma colectiva y no distributiva; como cotitular del derecho colectivo se presenta no al individuo como tal, sino al ciudadano activo con capacidad electoral. La voluntad del pueblo se expresa en asambleas, en las que opera el principio mayoritario, partiendo de la base de la presunción de la representación de todos por medio de la mayoría.⁽⁹⁸⁾

Proviene del derecho de corporaciones, la forma jurídica de la idea del ejercicio de los derechos del pueblo por una asamblea representativa. Siempre que un derecho, superior o subordinado, de la colectividad fuera opuesto al gobernante, se admitía la posibilidad del ejercicio de aquel derecho por una asamblea de representantes, lo que era imprescindible en aquellos casos en que pareciera irrealizable una reunión de todo el pueblo a causa del tamaño de la comunidad, cuya representación era plena y derivaba del mandato otorgado originariamente en la elección.⁽⁹⁹⁾

⁽⁹⁶⁾ Amador Rodríguez Lozano, “*Los claroscuros de la representación política*”, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, págs. 59 a 61. Este autor se afilia a los que sí existió en la antigüedad la representación política, para ello realiza un análisis de las culturas griegas y romanas, en cuanto a sus instituciones políticas.

⁽⁹⁷⁾ Giovanni Sartori, “*Elementos de Teoría Política*”, 2ª reimpresión, Editorial Alianza, España, 2005, pág. 258, en la nota a pie de página 3.

⁽⁹⁸⁾ Otto Von Gierke, op. cit., págs. 188 a 191, 193, 194 y 197..

⁽⁹⁹⁾ idem, págs. 198 y 200.

3. Época Moderna. El régimen representativo parte del sistema de la soberanía nacional. En la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, se señala que los poderes se ejercen en virtud de una delegación en los diversos individuos o cuerpos que se convertirán en sus titulares efectivos, que corresponde a la teoría clásica francesa formulada por Sieyes ante la Asamblea constituyente. El régimen representativo designa un sistema constitucional en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos en forma temporal, implica cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, que se ejerce bajo la forma y en la medida del electorado. Rousseau sólo admite el régimen representativo bajo la reserva del mandato imperativo y de la ratificación popular, que son procedimientos de gobierno directo.⁽¹⁰⁰⁾

Otra forma de concebir la representación política diversa a la imposibilidad de reunir al pueblo, se funda en la aseveración de que la masa común de los ciudadanos no posee en grado suficiente la capacidad y la prudencia, que son necesarias en los grandes Estados modernos, para discernir las medidas que puede demandar el interés nacional, así como tampoco el pueblo tiene el tiempo para llevar asuntos de Estado, agregó Sieyes. Más tajante Montesquieu al decir que el pueblo no debe entrar en el gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que está muy a su alcance.⁽¹⁰¹⁾

Las características del sistema representativo, según la teoría clásica, son los siguientes:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, no del distrito electoral que lo eligió, su representación es ante la Nación.
- b) El representante goza de una independencia respecto de sus electores; sus electores no le pueden indicar el sentido en que deberá votar en la cámara o parlamento.
- c) El representante popular tiene una dieta o salario proporcionado por el Estado, no por los votantes.
- d) Los votantes no pueden en ningún momento solicitar y obtener la renuncia del representante, aunque se argumente que hay una revocación de mandato.
- e) El representante no tiene obligación de rendir informes ni cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) El representante se elegirá por el principio de voto individual, obteniendo la representación quien haya obtenido la mayoría de los votos en una jurisdicción electoral.

⁽¹⁰⁰⁾R. Carré de Malberg, op. cit., págs. 914, 915, 916 y 920.

⁽¹⁰¹⁾idem, págs. 920 y 921.

Este sistema representativo lo acogió la Constitución de 1917. En este sistema existe el principio de representación mayoritaria, en el cual el candidato que obtenga el mayor porcentaje de votos será el ganador de la curul en disputa. Actualmente, también existe el sistema de representación proporcional, en la elección del poder legislativo, por el cual las curules se distribuyen entre las fuerzas políticas participantes en la elección, en forma proporcional al total de votos obtenidos.⁽¹⁰²⁾

III. La Democracia.

Antecedentes.

1. Antigüedad. La palabra democracia se compone de dos vocablos griegos, *kratos* que significa poder, y *demos*, pueblo, por lo que etimológicamente significa poder del pueblo. Desde el siglo III a.C. hasta el siglo XIX la democracia sufrió un largo eclipse. En el siglo IV a.C. la democracia en Atenas era casi literal al significado del término. Existía la asamblea ciudadana y un consejo de 500 miembros, cuya rotación de manera rápida en la distribución de los cargos públicos, permitía ser gobernado y gobernar, es decir, todos se autogobernaban por turno.

Aristóteles la clasificó como forma corrompida del gobierno, porque los pobres gobiernan en su propio interés, en lugar del interés general, pues hacían y deshacían leyes a su antojo, con lo que Atenas acabó polarizada por conflictos entre pobres y ricos.⁽¹⁰³⁾

Este filósofo griego señaló que existen cinco especies de democracia, en la primera tiene dos bases fundamentales: la igualdad fundada por la ley, en el sentido de que los pobres no tendrán más derechos que los ricos; y la libertad, concebida como participación en asuntos públicos o derechos políticos.⁽¹⁰⁴⁾

2. Edad Media. En la doctrina medieval para unos el pueblo había transferido irrevocablemente su poder al príncipe. Para otros no había *translatio* sino *concessio imperio*, era una transmisión sólo del ejercicio del poder y no de su titularidad, el cual mantenía su derecho a revocarlo.⁽¹⁰⁵⁾

⁽¹⁰²⁾Félix Ponce Nava Treviño, op. cit., págs. 305 y 306. Para conocer acerca de la formación del gobierno representativo en México, puede consultarse la obra "*En nombre de la Nación*" de Alfredo Ávila, coeditada en México por Taurus y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, que abarca el período 1808-1824.

⁽¹⁰³⁾Giovanni Sartori, op. cit., págs. 29, 35 y 36.

⁽¹⁰⁴⁾Aristóteles, op. cit., pág. 198.

⁽¹⁰⁵⁾Giovanni Sartori, op. cit., pág. 38.

3. Época Moderna. Del paso de la democracia antigua a la moderna, surgió la distinción entre titularidad y ejercicio del poder; el principio de la mayoría sobre las minorías; la concepción del individuo-persona; el constitucionalismo y la representación política; el liberalismo como teoría y práctica de la protección jurídica de la libertad individual a través del Estado constitucional; la expansión del sufragio; y los partidos políticos.⁽¹⁰⁶⁾

La democracia moderna descansa sobre los partidos políticos, por lo que la democracia, necesaria e inevitablemente requiere un Estado de partidos, los cuales son órganos constitucionales para la formación de la voluntad estatal.⁽¹⁰⁷⁾

La democracia del Estado moderno es una democracia mediata, parlamentaria, en la cual la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de aquellos que han sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos. Así, los derechos políticos, en los que consiste la libertad, se reducen en síntesis a un mero derecho de sufragio.⁽¹⁰⁸⁾

Hay quienes afirman que la definición de democracia tiene antinomias inherentes: “Se reconoce pacíficamente la contradicción absoluta entre la proclamación ideal de la soberanía de todos, con identidad perfecta de gobernados y gobernantes, por un lado, y, por otro, la permanencia en la realidad del mando de unos pocos sobre los muchos que deben obedecer. Por regla general, la participación de las multitudes en la vida pública se reduce principalmente a la elección de los componentes de los órganos representativos. Vuelve, pues a proponerse una doctrina clásica según la cual una cosa es el gobierno directo del pueblo y otra la designación de los gobernantes mediante sus correspondientes procedimientos de votación. En nuestros tiempos se ha opinado que el gobierno representativo, incluso con sufragio universal, acaba creando en sustancia un organismo adecuado para la circulación de las élites, entre una pluralidad de oligarquías, a través de los mecanismos electorales, y no desde luego una distribución efectiva de las funciones de gobierno a todos los gobernados... Las promesas de instaurar el imposible gobierno de todos se juzgan, en cambio, como portadoras de actitudes peligrosas, de instigaciones al rechazo del único ordenamiento adecuado a las aspiraciones liberales democráticas posible de hecho e incluso a cohonestar la instauración de regímenes totalitarios”.⁽¹⁰⁹⁾

⁽¹⁰⁶⁾ idem, págs. 38, 42 y 43. El mismo autor, analiza la teoría, la práctica y el futuro de la democracia, en su excelente obra *¿Qué es la democracia?*, 1ª edición, editorial Taurus, México, 2003.

⁽¹⁰⁷⁾ Hans Kelsen, “*Esencia y valor de la democracia-Forma del Estado y Filosofía*”, op. cit., págs. 35 a 37.

⁽¹⁰⁸⁾ idem, pág. 47.

⁽¹⁰⁹⁾ Pietro Giuseppe Grasso, “*El problema del constitucionalismo después del Estado moderno*”, editorial Marcial Pons, España, 2005, págs. 47 y 48.

IV. La Federación.

Antecedentes.

1. Antigüedad. Hay autores que sostienen que la idea de la Federación parece tan antigua como las de monarquía y democracia, pues hace más de doce siglos antes de Jesucristo se la ve en las tribus hebraicas, separadas las unas de las otras en sus valles, pero unidas, por una especie de pacto fundado en la consanguinidad.⁽¹¹⁰⁾ La sociedad constituida por otras sociedades hicieron que Grecia prosperara por largo tiempo, consistiendo esta forma de gobierno en una república federativa que consiste en un convenio, según el cual, varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado mayor que se propone formar.⁽¹¹¹⁾

2. Edad Media. Existieron tendencias federativas del todo social, por la estructura de cinco grupos orgánicos que se sitúan por encima del individuo y la familia: comunidad local, ciudad, provincia, pueblo o regnum e imperio. Frente a esta tendencia estructural Federalista se opone una tendencia centralizadora; sin embargo, se carecía de un concepto de Estado Federal en la doctrina medieval.⁽¹¹²⁾

3. Época Moderna. La palabra Federación proviene del vocablo latino *faedus*, que significa pacto, contrato, convención, alianza, etc., es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios o Estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares. El contrato de la Federación tiene por objeto garantizar a los Estados su soberanía, su territorio y la libertad de sus ciudadanos, arreglar además sus diferencias y proveer por medio de medidas generales a todo lo que mira a la seguridad y prosperidad comunes.⁽¹¹³⁾

La doble identidad del Estado (como autoridad y como persona de derecho privado) es importante para comprender el Federalismo. El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, mientras que el gobierno es el conjunto de órganos estatales que ejercen las funciones en

⁽¹¹⁰⁾Proudhon, "*El principio federativo*", 1ª edición, editorial Gernika, México, 1992, págs. 75 y 76.

⁽¹¹¹⁾Montesquieu, "*Del espíritu de las leyes*", 2ª edición, tomo II, editorial Gernika, México, 2000, págs. 181 y 182.

⁽¹¹²⁾Otto Von Gierke, op. cit., págs. 116, 117 y 257.

⁽¹¹³⁾Proudhon, op. cit., págs. 61 y 62.

que se desarrolla el poder público. En el Estado Federal, las entidades que lo componen pierden su soberanía exterior y ciertas facultades a favor del gobierno central, si bien conservan las atribuciones no otorgadas a éste.⁽¹¹⁴⁾

Se afirma que el Federalismo se originó en los Estados Unidos de América para evitar la desunión de antiguas colonias inglesas.⁽¹¹⁵⁾ La estructura del Estado federal comprende: 1) Un orden jurídico central; 2) Un orden jurídico local; 3) La coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado; 4) La participación de ambos órdenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales; y 5) La Coordinación de ellos entre sí por una Ley Suprema, que es la constitución general.

Las partes integrantes de la Federación deben estar dotadas de autonomía. El fundamento constitucional del estado Federal mexicano se encuentra en los artículos 39, 40 a 44, 115 a 119, 122 y 124. Los Estados son libres y soberanos respecto a su régimen interior y siempre que no contravengan el pacto Federal. Existe una distribución del poder con base en el elemento territorial. La soberanía la ejercen los poderes de la Unión y los Estados. Los artículos 42, 43 y 44, establecen la integración geográfica del Estado Federal. El artículo 115 regula la organización y competencia de los Municipios; el 116 señala cómo se divide el poder en los Estados; y los artículos 117, 118, 121 y 124 fijan diversas competencias de las entidades federativas.⁽¹¹⁶⁾

La Constitución establece en su artículo 105, las controversias constitucionales y la acción inconstitucional como medios de control que evitan la transgresión al sistema Federal.

En el artículo 119, párrafo primero, constitucional, se prevé la garantía Federal que es la protección que la Federación debe otorgar a las entidades federativas, de oficio en caso de invasión o violencia exterior; sublevación o conflicto interior, siempre que sean excitados los poderes de la unión por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida. Como el poder ejecutivo es el jefe del ejército, además de proveer a la seguridad interior y la defensa del Estado, la excitativa debe hacerse al Presidente de la República.⁽¹¹⁷⁾

Así, el Federalismo es una forma de Estado caracterizada por la unión de colectividades autónomas en un territorio determinado, sujetas a un poder

⁽¹¹⁴⁾Suprema Corte de Justicia, Serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, El Federalismo, 1ª edición, tomo 3, México, págs. 14 y 17.

⁽¹¹⁵⁾Idem, págs. 19 y 27.

⁽¹¹⁶⁾Idem, págs. 29, 51 y 52.

⁽¹¹⁷⁾Idem, pág. 89.

central pero soberanas al interior, y donde opera una descentralización política especial que determina el reparto de facultades entre el gobierno central y los Estados, a fin de que prevalezca una sola voluntad Federal.⁽¹¹⁸⁾

C) Los partidos políticos. El artículo 41 constitucional establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos en dicho ordenamiento constitucional y en los particulares de los Estados, los que no pueden contravenir el pacto Federal. Asimismo, que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, sentando las bases, de las que forman parte los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral quien organiza las elecciones y aquellos participan en los procesos electorales Federales, estatales y municipales, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos, que tienen una función mediadora y articuladora, son instrumentos solamente de la democracia, por lo que la democracia de partidos no debe sustituir enteramente a la democracia de ciudadanos.⁽¹¹⁹⁾

Los partidos políticos no agotan los cauces de expresión del pluralismo político, ya que hay opiniones de grupos no partidistas; ni tampoco agotan los cauces de expresión del pluralismo social, que se manifiesta a través de sindicatos, asociaciones y demás entes colectivos con diversidad de creencias e intereses. La estructura interna y funcionamiento de los partidos políticos debe ser democrática, cuyo papel institucional no debe sustituir al Estado.⁽¹²⁰⁾

⁽¹¹⁸⁾ Idem, pág. 26.

⁽¹¹⁹⁾ Manuel Aragón Reyes, "Democracia y *representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio*", ensayo que se contiene en la memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, intitulado "Democracia y representación en el umbral del siglo XXI", 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, pág. 9.

⁽¹²⁰⁾ Idem, pág. 10.

CAPÍTULO IV

DERECHOS Y DEBERES DE LOS DIPUTADOS PROPIETARIOS DEL PODER LEGISLATIVO DE LA FEDERACIÓN.

Introducción.

Los sujetos de los derechos y deberes inherentes al cargo de Diputado, son los ciudadanos que obtuvieron la constancia de mayoría y validez o la de asignación proporcional en la elección correspondiente, por virtud de las cuales les corresponde ejercer la función de representantes de la Nación; en mérito a ello, tales ciudadanos adquieren el carácter de Diputados propietarios.

Un Diputado propietario, miembro del Poder Legislativo de la Federación, es un representante de la Nación durante tres años, de conformidad a los artículos 40, 41, fracción I, párrafo segundo, y 51 constitucionales.

El Diputado propietario, representante del ente colectivo llamado Nación, excluye de su representación como tales a los distritos electorales uninominales y listas regionales, ya que éstos, según los artículos 52 y 53 constitucionales, son sistemas electorales. Claro está que es factible jurídicamente representar a una persona física o jurídica, pero no a sistemas electorales.

Suele utilizarse como sinónimos los conceptos régimen electoral, derecho electoral y sistema electoral.

El régimen electoral abarca todos los fenómenos relacionados con la elección. El derecho electoral se refiere a todo lo regulado por la ley en relación a las elecciones, o bien al sufragio en cuanto a las condiciones para poder participar en las elecciones y a la configuración de este derecho de participación. Y el sistema electoral en su sentido restringido y científico **se refiere al principio de representación** que subyace al procedimiento técnico de la elección, **y al procedimiento mismo**, por el cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.⁽¹²¹⁾

En efecto, lo que se determina a través de un sistema electoral es lo relacionado con:

- a) La representación política;

(121) Cfr. Dieter Nohlen, “*Sistemas Electorales*”, ensayo contenido en la obra “*Diccionario Electoral*”, 3ª edición, tomo II, editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, págs. 1157 y 1158.

b) El principio que la definirá (mayoritario o proporcional); y
c) El procedimiento que se prefiere aplicar, con base en las técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios.⁽¹²²⁾

a) Respecto a la representación política, de acuerdo a los artículos 40 (forma de gobierno representativa), 41, fracción I, párrafo segundo, (partidos políticos tienen como fin, entre otros, contribuir a la integración de la representación nacional) y 51 (la Cámara de Diputados se integra por representantes de la Nación), se advierte que la representación política se establece entre los Diputados, como representantes, y la Nación, como representada, es decir, entre dos entes colectivos: Cámara de Diputados y Nación.

b) En cuanto al principio que define la representación política, el sistema electoral previsto en los artículos 52 y 53 constitucionales, prevé la representación política en 500 Diputados, con los que se compone la Cámara de Diputados; 300 deben ser electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 bajo el principio de representación proporcional.

En la elección de los 300 Diputados de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa, gana el candidato que obtiene el mayor número de votos, en cada distrito electoral, entendido como aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos.⁽¹²³⁾ La unidad territorial es delimitada en función de la división de la población total del país entre los 300 distritos o unidades territoriales, sin que en ningún caso pueda haber menos de dos Diputados por entidad federativa.

En la elección de los 200 Diputados bajo el principio de representación proporcional y sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, refleja la distribución de los sufragios entre los partidos, del resultado electoral a nivel global, para lo cual se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, cuyas formas de demarcarlas territorialmente se establecerán en la ley. El objetivo de este sistema es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, de procurar que el electorado quede fielmente reflejado en la Cámara de Diputados.

La combinación de estos dos sistemas electorales para la elección de Diputados, es conocido como sistema electoral segmentado, precisamente

⁽¹²²⁾Idem, pág. 1158.

⁽¹²³⁾idem, tomo I, págs. 165 y 166.

porque corta o separa a 200 Diputados del sistema de distritos electorales uninominales, para sujetarlos al sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones electorales plurinominales.

c) Por lo que se refiere al procedimiento de asignación de los escaños, es importante la regla decisoria (para mayoría o proporcionalidad) que se contempla en el artículo 54 constitucional y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En razón de lo anterior, el Diputado propietario del poder Legislativo de la Federación, es un representante de la Nación y no de una parte de los habitantes de un distrito electoral o circunscripción territorial; de lo contrario, su calidad la tornaría en apoderado o procurador de intereses privados de ciertos grupos o individuos importantes en provincia, como se hacía en la época colonial y aún en el siglo XIX, en que no se comprendía la representación nacional. Esta incomprensión o comprensión deliberada y ejecutada vulnera los principios de soberanía nacional, porque su elemento de cohesión que es la unidad se segmenta; y el del Federalismo, en el rubro de distribución del presupuesto de egresos de la Federación, en el caso que vía transferencia de recursos Federales o subsidios a las entidades federativas o municipios se destinen a favorecer a esos grupos o individuos. Ello no es óbice para que se apoye a sectores vulnerables del país en forma equitativa, por el contrario es una respuesta de los representantes nacionales a la Nación, con lo cual se puede evitar en la medida de lo posible toda índole de rezagos y reclamos que acumulados desembocan en estallidos sociales.

1. La primacía de los deberes de los Diputados propietarios. Desde la antigüedad, siglo IV a.C., el filósofo griego Aristóteles en su memorable obra "La política", al abordar el tema de los deberes del legislador señala que el primer deber del hombre de Estado consiste en conocer la Constitución.⁽¹²⁴⁾

Esta aseveración es de elemental lógica, pues si la función principal del legislador es la producción de leyes, éstas deben ajustarse a la Constitución y para ello es indispensable conocerla, no de una manera especializada que sería lo deseable, pero sí cuando menos tener una noción de su contenido. En tal virtud, es evidente que antes de ejercer cualquier derecho en la producción legislativa, se debe cumplir con el deber de conocer la constitución, ya que ello permite, inclusive, conocer los derechos de los representantes de la Nación.

⁽¹²⁴⁾Aristóteles, op. cit., pág. 188.

Este deber de conocer la Constitución, no sólo del legislador sino de todo ciudadano, se desprende del articulado íntegro de la Constitución, habida cuenta de que los destinatarios de las normas de ese cuerpo legal son las autoridades y los ciudadanos, quienes para cumplir con sus deberes y ejercitar sus derechos, prerrogativas y facultades conferidos en la Constitución, necesariamente deben conocer ésta. Inclusive, hay quienes sostienen que el destinatario de las normas jurídicas no es el pueblo,⁽¹²⁵⁾ en todo caso lo son los operadores de las mismas: Legisladores, Ministros, Magistrados, Jueces, autoridades administrativas, etc., que tienen como límite en su aplicación y de las leyes Federales o locales, el respeto a los derechos fundamentales, a las garantías de éstos, así como a los principios de división de poderes, de la democracia, del Federalismo, etc.

Kelsen distingue entre destinatarios inmediatos o directos y destinatarios mediatos o indirectos de las normas generales. Aquellos, son los individuos que están autorizados, y en ciertas condiciones obligados, a disponer y llevar a cabo actos coercitivos; y estos son los individuos cuyo comportamiento es la condición de los actos coercitivos que tales normas establecen.⁽¹²⁶⁾

2. La representación nacional no involucra derechos y deberes de los miembros que integran la Nación. En la representación de tipo civil, el representante ejerce los derechos de su representado, es decir, hace valer derechos que no son suyos; lo hace por cuenta y en nombre de su representado. En la representación política, los representantes nacionales no ejercitan derechos de los integrantes de la Nación, pero sí los de la Nación a través de otras instancias que constituyen derechos, cuyo titular no es la Nación, sino los representantes nacionales. Es decir, los representantes de la Nación están investidos de derechos propios, que tienen como finalidad materializar los derechos de la Nación. Estos derechos de los Diputados propietarios tienen sus correlativos deberes que se contemplan en diversos niveles normativos; por ello, y con la finalidad de distinguirlos en su jerarquía e instrumentos jurídicos en los que se encuentran, los hemos clasificado como derechos y deberes constitucionales; derechos y deberes orgánicos; y derechos y deberes reglamentarios, cuya exposición la haremos en breve.

3. Inmunidad, inviolabilidad, fuero constitucional, prerrogativas, derechos y deberes,

⁽¹²⁴⁾Aristóteles, op. cit., pág. 188.

⁽¹²⁵⁾Max Ernst Mayer, “*Normas jurídicas y normas de cultura*”, editorial Hammurabi, SRL, Argentina, 2000, págs.45 a 51.

⁽¹²⁶⁾Hans Kelsen, “*Teoría General de las Normas*”, 1ª reimpresión, editorial Trillas, México, 2003, pág. 65.

Una serie de conceptos están relacionados con los derechos y deberes de los Diputados, cuyo contenido es necesario conocer a fin de diferenciarlos.

a) La inmunidad. Etimológicamente proviene de la frase latina: non habet munus, cuyo significado en Roma era exención de cargos públicos, que eran verdaderos gravámenes. La inmunidad era una concesión del Estado para que los particulares no ejercieran determinados cargos, se extendió a las cosas, como ciudades que tenían inmunidad de no pagar impuestos. En la época feudal se confundió con el concepto de privilegio, principalmente en la administración de justicia por los señores feudales. Con el advenimiento del Estado moderno desapareció la inmunidad de los feudos y el privilegio mencionado.⁽¹²⁷⁾

En la doctrina la inmunidad lo que otorga es la irresponsabilidad jurídica, o sea, el inmune no es responsable legalmente.

b) La inviolabilidad. Es una garantía o prerrogativa parlamentaria, prevista en el artículo 61, párrafo primero, constitucional, por virtud de la cual los Diputados y Senadores al manifestar sus opiniones en el desempeño de sus cargos, no pueden ser reconvenidos por ellas, o sea demandados o sujetos de alguna acción legal; por ello, son inviolables sus opiniones en el desempeño de sus cargos, de manera que si no las emiten en el desempeño de sus cargos sí son sujetos de alguna responsabilidad jurídica, ya que la inviolabilidad es una especie de inmunidad relativa, pues permite independencia y autonomía para emitir sus opiniones con libertad en las discusiones en torno a la producción legislativa y actividad parlamentaria.

c) El fuero constitucional. Es una prerrogativa prevista en los artículos 61, párrafo segundo, y 111 constitucional, “por la necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado no estén expuestos a las pérdidas asechanzas de enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional”.⁽¹²⁸⁾

⁽¹²⁷⁾ Cfr. José Becerra Bautista, “*El fuero constitucional*”, editorial Jus, México, 1945, págs. 20 a 22.

⁽¹²⁸⁾ Jacinto Pallares, “*El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*”, edición facsimilar de la original de 1874, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002, págs. 46 y 47.

d) Prerrogativa o garantía. Es un derecho que surge de la naturaleza misma de las cosas y es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda. Es irrenunciable y se impone al legislador y éste tiene obligación de respetarla.⁽¹²⁹⁾

e) Derechos y deberes. El concepto de derecho ha sido objeto de múltiples estudios y se ha dicho que es un orden o sistema de reglas o normas jurídicas que regulan la conducta humana; una técnica social específica, que induce a abstenerse de interferir en la esfera de intereses de otros; y un orden coactivo para promover la paz, entre muchos conceptos.

Se le suele clasificar tradicionalmente en derecho público y privado. El primero, entendido como las normas que establecen derechos y deberes entre el Estado, por una parte, y personas privadas, por la otra. Y al segundo a las normas que establecen deberes y derechos entre particulares.⁽¹³⁰⁾

Asimismo, se ha distinguido diversas ramas del derecho público, como el derecho constitucional, penal, administrativo, etc. Y en el derecho privado, el derecho civil, mercantil, familiar, etc.

De igual forma, se ha diferenciado en las ramas mencionadas entre derecho sustantivo o material y derecho adjetivo o formal. El derecho adjetivo o formal se refiere al derecho procesal, es decir, a algún Código de Procedimientos de la materia que regula; así, por ejemplo, existe un Código Federal de Procedimientos Penales o un Código de Procedimientos Civiles de alguna entidad federativa o del Distrito Federal, en los que se señalan los órganos encargados de la aplicación de los preceptos jurídicos.

Estos órganos aplican dos especies de normas jurídicas: las adjetivas o formales que determinan la creación de tal órgano y el procedimiento que debe seguir; y las materiales que señalan el contenido del acto judicial o administrativo de dicho órgano.⁽¹³¹⁾ Es decir, en las materiales se aplican las normas relativas al interés jurídico en disputa de los protagonistas.

Así también, se clasifica al derecho en objetivo y subjetivo. El objetivo como conjunto de normas que garantizan y configuran los derechos subjetivos; y el subjetivo como facultad jurídica e interés protegido por el orden jurídico.⁽¹³²⁾ Sin embargo, kelsen sostiene que el derecho subjetivo no es el interés sino la protección jurídica y concluye en el sentido de que el derecho subjetivo es el mismo derecho objetivo. Es decir, el derecho subjetivo es la norma jurídica en relación con aquel individuo que debe expresar su voluntad para el efecto de que la sanción sea ejecutada, por ejemplo en materia civil; en cambio, en materia penal la técnica es diferente,

⁽¹²⁹⁾José Becerra Bautista, op. cit., págs. 37 y 38.

⁽¹³⁰⁾Hans Kelsen, op. cit., pág. 240.

⁽¹³¹⁾idem, pág. 152.

pues no depende la sanción penal de la demanda de un particular, sino de un órgano estatal competente, cabe hablar de un derecho subjetivo del Estado, consistente en que los miembros de una comunidad se abstengan de realizar actos delictivos. Tener un derecho subjetivo es encontrarse jurídicamente facultado para intervenir en la creación de una norma especial, la que impone la sanción al individuo que ha violado su deber.⁽¹³²⁾

Desde el punto de vista dinámico, la naturaleza de un derecho subjetivo, consiste en la capacidad de intervenir en la creación del derecho objetivo. Además de los derechos subjetivos privados, existen derechos subjetivos políticos, entendidos como las posibilidades abiertas al ciudadano de tomar parte en el gobierno y en la formación de la voluntad del Estado. La participación en la función legislativa, de los individuos sujetos al orden jurídico, es característica de la democracia. En la democracia directa el derecho subjetivo político es el que el ciudadano tiene de participar en las deliberaciones y decisiones de la asamblea popular. En la democracia indirecta, la formación de la voluntad del Estado, en cuanto se traduce en la creación de normas generales, se realiza en dos etapas: elección del Parlamento y del Jefe del Estado; y la creación de la norma general por el Parlamento o en colaboración con el Jefe de Estado. El derecho político fundamental es el de votar.⁽¹³⁴⁾

El Estado es una persona jurídica con deberes y derechos y actúa por medio de sus órganos. El Estado crea el derecho, por ende se imputa sus deberes y derechos subjetivos, que son los de los órganos estatales, quienes realizan actos humanos al cumplir los deberes y ejercitar los derechos. Puede hablarse de un derecho del Estado cuando la ejecución de una sanción se hace depender de una demanda presentada por un individuo en su carácter de órgano estatal. La función forma el contenido de una obligación cuando un individuo, al dejar de realizarla, se hace acreedor a una sanción.⁽¹³⁵⁾

El poder Legislativo no tiene la función total de creación del derecho, sino un aspecto especial de esa función, la creación de normas generales. Una ley, producto del proceso legislativo, es una norma general o un complejo de tales normas, creadas por órganos específicos: los cuerpos legislativos. La creación de normas generales por un órgano distinto, es decir, por órganos del poder Ejecutivo o del poder Judicial, es concebida como función ejecutiva o judicial, excepcional, ya que la función de estos poderes es la ejecución de leyes. Las normas generales que regulan el proceso legislativo, forman el contenido esencial del sistema normativo que se designa con el nombre de

⁽¹³²⁾Hans Kelsen, op., cit., pág. 91.

⁽¹³³⁾Idem, págs. 94, 97, 99, 102.

⁽¹³⁴⁾Idem, págs. 102 y 103.

⁽¹³⁵⁾Idem, págs. 237 y 238.

“Constitución” en sentido material. En la teoría política, el concepto ha sido forjado para abarcar también aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos.⁽¹³⁶⁾

Así, hemos llegado a la Constitución en sentido material, que constituye un sistema normativo superior que abarca las normas generales reguladoras del proceso legislativo. El contenido de algunas de esas normas generales lo son los derechos y deberes de los miembros de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que es el tema de nuestra atención, pero ¿cuál es la naturaleza jurídica de ellos?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado tradicionalmente como derechos políticos los de votar y poder ser votado. Ahora bien, de acuerdo al artículo 35, fracción I, constitucional, el votar es una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos, o sea, es un derecho en las elecciones populares y una obligación a la vez según la fracción III, del artículo 36 constitucional.

El poder ser votado para todos los cargos de elección popular, es también una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos, de conformidad al precitado artículo 35, fracción II, es decir, es un derecho a que los demás ciudadanos voten por uno de ellos, mientras que las obligaciones correlativas, por ejemplo para poder ser votado para Diputado, se derivan del sistema de partidos previsto en el artículo 41 constitucional, como son afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, así como las que se desarrollan en la ley reglamentaria denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como el caso de la solicitud del partido para el registro de candidaturas, a la que debe acompañarse la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y de la credencial para votar, según su artículo 178, numeral 2, o sea, que previamente a dicha solicitud del partido político, el ciudadano con la prerrogativa de poder ser votado, tiene la obligación de exhibir al partido que lo postula los documentos mencionados; esta prerrogativa, el derecho a ser votado, es diferente a las obligaciones que contrae en virtud de ese derecho, el cual, si se cumplen con esas obligaciones, tiene un alcance hasta la emisión del sufragio por parte de los ciudadanos. Pero además, en caso de que resulte ganador el ciudadano postulado para Diputado, adquiere otros deberes u obligaciones constitucionales, en términos de los artículos 36 fracción IV y 128 constitucionales, consistentes en desempeñar el cargo de elección popular de la Federación, es decir, cumplir con las obligaciones inherentes al cargo, tales como acudir a celebrar la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados según el artículo 14, numeral 1, inciso 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y prestar

⁽¹³⁶⁾ Idem, págs. 303 a 305 y a 307.

la protesta constitucional el Diputado electo.

En resumen, la prerrogativa de votar, es decir, el derecho y obligación de votar, tienen un alcance en cada elección hasta cuando se emite el sufragio; la prerrogativa de poder ser votado, o sea el derecho de ser votado tiene un alcance hasta el término de la elección, declaración de validez para la elección de Diputados y expedición de la constancia de mayoría y validez a quien hubiese obtenido el triunfo, así como la expedición de las constancias de asignación proporcional, en tratándose de Diputados electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional; y la obligación constitucional que se deriva es la de prestar la protesta y se cumple cuando se realiza en la fecha y forma señaladas. Pero el deber u obligación constitucional de desempeñar el cargo de elección popular, se debe cumplir durante todo el período de la legislatura correspondiente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que por derechos políticos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos.⁽¹³⁷⁾

En este concepto tienen cabida las prerrogativas de votar y ser votado, que corresponden a acciones encaminadas por ciudadanos a la organización y conservación de los poderes públicos, que permiten renovar a los miembros de cada uno de ellos. En cuanto a los derechos y deberes de los Diputados que corresponden en términos generales a la función legislativa, también tiene cabida en el anterior concepto, pues en tal función se despliegan acciones de ciudadanos encaminadas precisamente al funcionamiento del poder legislativo. En conclusión, los derechos y deberes de los Diputados inherentes a la función legislativa son de naturaleza política, tan es así que nuestro máximo tribunal se ha pronunciado reiteradamente en el sentido de que el juicio de amparo es improcedente, tratándose de la violación a los derechos políticos, pues las garantías individuales conciernen al hombre y no al ciudadano.⁽¹³⁸⁾

Sin embargo, también ha sostenido el Poder Judicial de la Federación que para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis

⁽¹³⁷⁾Véase en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Pleno, Tomo XIII, página 824, la tesis cuyo rubro es "**Derechos Políticos**", que resolvió el amparo administrativo en revisión. Sánchez José María. 26 de octubre de 1923. Mayoría de ocho votos. Ausente: Victoriano Pimentel. Disidentes: Sabino M. Olea y Ricardo B. Castro. La publicación no menciona el nombre del ponente.

⁽¹³⁸⁾Véase en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo "C", pág. 1026, la tesis cuyo rubro es "**Derechos Políticos**" que resolvió el amparo administrativo en revisión 1518/49. Patatuchi Emilio y coagraviados. 6 de junio de 1949. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Franco Carreño. Ponente: Nicéforo Guerrero.

verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.⁽¹³⁹⁾

En el anterior contexto, al parecer la naturaleza jurídica de los derechos y deberes de los Diputados es política; luego entonces, debemos distinguir que en una norma constitucional si bien se pueden contener derechos y deberes políticos, también existen otras normas constitucionales que prevén principios jurídicos, prohibiciones, derechos fundamentales, garantías individuales, límites, etc., así como reglas referentes a plazos, formas, contenidos, discusiones, votaciones, cómputo, etc., que revisten naturaleza jurídica porque permiten que esos derechos y deberes se realicen de manera ordenada y técnica, a fin de que se materialicen esos derechos y deberes. Es decir, existen normas constitucionales con contenido político porque prevén derechos y deberes de los Diputados, así como normas constitucionales que regulan el proceso legislativo para que se concreten esos derechos y deberes, así como las relativas a la aprobación o no del contenido de esos derechos, etc.

En otras palabras, los derechos (subjettivos) y deberes políticos de los Diputados tienen un marco normativo. Por lo que a continuación procederemos a abocarnos a aquellos en su exposición.

⁽¹³⁹⁾Véase en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, materia constitucional, tomo X, septiembre de 1999, página 13, la tesis aislada P-LXIII/99, cuyo rubro es "**Reforma constitucional, amparo contra su proceso de creación. Procede por violación a derechos políticos asociados con garantías individuales**", que resolvió el amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

A)

Derechos y deberes constitucionales

I. En forma colegiada.

a) Con la cámara de Senadores.

- Expedir la ley en la que se establezcan los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes, respecto de la aplicación de los sistemas normativos de solución de conflictos internos de los pueblos y comunidades indígenas. (**Artículo 2, apartado A, fracción II, parte final**)
- Expedir leyes que distribuyan la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios; fijas aportaciones económicas a ese servicio; y señalar las sanciones aplicables a funciones que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas, al igual a todo aquel que las incumpla. (**Artículo 3, fracción VIII**)
- Expedir la ley de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. (**Artículo 18, párrafo cuarto**)
- Expedir la ley relativa a la compurgación de las penas. (**Artículo 18, párrafo final**)
- Expedir la ley que regule el proceso penal Federal. (**Artículo 20**)
- No dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. (**Artículo 24**)
- Expedir la ley que organice el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional e Intervener en dicho sistema en los términos de dicha ley. (**Artículo 25 y 26, párrafos primero, segundo, tercero y final**)
- Expedir leyes que determinen los derechos de soberanía y las jurisdicciones en la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, que se extiende a 200 millas náuticas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. (**Artículo 27,**

párrafo octavo)

- Expedir la ley de los bienes propiedad de la Nación. (**Artículos 27, 42 y 132**)
- Expedir la ley en materia de culto religioso, de iglesias y agrupaciones religiosas. (**Artículos 27, fracción II y 130**)
- Expedir la ley de instituciones de beneficencia pública y privada. (**Artículo 27, fracción III**)
- Expedir la ley de sociedades mercantiles por acciones, (**artículo 27, fracción IV**)
- Expedir la ley de instituciones de crédito. (**Artículo 27, fracción V**)
- Expedir la ley de expropiación. (**Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo**)
- Expedir la ley en materia agraria. (**Artículo 27, fracciones VII, XV, XIX y XX**)
- Expedir la ley en materia de fraccionamiento y enajenación de las extensiones excedentes de los límites señalados en las fracciones IV y XV del artículo 27. (**Artículo 27, fracción XVII**)
- Expedir la ley en materia de monopolios, estancos y libre competencia. (**Artículo 28, párrafos primero y segundo**)
- Expedir la ley que proteja a los consumidores. (**Artículo 28, párrafo tercero**)
- Expedir las leyes de creación de organismos y empresas para el manejo de las áreas estratégicas y prioritarias. (**Artículo 28, párrafos cuarto y quinto**)
- Expedir la ley que regule el banco central del Estado. (**Artículo 28, párrafos sexto y séptimo**)
- Expedir la ley en materia de asociaciones o sociedades cooperativas de

productores (**Artículo 28, párrafo octavo**)

- Expedir la ley en materia de prerrogativas para los autores y artistas, inventores y perfeccionadores. (**Artículo 28, párrafo noveno**)

- Expedir la ley en materia de concesión de servicios públicos y explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, con las excepciones que se prevengan. (**Artículo 28, párrafos penúltimo y antepenúltimo**)

- Aprobar la suspensión en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, por tiempo limitado, con prevenciones generales y sin contraerse a un determinado individuo. (**Artículo 29**)

- Expedir la ley en materia de nacionalidad y extranjería. (**Artículo 30, inciso B), fracción II, 32 y 33**)

- Expedir la ley de educación preescolar, primaria y secundaria, así como militar. (**Artículo 31, fracción I**)

- Expedir la ley orgánica de la Guardia y del Ejército Nacional. (**Artículo 31, fracción III, y 35, fracción IV**)

- Expedir la ley en materia de contribuciones de manera proporcional y equitativa. (**Artículo 31, fracción IV**)

- Expedir la ley en materia electoral. (**Artículos 35, fracciones I, II y III, 41, 51 a 60**)

- Expedir la ley en materia de registro nacional ciudadano. (**Artículo 36, fracción I, párrafo primero y segundo**)

- Expedir la ley en materia de nacionalidad mexicana. (**Artículo 37, incisos A y B**)

- Expedir la ley en materia de pérdida de la ciudadanía. (**Artículo 37, inciso C**)

- Expedir la ley en materia de pérdida, suspensión e inhabilitación de los derechos de ciudadano. (**Artículo 38**)
- Expedir la ley electoral. (**Artículos 41, 51 a 60**)
- Asignar los límites y extensión en caso de erección del Estado del Valle de México. (**Artículo 44**)
- Aprobar los convenios amistosos celebrados entre las entidades federativas, respecto de límites territoriales. (**Artículo 46**)
- Expedir la ley de impugnaciones en materia electoral. (**Artículo 60, párrafos segundo y tercero**)
- Ocuparse de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica. (**Artículo 65, párrafo tercero**)
- Reunirse a sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente, en las que sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria correspondiente. (**Artículo 67**)
- Recibir en la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso, el informe escrito que presente el Presidente de la República, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. (**Artículo 69, parte primera**)
- Expedir leyes y decretos (resoluciones) que se comunicarán al Poder Ejecutivo, firmados por los Presidentes de ambas Cámaras y un Secretario de cada una de ellas, y se promulgarán de esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”. (**Artículo 70, párrafo primero.**)
- Expedir la ley que regule la estructura y funcionamiento internos del Congreso, la que no será vetada ni necesita de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. (**Artículo 70, párrafos segundo, tercero y cuatro**)
- La Cámara de Diputados deberá discutir primeramente la formación de

leyes o decretos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas. (**Artículo 72, inciso h**)

- Interpretar, reformar o derogar leyes o decretos, observándose los mismos trámites para su formación. (**Artículo 72, inciso f**)

- Facilitar los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones. (**Artículo 79, fracción IV, penúltimo párrafo**)

Las que se contienen en el artículo 73, constitucional, excepto la de las fracciones II, IV, VI y XXVIII que están derogadas, a saber:

En materia del pacto Federal:

- Admitir nuevos Estados. (**Fracción I**)

- Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes. (**Fracción III**)

- Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. (**Fracción IX**)

En materia territorial:

- Cambiar la residencia de dichos poderes, lo que implica que la ciudad de México, es decir, el Distrito Federal, se erigirá en el Estado del Valle de México, según el artículo 44 constitucional. (**Fracción V**)

- Asignar los límites y extensión al Estado del Valle de México, en el caso del supuesto anterior. (**Fracción V y artículo 44 constitucional**)

En materia hacendaria:

- Imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. (**Fracción VII**)

- Dar bases para que Ejecutivo celebre empréstitos, para aprobarlos; reconocer y pagar la deuda nacional. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento e incluirse en la ley de ingresos, que requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público. (**Fracción VIII,**

parte primera)

- Expedir la ley de endeudamiento. (**Fracción VIII, parte tercera**)
- Recibir anualmente el informe del Ejecutivo Federal, respecto del ejercicio de la deuda, a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe correspondiente. (**Fracción VIII, parte cuarta**)
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. (**Fracción XI**)
- Establecer contribuciones en ramas específicas, y de tipo especial sobre determinadas áreas, con participación en el rendimiento de las mismas por parte de las entidades federativas. (**Fracción XXIX**)

En áreas estratégicas:

- Legislar sobre hidrocarburos, minerales, energía eléctrica y nuclear. (**Fracción X**)

En materia financiera:

- Expedir la ley que regule la intermediación y servicios financieros (**Fracción X**)

En materia laboral:

- Expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. (**Fracción X**)

En materia de juegos y de azar:

- Expedir la ley de juegos con apuestas y sorteos. (**Fracción X**)

En materia de defensa exterior e interior:

- Expedir la ley que declare la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. (**Fracción XII y 89, fracción VIII**)

- Levantar y sostener al Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea, y reglamentar su organización y servicio. **(Fracción XIV)**
- Expedir reglamentos para organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, así como otorgar la facultad a los Estados de instruirla. **(Fracción XV)**

En materia de nacionalidad, ciudadanía y extranjería:

- Expedir leyes sobre nacionalidad, extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración. **(Fracción XVI)**

En materia de salubridad general:

- Expedir la ley de salubridad general de la república. **(Fracción XVI)**
- Revisar las medidas que haya adoptado el Consejo de Salubridad General, en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, para prevenir y combatir la contaminación, en los casos de su competencia. **(Fracción XVI, numeral 4^a.)**

En materia marítima:

- Expedir leyes sobre el derecho marítimo de paz y guerra, así como por las que se declaren buenas o malas las presas de mar y tierra. **(Fracción XIII)**

En materia de comunicación:

- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos. **(Fracción XVII)**

En materia de aguas nacionales:

- Expedir la ley sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción Federal. **(Fracción XVII)**

En materia monetaria y sistema de pesas y medidas:

- Expedir la ley que regula las casa de moneda y sistema de pesas y medidas. **(Fracción XVIII)**

En materia de inmuebles baldíos:

- Expedir la ley sobre la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de ellos. **(Fracción XIX)**

En materia diplomática:

- Expedir las leyes que organicen los cuerpos diplomático y consular mexicanos. **(Fracción XX)**

En materia penal:

- Expedir la ley que establezca los delitos y faltas contra la Federación y los castigos que por ellos deban imponerse. **(Fracción XXI)**
- Expedir ley de amnistía por delitos cuyo conocimiento corresponda a los tribunales de la Federación. **(Fracción XXII)**

En materia de seguridad pública y nacional:

- Expedir leyes que establezcan las bases de Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito Federal. **(Fracción XXIII)**
- Expedir leyes en materia de seguridad nacional, imponiendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. **(Fracción XXIX-M)**

En materia de fiscalización, gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y entes públicos Federales:

- Expedir la ley que regule la organización del ente de fiscalización superior de la Federación, así como las que normen la gestión, el control y evaluación de los Poderes Federales y de las entidades públicas Federales. **(Fracción XXIV)**

En materia educativa y cultural:

- Expedir leyes para organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, secundarias y profesionales; de investigación científica y de enseñanza técnica; de agricultura y minería; de artes, oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos de la cultura general; restos fósiles y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; distribución de la función educativa en los tres niveles de gobierno y las aportaciones económicas. **(Fracción XXV)**
- Expedir la ley sobre la industria cinematográfica. **(Fracción X)**
- Expedir la ley que regule el deporte y la Coordinación concurrente entre los tres niveles de gobierno, así como la participación de los sectores social y privado. **(Fracción XXIX-J)**
- Expedir la ley de turismo y la Coordinación de las facultades concurrentes de los tres niveles de gobierno, así como de los sectores social y privado. **(Fracción XXIX-K)**

En relación con las funciones del Poder Ejecutivo:

- Conceder licencia y aceptar la renuncia del Presidente de la República al cargo. **(Fracciones XXVI y XXVII)**

En materia electoral:

- Constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en términos de los artículos 84 y 85 constitucionales. **(Fracción XXVI)**

En materia de símbolos patrios:

- Expedir la ley que regule las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales. **(Fracción XXIX-B)**

En materia de asentamientos humanos:

- Expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. **(Fracción XXIX-C)**

En materia económica y social:

- Expedir leyes sobre planeación nacional económica y social. **(Fracción XXIX-D)**

- Expedir leyes de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, en especial al abasto y producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. **(Fracción XXIX-E)**

En materia de inversión:

- Expedir leyes de promoción de inversión mexicana y regulación de inversión extranjera. **(Fracción XXIX-F)**

En materia de ciencia y tecnología:

- Expedir leyes que regulen la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional. **(Fracción XXIX-F)**

En materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico:

- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en sus respectivas competencias, en materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. **(Fracción XXIX-G)**

En materia de justicia administrativa:

- Expedir las leyes que instituyen tribunales de lo contencioso-administrativo, con plena autonomía para dictar sus resoluciones, a través de las cuales diriman controversias entre la Administración Pública

Federal y los particulares, regulando normativamente su organización, funcionamiento, el procedimiento y medios de impugnación. **(Fracción XXIX-H)**

En materia de protección civil:

- Expedir leyes que coordinen a los tres niveles de gobierno en materia de protección civil. **(Fracción XXIX-I)**

En materia de pesca y acuicultura:

- Expedir las leyes sobre la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado. **(Fracción XXIX-L)**

En todas las anteriores materias:

- Expedir todas las leyes que sean necesarias, con el objeto de hacer efectivas las anteriores facultades. **(Fracción XXX)**

En relación con los poderes de la unión:

- Expedir todas las leyes que regulen las facultades concedidas en la Constitución a los Poderes de Unión. **(Fracción XXX)**

- Constituirse en Colegio Electoral, si estuviere en sesiones, en caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, con la concurrencia cuando menos de las dos terceras partes del total de sus miembros, para que en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, nombre Presidente interino y dentro de los diez días siguientes expedir la convocatoria para la elección del Presidente que concluya el período. **(Artículo 84, párrafo primero)**

- Designar al Presidente sustituto que concluya el período, cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo. **(Artículo 84, párrafo final)**

- Designar Presidente interino, si al comenzar un período constitucional

no se presentase en Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1° de diciembre, de acuerdo al procedimiento señalado en el artículo 84. (**Artículo 85, párrafo primero**)

- Designar Presidente interino por el tiempo que dure la falta temporal del Presidente. (**Artículo 85, párrafo segundo**)

- Otorgar licencia por falta del Presidente por más de treinta días y nombrar, en su caso, Presidente interino. (**Artículo 85, párrafo tercero**)

- Calificar la renuncia al cargo de Presidente de la República que le presente el titular del mismo. (**Artículo 86**)

- Recibir la protesta constitucional del Presidente de la República al tomar posesión de este cargo. (**Artículo 87**)

- Otorgar permiso al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional. (**Artículo 88**)

- Expedir la ley orgánica de la administración pública Federal. (**Artículo 90**)

- Expedir la ley de entidades paraestatales. (**Artículo 90, párrafo segundo**)

- Expedir la ley que regule al Poder Judicial de la Federación. (**Artículo 94**)

- Expedir la ley que regule a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (**Artículo 102, apartado B**)

- Expedir la ley reglamentaria del artículo 105 (controversias constitucionales y acción de inconstitucionalidad)

- Expedir la ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107.

- Expedir la ley de responsabilidades de los servidores públicos, de tipo político y administrativa, así como penal para el sólo efecto de declarar

si ha lugar o no a proceder penalmente. (**Artículos 109, 110, 111, 112, 113 y 114**)

- No limitar mediante leyes Federales la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115. (**Artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo**)

- Expedir la ley por la que la Federación y los Estados, puedan convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. (**Artículo 116, fracción VII**)

- Expedir la ley para combatir el alcoholismo. (**Facultad concurrente con los Estados, Artículo 117, párrafo final**)

- Establecer las prohibiciones y limitaciones que la Constitución determina para los Estados, así como para las autoridades del Distrito Federal. (**Artículo 122, apartado C, base quinta, inciso H**) Mismas que son factibles de que el Congreso de la Unión dé su consentimiento para no prohibirlas o limitarlas.

Las prohibiciones y limitaciones se encuentran en los artículos 117 y 118 constitucionales, a saber:

* Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras. (**Artículo 117, fracción I**)

* Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado. (**Artículo 117, fracción III**)

* Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. (**Artículo 117, fracción IV**)

* Prohibir ni gravar, ni directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. (**Artículo 117, fracción V**)

* Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros,

con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía. (**Artículo 117, fracción VI**)

* Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. (**Artículo 117, fracción VII**)

* Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. (**Artículo 117, fracción VIII**)

* No contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

* Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. (**Artículo 117, fracción IX**)

* Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. (**Artículo 118, fracción I**)

* Tener tropa permanente y buques de guerra. (**Artículo 118, fracción II**)

* Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, excepto en casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora, en los que darán cuenta inmediata al Presidente de la República. (**Artículo 118, fracción III**)

- Proteger (al igual que los demás poderes de la unión) a los Estados

contra toda invasión o violencia exterior. Y prestar protección en caso de sublevación o trastorno interior, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida. **(Artículo 119, párrafo primero)**

- Expedir la ley en materia de extradición. **(Artículo 119, párrafo tercero)**

- Expedir leyes que prescriban la manera de probar los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los Estados. **(Artículo 121)**

Gobernar al Distrito Federal (con los demás poderes Federales y locales) de la manera siguiente:

- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias conferidas a la Asamblea Legislativa. **(Artículo 122, apartado A, fracción I)**

- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. **(Artículo 122, apartado A, fracción II)**

- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal. **(Artículo 122, apartado A, fracción III)**

- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido cumplimiento y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión. **(Artículo 122, apartado A, fracción IV)**

- Autorizar los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de Egresos del Distrito Federal. **(Artículo 122, base primera, fracción V, inciso b), párrafo segundo)**

- Recibir las iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, que le presente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. **(Artículo 122, inciso C, base primera, fracción V, inciso ñ)**

- Expedir la ley del trabajo y previsión social. **(Artículo 123)**

- Determinar en ley posterior los pagos que no estén comprendidos en el Presupuesto de Egresos. (**Artículo 126**)

- Gravar mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional; y reglamentar la circulación de toda clase de efectos, pero sin establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117). (**Artículo 131, párrafo primero**)

- Facultar al Poder Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y 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 y estabilidad nacional. Y aprobar el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. (**Artículo 131, párrafo segundo**)

- Expedir la ley que regule los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, así como los que adquiera dentro del territorio de algún Estado, con el consentimiento de la legislatura respectiva. (**Artículo 132**)

- Expedir las leyes en materia de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes y prestación de servicios. (**Artículo 134**)

- Reformar la Constitución, con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Hacer el cómputo de los votos de éstas y la declaración de haber sido aprobadas. (**Artículo 135**)

- Restablecer la observancia de la Constitución y expedir las leyes para juzgar a los rebeldes, a los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión y a los que hubieren cooperado en ésta. (**Artículo 136**)

b) Con los miembros de la cámara de Diputados.

En materia de pueblos y comunidades indígenas:

“- Establecer las partidas específicas en el presupuesto de egresos, que

garanticen el cumplimiento por parte de la Federación de las obligaciones siguientes, para abatir las carencias y rezagos de los pueblos y comunidades indígenas: **(Artículo 2, apartado B)**

- * Establecer instituciones para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria.
- * Determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades; políticas que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
- * Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas para fortalecer economías locales y mejorar condiciones de vida de los pueblos, con acciones coordinadas de las entidades federativas y Municipios y participación de las comunidades.
- * Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad con sistemas de becas y conclusión de los mismos, con educación bilingüe e intercultural, favorecer la alfabetización y capacitación productiva. Desarrollar programas educativos con contenido regional y conocimiento de las culturas existentes en la Nación.
- * Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud y apoyar la nutrición con programas.
- * Mejorar condiciones y de sus espacios de convivencia y recreación, por medio de acciones que les permita acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de viviendas y ampliar servicios sociales.
- * Incorporar a las mujeres al desarrollo, proteger su salud, otorgar estímulos para su educación y participación en decisiones de la vida comunitaria.
- * Extender red de comunicaciones para integrar a las comunidades, por medio de la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas adquieran, operen y administren medios de comunicación, en términos de ley.

* Apoyar actividades productivas y el desarrollo sustentable para alcanzar suficiencia de sus ingresos económicos; aplicar estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien creación de empleos; incorporación de tecnologías para incrementar capacidad productiva y asegurar equitativamente el acceso a los sistemas de abasto y comercialización.

* Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover difusión de sus culturas.

* Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

(Comentario: Desde el punto de vista del beneficiario de lo prescrito en la norma constitucional, no se trata de una garantía individual, ni tampoco social, sino de una nueva garantía de tipo cultural).

- Establecer las formas y los procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las aludidas partidas específicas”.

- Convocar a elecciones extraordinarias por la vacancia del puesto de Diputado de mayoría relativa, que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio. **(Artículo 63, párrafo primero, parte segunda)**

- Elegir al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General, así como a los ocho Consejeros Electorales suplentes. **(Artículo 41, fracción III, párrafo tercero)**

- Residir en el mismo lugar que la Cámara de Senadores o convenir en el traslado en tiempo, modo y lugar. **(Artículo 68, parte primera)**

- No suspender las sesiones por más de tres días, sin consentimiento de

la otra Cámara. (**Artículo 68, última parte**)

- Discutir todo proyecto de ley o decreto, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. (**Artículo 72**)

- Discutir el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo y las observaciones de éste, cuando en la Cámara de Diputados se inició el proceso legislativo. Confirmarlo y turnarlo a la Cámara revisora. (**Artículo 72, inciso c**)

- Examinar las observaciones que hubiese hecho la Cámara revisora, cuando ésta haya rechazado en su totalidad el proyecto de ley o decreto. Aprobarlos y enviarlos a la revisora. (**Artículo 72, inciso d**)

- Discutir nuevamente la Cámara de origen sólo lo desechado, sobre las reformas o adiciones hechas por la Cámara revisora, sin alterar en manera alguna los artículos aprobados. Aprobarlas o rechazarlas (**Artículo 72, inciso e), parte primera, segunda y tercera**)

- Acordar con la otra Cámara 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, cuando la revisora insistiere en dichas adiciones y reformas, previo rechazo por la de origen, o bien todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones. (**Artículo 72, inciso e), parte final**)

- Desechar todo proyecto de ley o decreto, cuando sea Cámara de origen, los cuales no podrán volver a presentarse en las sesiones del año. (**Artículo 72, inciso g**)

- Desechar algún proyecto de ley o decreto en su totalidad, cuando se actúe como Cámara revisora, formulando las observaciones respectivas. (**Artículo 72, inciso d), parte primera**)

- Tomar en consideración nuevamente el proyecto de ley o decreto que desechó totalmente, al actuar como Cámara revisora, si lo aprueba pasará al Ejecutivo para su publicación, o reprobalo. (**Artículo 72, inciso d**)

- Desechar en parte un proyecto de ley o decreto, modificarlos o adicionarlos, cuando actúe como Cámara revisora. (**Artículo 72, inciso e), parte primera**)

- Tomar en consideración las razones de la Cámara de origen por las que haya reprobado las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora, la cual puede desecharlas, pasando al Ejecutivo sólo lo aprobado (**Artículo 72, inciso e), parte tercera**)

- Insistir en dichas adiciones o reformas, cuando se actúa como Cámara revisora. (**Artículo 72, inciso e), parte final**)

En materia de facultades exclusivas:

- Reunirse en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente, en las que sólo se ocuparán de los asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria. (**Artículo 67**)

- 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. (**Artículo 74, fracción I**)

- Coordinar y evaluar las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en términos de la ley que la regula. (**Artículo 74, fracción II**)

- Aprobar anualmente a más tardar el 15 de noviembre, el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto del Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones para cubrirlo. Excepto en el caso de que el Ejecutivo Federal inicie su encargo el 1 de diciembre. (**Artículo 74, fracción IV, párrafos primero, segundo y tercero, y 75**)

- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el apoyo de la entidad superior de la Federación. (**Artículo 74, fracción IV, párrafo primero, hipótesis final, y quinto**)

- Recibir dentro de los diez primeros días del mes de junio, la Cuenta Pública que le envíe el Poder Ejecutivo (**Artículo 74, fracción IV, párrafo penúltimo**)

- Autorizar la ampliación del plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, a solicitud del Ejecutivo Federal suficientemente justificada. **(Artículo 74, fracción IV, párrafo final)**
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hayan incurrido en delito en términos del artículo 111. **(Artículo 74, fracción V, párrafo primero)**
- Conocer de las denuncias y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que se instauren en contra de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional. **(Artículo 74, fracción V, párrafo segundo)**
- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. **(Artículo 77, fracción I)**
- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno. **(Artículo 77, fracción II)**
- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. **(Artículo 77, fracción III)**
- Expedir la convocatoria, dentro de los treinta días siguientes a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los noventa días siguientes con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros, en el caso de Diputados del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa. **(Artículo 77, fracción IV)**
- Recibir el informe que rinda la entidad de fiscalización superior de la Federación, respecto del resultado de la revisión de la cuenta pública, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. **(Artículo 79, fracción II, párrafo primero)**
- Designar al titular de la entidad de fiscalización mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. **(Artículo 79, fracción IV, párrafo segundo)**

En relación con los otros poderes. Cualquiera de las cámaras podrá:

- Citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, Directores y Administradores de organismos descentralizados Federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. (**Artículo 93, párrafo segundo**)

- Integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuyos resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. (**Artículo 93, párrafo tercero**)

- Solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, designe a uno de sus miembros, Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o comisionados especiales, para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. Y solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado Federal. (**Artículo 97, párrafo segundo**)

c) En comisiones.

- Recibir las iniciativas que le sean turnadas, presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos. (**Artículo 71, párrafo final**)

- Rendir dictamen a las iniciativas de leyes o decretos. (**Artículo 72, inciso i**)

- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión. (**Artículo 77, fracción II**)

II. En forma individual.

a) Del Presidente y Secretario de la Cámara:

1. Firmar el Presidente y un Secretario de la Cámara las leyes o decretos, que se comunicarán al Poder Ejecutivo Federal. (**Artículo 70, párrafo primero**)

2. Otorgar el Presidente de la Cámara licencia a los Diputados por diez

días consecutivos. (**Artículo 63, párrafo segundo**)

b) De todos los demás miembros:

- Compeler a los Diputados ausentes a que asistan a las sesiones dentro de los treinta días siguientes, cuando no concurren más de la mitad del total de sus miembros, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su cargo. (**Artículo 63, párrafo primero, parte primera**)

- Convocar a los suplentes a que se presenten a desempeñar su cargo, cuando no hubiese quórum para instalar la Cámara. (**Artículo 63, párrafo tercero**)

- Declarar vacante el puesto de Diputado cuando no se presenten los suplentes. (**Artículo 63, párrafo primero, parte primera**)

- Solicitar Licencia para desempeñar alguna comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo. Si no la obtienen y desempeñan esa comisión o cargo, perderán el carácter de Diputado. (**Artículo 62**)

- Faltar con causa justificada. (**Artículo 63, párrafo segundo, interpretado a contrario sensu**)

- Solicitar permiso para no concurrir a una sesión. (**Artículo 64**)

- Asistir a la instalación de la Cámara y a las sesiones. (**Artículo 63, párrafos primero, parte primera, y tercero**)

- Reunirse a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1º de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias. (**Artículo 65**)

- Renuncia tácita a concurrir hasta el período inmediato, cuando falten diez días consecutivos, sin causa justificada y sin previa licencia del Presidente de la Cámara. (**Artículo 63, párrafo segundo**)

- Derecho a la dieta correspondiente, excepto a la del día en que falten. **(Artículo 64)**

- Votar la ley o decreto. **(Artículo 72, inciso c), párrafo segundo)**

- Presentar la misma iniciativa de ley o decreto ante la Cámara de Senadores, cuando habiéndose presentado en la Cámara de Diputados haya transcurrido un mes desde que se pasó a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen. **(Artículo 72, inciso i)**

- Ningún Diputado podrá desempeñar a la vez dos cargos Federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección, pero el nombrado puede elegir entre ambos. **(Artículo 125)**

- Recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. **(Artículo 127)**

c) Derecho de iniciar leyes o decretos.

1. Su importancia. Consideramos que este es el derecho político de mayor envergadura, porque es el único instrumento constitucional y normativo con el que cuentan los representantes de la Nación, para crear las instituciones y mecanismos jurídicos que permitan cambiar las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales, de solidaridad, de convivencia, de seguridad pública, legalidad, tranquilidad, paz social, etc., que demanda y requiere la sociedad mexicana, en la búsqueda del bien común.

Sin embargo, la realidad nos ha demostrado que no es suficiente la existencia de la ley porque al no aplicarse deja de tener eficacia y no se suprimen o mejoran las condiciones imperantes que afectan a la población en general. Los poderes Ejecutivo y Judicial, así como los gobernados y representantes políticos en su vida privada o pública, son los operadores o aplicadores de la ley, de cuyo respeto depende su cumplimiento y eficacia.

2. Su regulación. Pese a la importancia de este derecho político, con el

que se inicia el proceso legislativo, no podemos soslayar el hecho de que no existe en nuestra constitución alguna norma o normas que lo regulen, salvo la del artículo 71, en el que dispone que el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- “I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los Estados”.

Inclusive esta disposición no está actualizada, pues el artículo 122, inciso C, base primera, inciso ñ), constitucional, prevé que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene el derecho de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Esto significa que carecemos de normas jurídicas que regulen la técnica legislativa, que a grandes rasgos trata de la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas; sólo contamos con tradición de prácticas y usos parlamentarios.

El jurista Salvador O. Nava Gomar sugiere que todo proyecto de ley debe satisfacer un cuestionario y cita el ejemplo del gobierno Federal alemán que por resolución de 11 de diciembre de 1984, acordó obligar para todos aquellos que se ocupan de la elaboración de normas, la satisfacción de las preguntas siguientes⁽¹⁴⁰⁾: (citaremos las preguntas rectoras y sólo algunas que desarrollan a éstas, para darnos una idea)

“1 ¿Se debe intervenir?

- 1.1 ¿Qué se quiere lograr?
- 1.2 ¿De dónde vienen las exigencias?
- 1.3 ¿Cuál es la situación jurídica y fáctica actual?
- 1.4 ¿Qué defectos se han encontrado?
- 1.5 ¿Qué procesos de índole económica, científica, técnica, jurisprudencial, etc, guardan relación con el problema?
- 1.6 ¿Cuál es el número de afectados y de casos que hay que resolver?
- 1.7 ¿Qué sucedería si nada se hace? (por ejemplo se agravaría, se atenuaría con el paso del tiempo, etc.)

2 ¿Qué alternativas existen?

- 2.1 ¿Cuál ha sido el análisis del resultado del problema?
- 2.1.1 ¿Dónde se encuentran las causas del problema?
- 2.1.2 ¿Qué factores pueden influir?

⁽¹⁴⁰⁾Salvador O. Nava Gomar, “*Manual de Técnica Legislativa*”, tomo I, sin editorial, lugar y fecha de impresión, págs. 184 a 186.

2.2 ¿Con qué instrumentos de carácter general puede alcanzarse la meta a la que se aspira, bien totalmente, bien con una aproximación aceptable? (medidas para una aplicación o ejecución más eficaz de las normas existentes; obras públicas; inversiones; programas de fomento; apoyo y estímulo a una acción propia de los afectados; aclaración por los tribunales?)

2.3 ¿Cuáles son los instrumentos de acción desde los siguientes puntos de vista?:

2.3.1 Cargas y gravámenes para los ciudadanos y la economía

2.3.2 Eficacia (precisión, grado y probabilidad de alcanzar la meta)

2.3.3 Costes y gastos para el presupuesto público...

3. ¿Debe intervenir la Federación?

3.1. ...

3.2. ...

3.3. ...

4. ¿Debe aprobarse una ley?

...

5. ¿Hay que actuar ahora?

..."

6. ¿Es necesario que la regulación tenga esa extensión?

...

7. ¿Puede limitarse la duración de su vigencia?

...

8. ¿La regulación es comprensible y próxima a los ciudadanos?

...

9. ¿Es practicable la norma?

...

10. ¿Guardan una adecuada relación la utilidad de la norma y su coste?

..."

Asimismo, se carece de normas jurídicas que regulen el aspecto formal de la iniciativa. Una excepción se encuentra en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en cuyos artículos 40 y 41 se prevén una serie de requisitos que deben contener los proyectos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Lo que sí existe es una exigencia mayúscula para ejercer el derecho de iniciar leyes o decretos, consistente en el conocimiento de la Constitución para evitar duplicidad de leyes o disposiciones legales, antinomias, lagunas normativas, violación de derechos individuales, invasión de competencias, etc. Por ello, cobra importancia lo expuesto en los capítulos anteriores y en este. Dicha exigencia no se supera con el apoyo de asesores jurídicos, ya que el ser legislador es un oficio, una especie de profesión no reglamentada, dado que está reducida en nuestro país a los miembros de los partidos políticos, que en cada elección popular buscan la continuidad en los cargos de representación política.

3. Su contenido y límites.

Como hemos visto, en el repaso de las materias que tiene reservadas el Congreso de la Unión, y en forma exclusiva la Cámara de Diputados, no solamente se regulan la competencia de éstas y la de los Estados federados, sino lo que existe en el entorno del individuo: tierra, subsuelo, espacio aéreo, medio ambiente, agua, mar, moneda, etc., a todo lo largo y ancho del territorio nacional, así como toda la urdimbre normativa generada por las relaciones políticas, sociales, comerciales, culturales, jurídicas, deportivas, económicas, etcétera. En una palabra, tiene competencia para casi todo.

De manera que cuando exista un problema que afecte a la sociedad o a una parte de ella, así como al propio Estado que le impida satisfacer las demandas sociales o cumplir cabalmente con sus funciones, habiendo agotado las alternativas existentes de solución sin resolverlo, el legislador estará en condiciones de ejercer el derecho a iniciar una ley o decreto respecto de ese problema, siempre y cuando éste tenga relación con las materias que tiene asignadas el Congreso de la Unión.

Así, el contenido del derecho de iniciar una ley o decreto debe corresponder a las materias que tiene conferidas el Congreso de la Unión, tal y como lo dispone el artículo 124 constitucional al establecer que:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Los funcionarios Federales son todos a los que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que pertenecen a los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por tanto, el Diputado que pretenda ejercer su derecho de iniciar una ley o decreto, debe versar su contenido respecto de alguna de las materias

expresamente conferidas al Congreso de la Unión. Es oportuno mencionar que en términos del artículo 18, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el proyecto de dictamen correspondiente. Por su parte, el Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión.

Respecto a los límites del derecho de iniciar leyes o decretos, es un aspecto de la mayor importancia porque en la medida que se tenga conocimiento de ellos se evitarán controversias constitucionales con las entidades federativas, poderes u órganos, acciones de inconstitucionalidad al existir la contradicción entre una norma de una ley ordinaria y una norma de la Ley Fundamental, así como una fuente generadora de molestias a los gobernados.

Los límites que consideramos en forma general, a saber son:

- Los derechos fundamentales de los habitantes de este país. No deben restringirse ni limitarse, sino por el contrario ampliarse las libertades.
- Las garantías individuales. No deben soslayarse en toda ley las garantías de audiencia y legalidad, así como el sistema de impugnación, cuando un acto de autoridad en aplicación de dicha ley afecte los derechos fundamentales de los habitantes de este país.
- Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución que determinan el sistema de planeación del desarrollo nacional. No deben omitirse, distorsionarse ni utilizarse como pretextos para otros fines distintos.
- Las propiedades y bienes del dominio de la Nación. Como la Nación es la propietaria originaria, por consiguiente los beneficios que se obtengan por su uso y explotación deberán destinarse para su beneficio, administrándolos con eficiencia, eficacia y honradez.
- Áreas estratégicas y rectoría de las áreas prioritarias. El Estado debe ejercer de manera exclusiva las áreas estratégicas. Y en la rectoría de las áreas prioritarias, mantener el dominio de las vías de comunicación al otorgar concesiones o permisos.

- Federalismo. Este principio constitucional no debe utilizarse para centralizar el poder, sino por el contrario para estructurar y organizar la distribución del mismo entre las entidades federadas.
- República representativa y democrática de gobierno. Impide el ejercicio del poder en forma permanente de los representantes políticos, en un marco de libertades e igualdad de oportunidades para que los demás ciudadanos puedan también tener acceso al ejercicio del poder.
- División de poderes. La intromisión, la dependencia y la subordinación deben omitirse porque violan este principio constitucional.
- Separación iglesia-Estado.
- Supremacía constitucional. Todo proyecto de ley o decreto debe ajustarse a lo dispuesto en la Constitución.
- Justicia constitucional. Toda ley debe contener en esencia valores implícitos en aras del desarrollo y bienestar del mexicano.

B)

Derechos y deberes orgánicos

Con el objeto de llevar una secuencia cronológica de la organización de la Cámara de Diputados, nos abocaremos a exponer las distintas etapas que prevé la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en las que figuran derechos y deberes de los Diputados, en forma individual y colectiva. Con el fin de evitar repeticiones, no señalaremos los derechos y deberes constitucionales que se reproducen en dicha Ley Orgánica.

I. En la preparación de la sesión constitutiva de la cámara.

- Recibir, a partir del 20 hasta el 28 de agosto del año de inicio de la Legislatura, del Secretario General de la Cámara de Diputados, las credenciales de identificación y acceso a la sesión constitutiva, así como la notificación de la fecha de la celebración de ésta. (**Artículo 14, numerales 1, inciso b) y 3)**
- Reunirse en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, el 29 de agosto a las 11:00 horas del año de los comicios Federales ordinarios para la renovación de la Cámara, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la misma. (**Artículo 14, numeral 2)**
- Integrar los Diputados de mayor antigüedad la mesa de decanos (un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios), la cual conducirá la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados. (**Artículo 15, numeral 2)**

II. En la sesión constitutiva de la cámara.

- Ocupar el presidium los integrantes de la mesa de decanos, cuando el Secretario General se los solicite, quien previamente identificó sus antigüedades. (**Artículo 15, numeral 3)**
- Ordenar el Presidente de la mesa de decanos la comprobación del quórum. (**Artículo 15, numeral 4)**

- Comprobar uno de los Secretarios de la mesa de decanos, el quórum. **(Artículo 15, numeral 4)**
- Abrir el Presidente de la mesa de decanos la sesión y dar a conocer el siguiente orden del día:
 - Declaración de quórum;
 - Protesta constitucional del Presidente de la mesa de decanos;
 - Protesta constitucional de los Diputados presentes;
 - Elección de los integrantes de la mesa directiva;
 - Declaración de la legal constitución de la Cámara;
 - Cita para la sesión del Congreso General y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión. **(Artículo 15, numeral 4)**
- Declarar el Presidente de la mesa de decanos, que hay quórum. **(Artículo 15, numeral 4)**
- Rendir el Presidente de la mesa de decanos, la protesta constitucional. **(Artículo 15, numeral 5)**
- Rendir los Diputados presentes la protesta constitucional. **(Artículo 15, numeral 6)**
- Postular los grupos parlamentarios a quienes deban integrar la mesa directiva. **(Artículo 17, numeral 4)**
- Cuidar los grupos parlamentarios que los candidatos a la elección de integrantes de la mesa directiva, cuenten con prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia y experiencia en la conducción de asambleas. **(Artículo 18)**
- Elegir, en el pleno, por cédula o por sistema de votación electrónica a los integrantes de la mesa directiva. **(Artículo 17, numeral 3)**
- Declarar el Presidente de la mesa de decanos, los resultados de la votación e invitar a los elegidos integrantes de la mesa directiva a que ocupen su lugar en el presidium y los miembros de aquella tomarán su sitio en el salón de sesiones. **(Artículo 15, numeral 8)**

- Durar un año y pueden ser reelectos los integrantes de la mesa directiva (Un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios). (**Artículo 17, numeral 1**)
- No podrán formar parte de la mesa directiva los coordinadores de los grupos parlamentarios (**Artículo 17, numeral 5**)
- Declarar el Presidente de la mesa directiva, que ha quedado constituida la Cámara de Diputados. (**Artículo 16, numeral 1**)
- Citar el Presidente de la mesa directiva a la apertura del primer período de sesiones ordinarias del primer año del ejercicio legislativo, que deberá celebrarse a las 17:00 horas del 1º de septiembre del año que corresponda. (**Artículo 16, numeral 2**)
- Hacer el Presidente de la mesa directiva, la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión del Congreso General, tomando el criterio de proporcionalidad en función de la integración del pleno. (**Artículo 16, numeral 3**)
- Comunicar el Presidente de la mesa directiva al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal, la elección de la mesa directiva. (**Artículo 15, numeral 9**)

III. En la inauguración del primer período ordinario de sesiones.

- Reunirse el 1º de septiembre a las 17:00 horas, en forma conjunta con los miembros de la Cámara de los Senadores, en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, para inaugurar el primer período ordinario de sesiones. (**Artículo 6, numeral 1**)
- Presidir el Presidente de la Cámara de Diputados la inauguración del primer período ordinario de sesiones y hacer la declaratoria de que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre ese día el primer período ordinario de sesiones del primer año de ejercicio de la (número ordinal) Legislatura. (**Artículo 6, numeral 2**)

- Hacer uso de la palabra un legislador Federal por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, en orden creciente, en razón del número de Diputados de cada grupo partidista, por un tiempo que no exceda de 15 minutos. **(Artículo 7, numeral 2)**
- Recibir el Presidente de la mesa directiva el informe que presente el Presidente de la República, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. **(Artículo 7, numeral 1)**
- Contestar el Presidente del Congreso, que lo es el Presidente de la mesa directiva, el informe presidencial en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. **(Artículos 5, numeral 2 y 7, numeral 3, parte primera)**
- No intervenir o interrumpir en la sesión de apertura del primer período de sesiones. **(Artículo 7, numeral 3, parte segunda)**
- Citar el Presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, a los legisladores a las 10:00 horas del día hábil siguiente, con objeto de asistir al primer período de sesiones ordinarias del primer año legislativo. **(Artículo 16, numeral 4)**

IV. En el primer período ordinario de sesiones.

- Asistir al primer período de sesiones ordinarias, que comprende del 1o de septiembre hasta el tiempo necesario para tratar asuntos de su competencia, pero no se prolongará más allá del 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo el 1º de diciembre, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de ese mismo mes. **(Artículos 4, numeral 2, y 16, numeral 4)**
- Rendir la protesta constitucional los Diputados que no se presentaron en la sesión constitutiva de su Cámara. **(Artículo 16, numeral 5)**
- Entregar cada grupo parlamentario, uno por cada partido político e integrado por lo menos con cinco Diputados, en la primera sesión ordinaria de la Legislatura, a la Secretaría General, la documentación siguiente:

- El acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;
 - Las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen; y
 - El nombre del Diputado que haya sido designado como Coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas. (**Artículo 26, numerales 2 y 3**)
- Convocar el Coordinador del grupo parlamentario que tenga el mayor número de Diputados, a la sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política que se integrará con los Coordinadores de cada grupo parlamentario. (**Artículo 31, numerales 1 y 2**)
- Instalar los coordinadores de los grupos parlamentarios, a más tardar en la segunda sesión ordinaria del inicio de la legislatura, la Junta de Coordinación Política, cuyo Presidente será el Coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara, durante toda la Legislatura; y en caso de no darse éste supuesto de mayoría, será ejercida en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres grupos parlamentarios que cuenten con el mayor número de Diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política. (**Artículos 31, numerales 3 y 4, y 35, numeral 1**)
- Proponer la Junta de Coordinación Política al Pleno, la integración de las comisiones ordinarias, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente. (**Artículo 34, inciso c, y 43, numeral 3**)
- Integrar el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política, a más tardar al día siguiente de que se haya constituido esta Junta, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. (**Artículo 37, numerales 1, parte primera, y 3**)

- Establecer los integrantes de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones. **(Artículo 38, numeral 1, inciso a)**

- Votar en el pleno respecto a la integración de las comisiones ordinarias, cuya constitución será durante el primer mes de ejercicio de la legislatura. **(Artículos 34, inciso c, y 43, numeral 1, parte primera)**

- Establecer los integrantes de las comisiones ordinarias, subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. **(Artículo 44, numeral 4)**

- Proponer la Junta de Coordinación Política al pleno, el acuerdo de creación de un Comité de Administración para auxiliarla en sus funciones administrativas. **(Artículo 46, numeral 3)**

- Votar en el pleno la constitución de Comités, como órganos auxiliares con tareas diversas a las de las Comisiones, con la duración que señale el acuerdo de creación. **(Artículo 46, numeral 1)**

- Votar en el pleno la formación del Comité de Información, Gestoría y Quejas, para la orientación informativa, para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos. **(Artículo 46, numeral 2)**

- Dar curso el Presidente de la mesa directiva, a los asuntos y negocios en términos de la normativa aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara. **(Artículo 23, inciso f)**

(Como las comunicaciones diversas, iniciativas, minutas y proposición de asuntos de urgente resolución, etc., que son turnados a las comisiones respectivas para su atención, elaborando, según el caso, opiniones, resoluciones, informes o dictámenes)

- Votar en secreto en la última sesión del primer período ordinario de

sesiones, para la designación de los 19 Diputados, que junto con los 18 Senadores que designe su Cámara, integrarán la Comisión Permanente, órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **(Artículos 116 y 117, parte primera)**

- Asistir a las sesiones extraordinarias los miembros del Congreso o de una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella, cada vez que los convoque la Comisión Permanente, para ocuparse del o los asuntos que se expresen en la convocatoria. **(Artículo 4º, numeral 4)**

V. En el segundo periodo ordinario de sesiones.

- Reunirse los Diputados Federales el 15 de marzo a las 11:00, en sesión conjunta con los Senadores, en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para inaugurar su segundo período de sesiones ordinarias, que comprende hasta el 30 de abril del mismo año, a menos que ambas cámaras señalen anticipadamente la fecha de la terminación de las sesiones. **(Artículos 4º, numerales 1, 2 y 3, y 6, numeral 1)**

- Declarar el Presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre el quince de marzo el segundo período de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la (número ordinal) Legislatura. **(Artículo 6, numeral 2)**

- Dar curso el Presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, a los asuntos y negocios, en los que se incluyen los del inventario que la Comisión Permanente recibió durante el receso del Congreso y turnó a la Secretaría General de dicha Cámara **(Artículo 23, numeral 1, inciso f), y 129, numeral 1)**

En la última sesión del segundo período ordinario de sesiones, se designan en voto secreto a los Diputados que integrarán la Comisión Permanente, que actuará en el Receso del Congreso y al finalizar éste se iniciará el segundo año de ejercicio de la legislatura, con su primer y segundo período ordinario de sesiones, en las fechas señaladas.

En el segundo y tercer año de ejercicio de la Legislatura, se llevará

a cabo durante la sesión preparatoria de la Cámara que inicia dichos períodos, la elección de los integrantes de la mesa directiva, que será conducida en la forma mencionada con antelación por los integrantes de la mesa directiva que concluye su ejercicio. **(Artículo 17, numeral 7)**

Ahora bien, cada órgano de la Cámara de Diputados tiene los derechos y deberes siguientes:

VI. De la Mesa Directiva: Se integra con un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios, duran en sus funciones un año y podrán ser reelectos. **(Artículo 17, numeral 1)**

- Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del pleno de la Cámara;
- Realizar la interpretación de las normas de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión;
- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;
- Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicaciones y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;
- Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;
- Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial;
- Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;
- Las demás que le atribuyan la Ley Orgánica, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara;

- Dirigirla y coordinarla el Presidente de la mesa directiva, la cual se reunirá por lo menos una vez a la semana durante los períodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos:
- Adoptar sus decisiones por consenso y, en caso de no logarse el mismo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, el Presidente de la mesa tendrá voto de calidad. **(Artículos 20 y 21)**
- Asignar en forma definitiva las áreas que correspondan a los grupos parlamentarios, de tal forma que los espacios y las curules en el salón de sesiones de éstos queden ubicados en un área regular y continua. Tomando como base para ello, la representatividad en orden decreciente de cada grupo, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones. **(Artículo 29, numeral 3)**
- No formarán sus integrantes parte de las comisiones. **(Artículo 43, numeral 6)**
- Acordar la remisión al Archivo General de la Nación, de los expedientes que custodia, salvaguarda y archiva el titular de la unidad administrativa del Diario de los Debates. **(Artículo 133, numeral 3)**
- Acordar el orden de actuación y desempeño de los Secretarios en las sesiones del Pleno. **(Artículo 25, numeral 2)**

VII. De los Grupos Parlamentarios.

- Ocupar los espacios y las curules en un área regular y continua, en el salón de sesiones, que a cada grupo parlamentario les asigne en forma definitiva la mesa directiva de la Cámara. **(Artículo 29, numeral 3, partes primera y segunda)**
- Proporcionar información, otorgar asesoría y preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus miembros, a fin de que éstos ejerzan sus funciones constitucionales. **(Artículo 28, numeral 1)**
- Recibir la asignación de recursos y locales adecuados a cada grupo parlamentario, que acuerde la Junta de Coordinación Política. **(Artículo 29, numeral 1, parte primera)**
- Recibir una subvención mensual cada grupo parlamentario, que dispondrá la Junta de Coordinación Política, la que se integrará por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de Diputados

que los conformen. (**Artículo 29, numeral 1, parte segunda**)

- Informar de inmediato el grupo parlamentario al que pertenece el Presidente de la Junta de Coordinación Política, tanto al Presidente de la Cámara y a la propia Junta de Coordinación Política, el nombre del Diputado que lo sustituirá, en caso de ausencia temporal o definitiva. (**Artículo 32, numeral 1**)

- Sustituir temporalmente a los integrantes de la Junta de Coordinación Política, de conformidad con las reglas internas de cada grupo parlamentario. (**Artículo 32, numeral 2**)

VIII. De la Junta de Coordinación Política.

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo. (**Artículo 34, numeral 1, inciso a**)

- Presentar a la mesa directiva y al pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado. (**Artículo 34, numeral 1, inciso b**)

- Proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente. (**Artículo 34, numeral 1, inciso c**)

- Presentar al pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara. (**Artículo 34, numeral 1, inciso d**)

- Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara. (**Artículo 34, numeral 1, inciso e**)

- Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación

de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo. (**Artículo 34, numeral 1, inciso f**)

- Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios. (**Artículo 34, numeral 1, inciso g**)

- Sesionar por lo menos una vez a la semana durante los períodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. (**Artículo 35, numeral 1, parte segunda**)

- Adoptar sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. (**Artículo 35, numeral 1, parte final**)

- Acordar la asignación de recursos y locales adecuados que debe recibir cada grupo parlamentario. (**Artículo 29, numeral 1, parte primera**)

- Disponer de una subvención mensual para cada grupo parlamentario, la que se integrará por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de Diputados que los conformen. (**Artículo 29, numeral 1, parte segunda**)

- Proponer a tres Diputados para que integren la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión. (**Artículo 132, numeral 2**)

- Determinar el orden anual de presidir la Junta de Coordinación Política, en el caso de que no exista grupo parlamentario con mayoría absoluta del número de Diputados. (**Artículo 31, numeral 4**)

IX. De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

- Establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de

cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones. (**Artículo 38, numeral 1, inciso a**)

- Proponer al pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros y demás Centros y Unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en la Ley Orgánica. (**Artículo 38, numeral 1, inciso b**)

- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos. (**Artículo 38, numeral 1, inciso c**)

- Llevar al pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y del Contralor de la Cámara, en los términos que señala la Ley Orgánica. (**Artículo 38, numeral 1, inciso d**)

- Convocar a los Presidentes de las comisiones a sus reuniones, cuando exista un asunto de su competencia. (**Artículo 37, numeral 1, parte final**)

- Reunirse por lo menos cada quince días en período de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos, en ambos casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres grupos parlamentarios. (**Artículo 37, numeral 3, parte final**)

- Adoptar sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los grupos parlamentarios. (**Artículo 37, numeral 4**)

- Hacer la declaratoria de extinción de las comisiones especiales, cuando se haya agotado el objeto de las mismas, previo informe del Secretario General de la Cámara. (**Artículo 42, parte final**)

- Citar ante el pleno al Secretario o Jefe de Departamento Administrativo, cuando la comisión respectiva lo haya solicitado por la importancia y trascendencia que se desprende de las situaciones señaladas en las

conclusiones del análisis del informe a que se refiere el artículo 93, párrafo primero, constitucional. **(Artículo 45, numeral 4, parte penúltima)**

- Citar ante el pleno, al Secretario de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados Federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. **(Artículo 45, numeral 4, parte final)**

X. De las Comisiones

a) Ordinarias

- Acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada. **(Artículo 44, numeral 1)**

- Contar para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de su mesa directiva y para la celebración de sus reuniones plenarias. **(Artículo 44, numeral 3)**

- Elaborar su programa anual de trabajo. **(Artículo 45, numeral 6, inciso a)**

- Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. **(Artículo 45, numeral 6, inciso b)**

- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la legislatura siguiente. **(Artículo 45, numeral 6, inciso c)**

- Sesionar cuando menos una vez al mes. **(Artículo 45, numeral 6, inciso d)**

- Resolver los asuntos que la mesa directiva de la Cámara les turne. **(Artículo 45, numeral 6, inciso e)**

- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. (**Artículo 45, numeral 6, inciso f**)

- Realizar las actividades previstas en la Ley Orgánica, en los ordenamientos aplicables y en los acuerdos tomados por el pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia. (**Artículo 45, numeral 6, inciso g**)

- Tomar sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si el empate persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el Pleno, dando cuenta de ambas posiciones, escuchando los oradores a favor y en contra que determine el Presidente de la mesa directiva y conforme a las reglas de debate. (**Artículo 45, numeral 7, párrafo primero**)

- Elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, así como de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional (Los Secretarios de despacho y los Jefes de Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos) (**Artículo 39, numerales 1 y 3**)

- Establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. (**Artículo 44, numeral 4, parte primera**)

- Hacer el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia, o sea, según corresponda con el ramo de la Administración Pública Federal. (**Artículo 45, numeral 4, parte primera**)

- Formular documento en el que consten las conclusiones del análisis del referido informe. (**Artículo 45, numeral 4, parte segunda**)

- Requerir mayor información del ramo o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. (**Artículo**

45, numeral 4, parte tercera)

- Solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que el Secretario del despacho o Jefe del Departamento Administrativo correspondiente comparezca ante el pleno, si de las conclusiones de la comisión se desprenden situaciones de importancia y trascendencia. (**Artículo 45, numeral 4, parte penúltima**)

- Solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, cite ante el pleno, al Secretario de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados Federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. (**Artículo 45, numeral 4, parte final**)

- Dar opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo y las demás entidades fiscalizadas, para hacer aportaciones sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública. (**Artículo 45, numeral 5, parte primera**)

- Enviar dichas opiniones a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes. (**Artículo 45, numeral 5, parte segunda**)

- Dirigirse en queja al titular de la dependencia o al ciudadano Presidente de la República, cuando haya acordado solicitar información o documentación al titular de la dependencia o entidad, el Presidente de dicha comisión la haya solicitado y no se haya proporcionado en un tiempo razonable. (**Artículo 45, numeral 3**)

Con tareas específicas:

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias:

- Preparar proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales. (**Artículo 40, numeral 2, inciso a**)

- Dictaminar las propuestas que se presenten en la materia y resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos constituidos en virtud de este ordenamiento. (**Artículo 40, numeral 2, inciso b**)

- Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias. (**Artículo 40, numeral 2, inciso c**)

La Comisión del Distrito Federal: Emitir dictamen legislativo y de información para que la Cámara ejerza sus facultades previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional. (**Artículo 40, numeral 3**)

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación: Realizar las tareas que le señala la Constitución y la ley reglamentaria correspondiente. (**Artículo 40, numeral 4**)

La Comisión Jurisdiccional: Designar entre los integrantes de la misma, cuando se requiera, la sección instructora, encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, en materia de responsabilidades de los servidores públicos. (**Artículo 40, numeral 5**)

b) De las Comisiones de investigación: Investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, cuyos resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. (**Artículo 41, numeral 1**)

c) De las Comisiones especiales: Hacerse cargo de un asunto específico dentro del plazo que se le señale. (**Artículo 42, partes primera y segunda**)

d) De la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.

La integran tres Diputados y tres Senadores electos por el pleno de cada

Cámara a propuesta de las respectivas juntas de Coordinación política. **(Artículo 132, numeral 2)**

- Representar a sus grupos parlamentarios. **(Artículo 132, numeral 2)**
- Informar al inicio de cada período de sesiones ordinarias en cada Cámara, a través de las respectivas mesas directivas, sobre el desarrollo de las actividades del canal. **(Artículo 132, numeral 3)**
- Aprobar y emitir las políticas internas de orden general y programas de trabajo. **(Artículo 132, numeral 5)**

e) De la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas.

La integran tres Diputados y tres Senadores, electos por el pleno de cada Cámara a propuesta de sus respectivas juntas de Coordinación política. **(Artículo 134, numeral 3)**

- Conformar, mantener y acrecentar los acervos bibliográficos y de otros contenidos científico, cultural o informativo, para contribuir al cumplimiento de las atribuciones de las propias Cámaras, sus comisiones y de los Legisladores. Esos acervos tendrán carácter público. **(Artículo 134, numeral 2)**
- Administrar y operar las bibliotecas del Congreso de la Unión. **(Artículo 134, numeral 3)**
- Representar los Legisladores de la comisión a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras. **(Artículo 134, numeral 3, parte última)**

XI. De los Comités.

- Auxiliar en actividades de la Cámara, los que se constituyan por disposición del pleno, con tareas diferentes a las de las comisiones y con la duración que señale el acuerdo de su creación. **(Artículo 46, numeral 1)**

Específicos:

- a) Comité de Información, Gestoría y Quejas:** Orientar en la

información, conocer y atender las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos. (**Artículo 46, numeral 2**)

b) Comité de Administración: Auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas. (**Artículo 46, numeral 3, parte primera**)

XII. Grupos de Amistad: Atender y seguir los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. (**Artículo 46, punto 4**)

A continuación, reseñaremos los derechos y deberes relativos a los titulares de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados.

XIII. Del Presidente de la Mesa Directiva.

- Comunicar al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal, la elección de la mesa directiva. (**Artículo 15, numeral 9**)

- Dirigir y coordinar la mesa directiva. (**Artículo 21, numeral 1**)

- Garantizar el fuero constitucional de los Diputados y velar por la inviolabilidad del recinto legislativo, como Presidente de la Cámara de Diputados. (**Artículo 22, numeral 1**)

- Conducir las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. (**Artículo 22, numeral 2, parte primera**)

- Representar protocolariamente a la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria. (**Artículo 22, numeral 2, parte segunda**)

- Velar por el equilibrio entre las libertades de los Legisladores y de los grupos parlamentarios y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara. (**Artículo 22, numeral 3**)

- Hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo. (**Artículo 22, numeral 3**)

- Responder ante el pleno, cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen. (**Artículo 22, numeral 4**)

- Presidir las sesiones del Congreso General; las de la Cámara y las de la Comisión Permanente, así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. (**Artículo 23, numeral 1, inciso a**)

- Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del pleno y aplazar la celebración de las mismas en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional. (**Artículo 23, numeral 1, inciso b**)

- Conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente. (**Artículo 23, numeral 1, inciso c**)

- Disponer lo necesario para que los Diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones. (**Artículo 23, numeral 1, inciso d**)

- Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello. (**Artículo 23, numeral 1, inciso e**)

- Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normativa aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara. (**Artículo 23, numeral 1, inciso f**)

- Firmar, junto con uno de los Secretarios y con el Presidente y uno de los Secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General y suscribir, también con uno de los Secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara. (**Artículo 23, numeral 1, inciso g**)

- Convocar a las reuniones de la mesa directiva de la Cámara, a las de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. (**Artículo 23, numeral 1, inciso h**)

- Comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. **(Artículo 23, numeral 1, inciso i)**
- Firmar junto con el Secretario General los acuerdos de la mesa directiva. **(Artículo 23, numeral 1, inciso j)**
- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara. **(Artículo 23, numeral 1, inciso K)**
- Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario. **(Artículo 23, numeral 1, inciso l)**
- Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen. **(Artículo 23, numeral 1, inciso m)**
- Requerir a los Diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales. **(Artículo 23, numeral 1, inciso n)**
- Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios. **(Artículo 23, numeral i, inciso o)**
- Disponer la elaboración inmediata del Bando solemne, darlo a conocer al pleno en la sesión más próxima; ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación y tomar medidas para que se difunda en los periódicos oficiales de las entidades federativas y en principales oficinas públicas de dichos Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Lo anterior, cuando hubiere hecho la declaración de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. **(Artículo 23, numeral 2)**
- Llevar el registro del número de integrantes y modificaciones de cada grupo parlamentario que le comuniquen los coordinadores de éstos, el cual servirá para los cómputos que se realizan por el sistema de voto ponderado. **(Artículo 27, numeral 2, parte segunda)**

- Presidir la Conferencia y supervisar el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General. (**Artículo 37, numeral 2**)

XIV. De los Vicepresidentes de la Mesa Directiva.

Asistir al Presidente en el ejercicio de sus funciones. (**Artículo 24**)

Asumir las representaciones protocolarias, cuando lo nombre para tal efecto el Presidente de la Cámara. (**Artículo 24, numeral 2**)

XV. De los Secretarios de la Mesa Directiva.

Asistir al Presidente de la Cámara en las funciones relacionadas con la conducción de las sesiones del Pleno. (**Artículo 25, numeral 1, inciso a**)

Comprobar el quórum de las sesiones del Pleno. (**Artículo 25, numeral 1, inciso b**)

Llevar a cabo el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas. (**Artículo 25, numeral 1, inciso b**)

Supervisar el sistema electrónico de asistencia y votación. (**Artículo 25, numeral 1, inciso b**)

Dar lectura a los documentos y desahogar los trámites parlamentarios, en los términos dispuestos por el Presidente de la Cámara. (**Artículo 25, numeral 1, inciso c**)

Supervisar los servicios parlamentarios relacionados con la celebración de las sesiones del Pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los Diputados las iniciativas y dictámenes. (**Artículo 25, numeral 1, inciso d**)

Supervisar que se elabore el acta de las sesiones y se ponga a la consideración del Presidente de la Cámara. (**Artículo 25, numeral 1, inciso d**)

Supervisar se lleve el registro de las actas en el libro correspondiente. (**Artículo 25, numeral 1, inciso d**)

Supervisar que se conformen y mantengan al día los expedientes de los asuntos competencia del Pleno. (**Artículo 25, numeral 1, inciso d**)

Supervisar que se asienten y firmen los trámites correspondientes en

dichos expedientes. (**Artículo 25, numeral 1, inciso d**)

Supervisar se integren los libros de los registros cronológicos y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara y se imprimía y distribuya el Diario de los Debates. (**Artículo 25, numeral 1, inciso d**)

Firmar junto con el Presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara y, en su caso, por el Congreso, así como los acuerdos y demás resoluciones de la propia Cámara. (**Artículo 25, numeral 1, inciso e**)

Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Cámara. (**Artículo 25, numeral 1, inciso f**)

Las demás que se deriven de los ordenamientos parlamentarios o que les confiera el Presidente de la Cámara. (**Artículo 25, numeral 1, inciso g**)

XVI. De los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.

- Convocar, el Coordinador del grupo parlamentario con mayor número de Diputados, a la sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política. (**Artículo 31, numeral 2**)

- Ejercer el cargo de Presidente de la Junta de Coordinación Política durante toda la Legislatura, el Coordinador del grupo parlamentario con mayoría absoluta de número de Diputados. (**Artículo 31, numeral 3**)

- Ejercer la presidencia de la Junta de Coordinación Política en forma alternada, por cada año legislativo, los Coordinadores de los tres grupos parlamentarios que cuenten con mayor número de Diputados, en el caso de que no exista mayoría absoluta. (**Artículo 31, numeral 4**)

- Expresar la voluntad del grupo parlamentario; promover los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (**Artículo 27, numeral 1**)

- Comunicar a la mesa directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. (**Artículo 27, numeral 2**)

- Formular a la mesa directiva proposiciones de ubicación de los espacios y las curules que ocuparán en el salón de sesiones los integrantes de cada grupo parlamentario. (**Artículo 29, numeral 3**)
- Solicitar la sustitución temporal o definitiva de los miembros de las comisiones que pertenezcan a su grupo parlamentario. (**Artículo 44, numeral 2**)
- No pueden formar parte de la mesa directiva de la Cámara. (**Artículo 17, numeral 5**)
- Solicitar, junto con otros dos Coordinadores, que se reúnan los integrantes de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por lo menos cada quince días en períodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos. (**Artículo 37, numeral 3**)
- Solicitar la sustitución del integrante de su grupo parlamentario que se separa en el momento de conformarse las comisiones. (**Artículo 43, numeral 5**)
- Solicitar al responsable del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, copia de las videgrabaciones transmitidas a través del mismo. (**Artículo 132, numeral 4**)

XVII. Del Presidente de la Junta de Coordinación Política.

- Ejercer el cargo de Presidente de la Junta durante la Legislatura, en el caso de que lo sea el Coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. O bien, en el supuesto de que ninguno de los grupos parlamentarios tenga mayoría absoluta, el ejercicio del cargo de Presidente de la Junta será anual y por los Coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente del número de legisladores que los integren. (**Artículo 31, numerales 2 y 3**)
- Asistir a las reuniones de trabajo; en caso de ausencia temporal o definitiva, el grupo parlamentario al que pertenezca el Presidente de la Junta, informará el nombre del Diputado que lo sustituirá. (**Artículo 32, numeral 1**)

- Convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre. (**Artículo 36, numeral 1, inciso a**)

- Velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten. (**Artículo 36, numeral 1, inciso b**)

- Poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada período de sesiones, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno. (**Artículo 36, numeral 1, inciso c**)

- Disponer la elaboración del anteproyecto de Presupuesto anual. (**Artículo 36, numeral 1, inciso d**)

XVIII. Del Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

- Presidir la Conferencia y supervisar el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General. (**Artículo 37, numeral 2**)

- Convocar a que se reúnan sus integrantes por lo menos cada quince días en períodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos. (**Artículo 37, numeral 3, parte segunda**)

- Votar en caso de empate, al adoptar sus resoluciones la Conferencia. (**Artículo 37, numeral 4, parte última**)

XIX. De los Presidentes de las Comisiones Ordinarias.

- Solicitar, con el acuerdo de la comisión, información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate sobre un asunto de su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que le corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables. Excepto cuando la información o documentación es reservada conforme a la ley. (**Artículo 45, numerales 1 y 2**)

- Acudir a las reuniones que los convoque la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, cuando exista algún asunto

de su competencia. (**Artículo 37, numeral 1, parte segunda**)

- Citar a los integrantes de la Comisión, para el despacho de los negocios de su incumbencia. (**Artículo 93**)

XX. De los Presidentes de las Comisiones de Investigación y Especiales.

- Las que se determinen en el acuerdo de su creación por el Pleno. (**Artículos 41 y 42**)

XXI. De los Presidentes de los Comités.

- Las que se determinen en el acuerdo de su creación que emita el Pleno. (**Artículo 46, numeral 1**)

En seguida, nos abocaremos a los derechos y deberes de los Diputados de manera individual.

XXII. De los Diputados en lo individual.

- Ejercer la función durante tres años, que constituye una Legislatura. (**Artículo 2, numeral 2**)

- Inejecución de mandatos judiciales o administrativos en la persona y bienes de los Diputados en el interior del recinto parlamentario. (**Artículo 13, numeral 1**)

- Remover a los integrantes de la mesa directiva por el voto de las dos terceras partes de individuos presentes, por las causas siguientes:

- Transgredir en forma grave y reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y en la Ley Orgánica en comento;
- Incumplir los acuerdos del Pleno, cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara; y
- Dejar de asistir, reiteradamente y sin causa justificada, a las sesiones de la Cámara o a las reuniones de la mesa directiva. (**Artículo 19, numeral 4**)

- Votar en la elección de los integrantes de la mesa directiva, por cédula o mediante el sistema de votación electrónica. (**Artículo 17, numerales 2 y 3**)
- Solicitar hacer uso de la palabra, debatir, discutir y deliberar en las sesiones (**Artículo 23, numeral 1, inciso c**).
- Conducirse conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones. (**Artículo 23, numeral 1, inciso d**).
- Decidir ser miembro del grupo parlamentario del partido político que lo haya postulado. (**Artículo 26, numeral 3, inciso a**)
- Intervenir en la formación de las normas para el funcionamiento interno del grupo parlamentario al que pertenezca, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen. (**Artículo 26, numeral 3, inciso b**)
- Ocupar la curul que le sea asignada en el salón de sesiones. (**Artículo 29, numeral 3, parte primera**)
- No inscribirse o dejar de pertenecer al grupo parlamentario sin integrarse a otro existente. (**Artículo 30, numeral 1**)
- Exigir que se les guarde las mismas consideraciones y apoyo como a todos los legisladores, a los Diputados sin partido. (**Artículo 30, numeral 1**)
- Integrar la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, a los Diputados de mayor experiencia legislativa. (**Artículo 40, numeral 2**)
- Pertenecer hasta tres comisiones ordinarias, sin computar la jurisdiccional y la de investigación. (**Artículo 43, numeral 1**)
- Acudir el Diputado miembro de comisión, puntualmente a sus reuniones. (**Artículo 44, numeral 1**)
- Faltar por causa justificada y debidamente comunicada. (**Artículo 44, numeral 1**)
- Votar en la toma de decisiones, en la comisión que integre. (**Artículo**

45, numeral 7, parte primera)

- Votar en el Pleno un proyecto de dictamen o resolución. (**Artículo 45, numeral 7, parte segunda**)
- Votar para el nombramiento del Secretario General de la Cámara de Diputados. (**Artículo 48, numeral 2**)
- Pedir apoyo documental como servicio del archivo a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios. (**Artículo 49, numeral 1, inciso e**)
- Votar para nombrar al titular de la Contraloría Interna, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. (**Artículo 53, numeral 1**)

Votar en la elección de los tres Diputados propuestos por la Junta de Coordinación Política, para que integren la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión. (**Artículo 132, numeral 2**)

C)

Derechos y Deberes reglamentarios

I. De manera individual.

- Reclamar la resolución o trámite del Presidente de la Cámara de Diputados, para que se consulte el voto de sus miembros (**Artículo 19**)
- Guardar orden y silencio en las sesiones. (**Artículo 21, fracción II**)
- Hacer moción en la discusión de asuntos que requieran preferencia a los de utilidad general. (**Artículo 21, fracción IV**)
- Registrar asistencia. (**Artículo 25, fracción I**)
- Recibir impresos con toda oportunidad los dictámenes de las Comisiones y las iniciativas que los motiven, para su conocimiento y estudio. (**Artículos 25, fracción IV, y 94, párrafo segundo**)
- Iniciativa para que se apruebe prórroga de la duración de las sesiones ordinarias. (**Artículo 28, párrafo primero**)
- Acordar, con los demás miembros de la Cámara, la celebración de sesiones permanentes, para tratar un asunto previamente determinado. (**Artículo 28, párrafo final**)
- Tratar de preferencia los negocios particulares el miércoles de cada semana en la sesión, así como los públicos cuando sean de urgente despacho, después de aquéllos. (**Artículo 29**)
- Asistir a la sesión privada que se realizará los lunes de cada semana, después de la sesión pública, para despachar los asuntos económicos de la Cámara u otros que exijan reserva. (**Artículo 31**)
- Hacer moción para que se realice sesión secreta extraordinaria, cuando ocurra algún asunto económico u otro que exija reserva para despacharlo. (**Artículo 32**)
- Emitir respuesta a consulta del Presidente de la Cámara en sesión

secreta, acerca de si un asunto exige estricta reserva; en caso afirmativo, se adquiere el deber de guardar sigilo (**Artículo 34**)

- Asistir a todas las sesiones desde el principio hasta el fin de éstas; tomar asiento sin preferencia de lugar, y presentarse con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargadas. (**Artículo 45, párrafo primero**)

- Asistir en traje de calle, de preferencia color negro, en las sesiones de apertura de los períodos constitucionales y en la protesta del Presidente de la República. (**Artículo 46**)

- Avisar al Presidente por medio de oficio o de palabra, para no asistir por indisposición u otro grave motivo, a las sesiones o continuar en ellas, pero si durase más de tres días la ausencia lo participará a la Cámara para obtener la licencia necesaria. (**Artículo 47**)

- Obtener licencias por causas graves a la cuarta parte de la totalidad de los miembros. (**Artículo 48**)

- Obtener dietas por más de dos meses, en caso de enfermedad probada, con licencia. (**Artículo 49**)

- Obtener dieta mensual. (**Artículo 51**)

- Gastos de funerales por cuenta de la Cámara de Diputados a familiares del finado por dos mil pesos. (**Artículos 52 y 204, parte primera**)

- Realizar proposiciones que no sean iniciativas de ley, por sí o por varios Diputados sin formar mayoría, por escrito y firmado al Presidente; exponer sus fundamentos y razones. (**Artículo 58**)

- Pedir dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura, en los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de las Cámaras que estén presentes. (**Artículo 59**)

- Acordar, con los demás miembros, la dispensa de dictamen de una proposición o proyecto, que califiquen de urgente o de obvia resolución,

para su discusión. (**Artículo 60, párrafo primero**)

- Solicitar la reserva de un artículo relativo a los permisos a que se refiere las fracciones II, III y IV del inciso B), del artículo 37 constitucional (actualmente, fracciones II, III y IV del inciso C) de dicho artículo).

- Abstenerse de votar y firmar el dictamen, cuando es miembro de una comisión y tuviere interés personal en ese asunto, y de avisar por escrito al Presidente de la Cámara a fin de que sea sustituido para el despacho de ese asunto. (**Artículo 82**)

- No tener retribución extraordinaria por desempeñarse en varias comisiones. (**Artículo 86**)

- Presentar voto particular por escrito, cuando disiente del parecer de la mayoría que suscribió el dictamen de la Comisión a la que pertenece. (**Artículo 88**)

- Pedir la palabra para discutir en pro o en contra la iniciativa, proposición u oficio que hubiere provocado la discusión. (**Artículo 96**)

- Hablar sólo dos veces sobre un asunto, excepto el autor de la proposición y los individuos de la Comisión, que podrán hablar más de dos veces. (**Artículo 100**)

- Hablar más de dos veces, cuando los Diputados sean únicos por su territorio, en los asuntos en que estén especialmente interesados. (**Artículo 101**)

- Pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, en un lapso de no más de cinco minutos. (**Artículo 102**)

- Contar con media hora para un discurso sobre cualquier negocio o más si otorga el permiso la Cámara. (**Artículo 103**)

- No interrumpir al Diputado que tenga el uso de la palabra, a menos que se trate de moción de orden en el caso del artículo 105 o de alguna explicación pertinente, con permiso del Presidente y del orador. (**Artículo 104**)

- No discutir en forma de diálogo. (**Artículo 104**)

- Reclamar el orden por medio del Presidente, para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos del Reglamento, en cuyo caso se citará el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación; y cuando el orador se aparte del asunto a discusión. **(Artículos 105 y 113)**
- Reclamar el quórum durante el curso de una sesión y la falta de éste fuere verdaderamente notoria, bastará una simple declaración del Presidente sobre el particular para levantar la sesión; si es dudosa la falta de quórum, deberá procederse a pasar lista, y comprobada aquélla, se levantará la sesión. **(Artículo 106)**
- Criticar o censurar a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones, sin que por ello se le pueda llamar al orden **(Artículo 107)**
- Omitir injuriar o calumniar en un discurso. **(Artículo 107)**
- Solicitar, al principio de la discusión, que la Comisión dictaminadora explique los fundamentos de su dictamen y lea constancias del expediente, si fuere necesario. **(Artículo 108)**
- Realizar proposición suspensiva de la discusión y fundar la misma. **(Artículos 109 y 110)**
- Impugnar la moción suspensiva. **(Artículo 110)**
- Discutir la moción suspensiva, a favor o en contra, y votar acerca de la misma, en caso de que se haya tomado en consideración. **(Artículo 110)**
- No presentar más de una proposición suspensiva en la discusión de un negocio. **(Artículo 111)**
- Pedir que se establezca la falta de quórum. **(Artículo 112)**
- Discutir los proyectos de ley en lo general y en lo particular cada uno de los artículos. **(Artículo 114)**

- Votar cuando el asunto está suficientemente discutido en lo general. **(Artículos 115 y 117)**

- Votar en lo particular, cuando ha quedado cerrada la discusión de cada uno de los artículos y se ha acordado proceder a la votación. **(Artículo 118)**

- Presentar voto particular, cuando es desechado un proyecto en su totalidad, o alguno de sus artículos, el cual se pondrá a discusión, con tal de que se haya presentado un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la Comisión. **(Artículo 119)**

- Votar respecto del dictamen que nadie pidió la palabra en contra de él. **(Artículo 121)**

- Solicitar el uso de la palabra para hablar en pro, solamente hasta dos miembros. **(Artículo 122)**

- Solicitar el uso de la palabra para hablar en contra. **(Artículo 123)**

- Presentar por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados, en la sesión en que se vote una proposición o proyecto de ley. **(Artículo 124)**

- Admitir o no a discusión, una adición leída por vez primera y oídos los fundamentos de su autor. **(Artículo 125)**

- Solicitar el uso de la palabra para discutir el informe o contestación que haya dado el funcionario que haya sido citado por la Cámara. **(Artículo 129)**

- Pedir que sea inscrito en la Presidencia, para discutir acerca del informe que rinda alguno de los funcionarios a que alude el artículo 53 del Reglamento, sobre algún proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto a debate, así como interrogar al compareciente. **(Artículo 130)**

- Solicitar moción para que sea acordado por la Cámara, que el proyecto de ley por contar de más de treinta artículos y a fin de que pueda ser discutido y aprobado, por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que

los dividieren sus autores o las comisiones encargadas. **(Artículo 132)**

- Solicitar a la Cámara apruebe que la votación sea separada de cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté al debate.

(Artículo 132)

- Solicitar que en la discusión particular, se aparten los artículos, fracciones o incisos que se quieran impugnar; y lo demás del proyecto que no amerite discusión, solicitar que se reserve para votarlo después en un solo acto. **(Artículo 133)**

- Votar, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno varios o la totalidad de sus artículos, en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados. **(Artículo 134)**

- Discutir y votar en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados por la Cámara revisora. **(Artículo 137)**

- No votar por aclamación. **(Artículo 146)**

- Votar en forma nominal, es decir, de pie y en voz alta decir el Diputado su apellido y nombre, agregando la expresión sí o no, en tratándose de la aprobación o no de algún proyecto de ley en lo general; de la aprobación o no de cada artículo del proyecto o cada proposición de las que formen el artículo; y cuando lo pida un Diputado con el apoyo de otros cinco, así como cuando entre los que aprueben y los que reprueben, la diferencia no exceda de tres votos **(Artículos 147, fracción I, 148 y 152)**

- Votar en forma económica las demás resoluciones de la Cámara, poniéndose de pie los que la aprueben y permaneciendo sentados los que la reprueben. **(Artículo 150)**

- Pedir que se cuenten los votos, después que la Secretaría dé el resultado de la votación económica. **(Artículo 151)**

- Votar con cédula para elegir personas, la que se entregará al Presidente de la Cámara. **(Artículo 153)**

- Saber el resultado de las votaciones nominales, económicas y por cédula **(Artículos 147, fracción IV, 151 y 157)**

- Votar en la misma sesión por segunda ocasión en caso de empate; y discutir y votar en la sesión inmediata si hubo empate por segunda ocasión en la misma sesión. (**Artículo 160**)
- Recibir el anuncio en el salón de sesiones y en la sala de desahogo del momento de votar. (**Artículo 161**)
- No salir del salón de sesiones ni excusarse de votar, mientras se verifica la votación. (**Artículo 162**)
- Ponerse de pie al entrar y salir del salón de sesiones el Presidente de la República. (**Artículo 186**)
- No penetrar armado al Salón de Sesiones. (**Artículo 214**)
- Presentar voto particular por escrito, cuando es miembro de alguna Comisión y disiente del parecer de la mayoría. (**Artículo 88, parte segunda**)
- Asistir sin voto a las conferencias de las Comisiones. (**Artículo 92**)
- Tener por hecha la primera lectura de todo dictamen que se remita a los legisladores antes del 15 de agosto de cada año. (**Artículo 94, párrafo segundo**)

II. Del Presidente de la Cámara de Diputados.

- Llamar al orden, por sí o por excitativa de algún individuo de la Cámara, al que faltare a él, (**Artículo 21, fracción VIII**) sea espectador o miembro de la Cámara. (**Artículo 21, fracción II**)
- Anunciar por conducto de los Secretarios, al principio de cada sesión, los asuntos que se van a tratar en la misma y al final de ella el Orden del Día de la sesión inmediata (**Artículo 21, fracción XI**)
- Citar a sesiones extraordinarias, cuando ocurriere algo grave, ya por sí o por excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara (**Artículo 21, fracción XIV**)

- Declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la Cámara. **(Artículo 21, fracción XV)**
- Pasar a la Comisión que corresponda, toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, a fin de que dictaminen si son de tomarse o no en consideración tales peticiones. **(Artículo 61)**
- Firmar y dos Secretarios de la Cámara la ley que fue resultado del ejercicio de facultades exclusivas. **(Artículo 166)**
- Ponerse de pie a la entrada al salón de sesiones del Presidente de la República, cuando éste haya llegado a la mitad del salón. **(Artículo 186)**
- Recibir la protesta constitucional al Presidente de la República. **(Artículo 187)**
- Contestar en términos generales, el discurso que pronuncie el Presidente de la República en la apertura de las sesiones del Congreso. **(Artículo 189)**
- Contestar en términos generales al Presidente de la Comisión que haya acudido a la Cámara de Diputados y expuesto el objeto de su misión. **(Artículo 192)**
- Ordenar por escrito al Tesorero de la Cámara descontar de las cantidades que deban entregar como dietas a los Diputados, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir. **(Artículo 203)**
- Ordenar despedir de las galerías a los que perturben de cualquier modo el orden; y mandar detener al que cometiere algún delito y consignarlo al juez competente. (de acuerdo con nuestro sistema punitivo debiera decir que lo pondrá a disposición del Ministerio Público de la Federación y formulará de ser procedente la querrela o denuncia por conducto del delegado que al efecto designe) **(Artículo 209)**

- Levantar la sesión pública y continuarla en secreto, cuando no basten los medios utilizados para contener el desorden en galerías, así como cuando sean insuficientes los medios de prudencia para establecer el orden alterado por los miembros de la Cámara. **(Artículo 210)**
- Ordenar, siempre que lo consideren conveniente, que se sitúe guardia militar en los edificios de las mismas, la que estará sujeta exclusivamente a las órdenes del Presidente. **(Artículo 211)**
- Dar permiso, en virtud de acuerdo de la Cámara, para que entren al salón de sesiones personas que no sean Diputados o Senadores. **(Artículo 212)**
- Dar órdenes a la guardia militar o de la policía que por cualquier circunstancia concurriere al recinto de la Cámara. **(Artículo 213)**
- Invitar al o los Diputados, o en su caso al o a los Senadores, que no hayan acatado la disposición de no penetrar armados al Salón de Sesiones, a que se desarmen. **(Artículo 214)**
- No permitir el uso de la palabra, ni contar el voto del Diputado o Senador armado. **(Artículo 214)**
- Hacer por los medios que estime convenientes, que los renuentes a desarmarse, abandonen el salón. **(Artículo 214)**
- Autorizar, junto con un Secretario, el libro en el que se asienta en orden cronológico las leyes que expida la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión. **(Artículo 25, fracción X)**

III. De los Secretarios de la Mesa Directiva.

- Pasar lista a los Diputados a fin de formar el registro de asistencia. **(Artículo 25, fracción I)**
- Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de aprobadas y consignarlas bajo su firma en el libro respectivo. **(Artículo 25, fracción II)**
- Cuidar que se impriman y circulen con oportunidad entre los Diputados

los dictámenes de las Comisiones y las iniciativas que los motiven, debiendo remitirse, además al Ejecutivo. (**Artículo 25, fracción IV**)

- Cuidar de que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente al día siguiente de haber sido aprobadas. (**Artículo 25, fracción V**)

- Presentar a la Cámara, el día 1º de cada mes, y en la primera sesión de cada período, un estado que exprese el número y asunto de los expedientes que se hubieren pasado a las Comisiones, el de los que hayan sido despachados y el de aquellos queden en poder de las Comisiones. (**Artículo 25, fracción VI**)

- Recoger las votaciones de los Diputados. (**Artículo 25, fracción VII**)

- Dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera en el orden prescrito. (**Artículo 25, fracción VIII**)

- Asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se les dieren y las resoluciones que sobre ellos se tomaren, expresando la fecha de cada uno y cuidando de que no se alteren ni enmienden las proposiciones o proyectos de ley una vez entregados a la Secretaría. (**Artículo 25, fracción IX**)

- Llevar y autorizar, junto con el Presidente, el libro por orden cronológico en el que se asienten las leyes que expida la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión. (**Artículo 25, fracción X**)

- Firmar, en unión del Presidente, los nombramientos o las remociones de los empleados que hayan acordado la Cámara, conforme a la fracción III del artículo 77 constitucional. (**Artículo 25, fracción XI**)

- Cuidar de la impresión y distribución del Diario de los Debates. (**Artículo 25, fracción XIII**)

IV. De los Presidentes de las Comisiones.

- Responder por los expedientes que pasen a su estudio y, a este efecto, deberá firmar el recibo de ellos en el libro correspondiente, hasta en tanto

los devuelva. (**Artículo 83**)

- Coordinar el trabajo de los miembros de la Comisión. (**Artículo 85, párrafo segundo, parte segunda**)

- Citar a los miembros de la Comisión, cuando sea necesario durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes. (**Artículos 85, párrafo primero, parte segunda, y 93**)

V. De las Comisiones.

a) Ordinarias.

- Recibir las iniciativas o proyectos de ley que le sean turnadas. (**Artículo 56 y 57**)

- Recibir las proposiciones admitidas que no sean iniciativas de ley. (**Artículo 58, numeral 3, parte final**)

- Dictaminar las proposiciones y proyectos de ley. (**Artículo 60, parte primera**)

- Resolver varias solicitudes a la vez, en el dictamen respectivo e integrar en el proyecto de decreto tantos artículos como permisos se concedan. (**Artículo 60, párrafo segundo**)

- Dictaminar si son de tomarse o no en consideración las peticiones de los particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa. (**Artículo 61**)

- Funcionar durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo. (**Artículo 85**)

- Avisar los integrantes de las Comisiones a la Cámara, antes de que se cierren las sesiones, cuando tuvieren que ausentarse de la capital. (**Artículo 85, párrafo primero, parte tercera**)

- Plasmar en los dictámenes una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse

a votación. **(Artículo 87)**

- Firmar los dictámenes la mayoría de los individuos que lo componen. **(Artículo 88, parte primera, y 94, párrafo segundo)**

- Pedir, por medio de su Presidente, a cualquier archivo y oficina de la Nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, las cuales le serán proporcionadas a menos que sean secretas. **(Artículo 89)**

- Dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República, en caso de lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en los plazos pertinentes. **(Artículo 89)**

- Realizar conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 del Reglamento, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomiende. **(Artículo 90)**

- Merecer los integrantes de las Comisiones, las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión, por parte de los funcionarios mencionados en el artículo 53 del Reglamento. En caso contrario, está autorizada la Comisión para dirigirse en queja al C. Presidente de la República. **(Artículo 90, parte segunda)**

- Tener conferencias con la Comisión respectiva de la Cámara de Senadores, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante. **(Artículo 90, parte final)**

- Manifestar en sesión secreta, la necesidad o conveniencia de demorar o suspender el despacho de algún negocio, antes de que fenezca el plazo que tenga para emitir su dictamen. **(Artículo 91, parte primera)**

- No retener un expediente por más tiempo del que tiene para dictaminar, sin manifestar en sesión secreta si existe necesidad o conveniencia de demorar o suspender el despacho de algún asunto. En caso contrario, la Secretaría lo hará del conocimiento del Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente. **(Artículo 91, parte segunda)**

- Reunirse para el despacho de los negocios de su incumbencia, mediante

cita de sus respectivos Presidentes. (**Artículo 93**)

- Funcionar con la mayoría de los individuos que las formen. (**Artículo 93**)

- Continuar el estudio de los asuntos pendientes, durante el receso, hasta producir el correspondiente dictamen. (**Artículo 94, parte primera**)

- Estudiar y dictaminar las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso. (**Artículo 94, parte segunda**)

b) Protocolarias:

- Acompañar al Presidente de la República de su residencia al Congreso y de regreso, cuando se le tome la protesta constitucional. (**Artículo 185**)

- Salir, junto con los Senadores designados, a recibir hasta la puerta del salón de sesiones, al Presidente de la República y acompañarlo hasta su asiento y después a su salida hasta la misma puerta. (**Artículo 185**)

- Acompañar a la Comisión de la otra Cámara a la entrada y salida hasta la puerta exterior del salón de sesiones. (**Artículo 191**)

- Visitar al Diputado enfermo y dar cuenta de su estado de salud. (**Artículo 52**)

- Acudir al funeral de algún Diputado, siempre que sea en el lugar de residencia del Congreso. (**Artículos 52 y 195**)

- Recibir a las puertas de la Cámara a algún funcionario, representante diplomático o persona de relieve que se haya invitado o acudido por sí, acompañándolo hasta el lugar donde deba tomar asiento que podrá ser en los palcos bajos, en las curules o en el estrado que ocupa la Presidencia. (**Artículo 196**)

c) De Administración.

- Dar la orden a la Tesorería para que se ministre inmediatamente a

la familia del Diputado finado la suma de dos mil pesos para gastos mortuorios; y cuando el que fallezca sea un empleado, la ministración será la cantidad equivalente a dos meses del sueldo que percibía. (**Artículo 204**)

CONCLUSIONES

1. En la doctrina reciente los paradigmas interpretativos de la Constitución: normativo y político, son incompatibles y están radicalizados.

2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar la Constitución ha transitado de la visión política a la normativa en algunos temas; en otros, no se ha pronunciado por ejemplo en el caso de las obligaciones de la Federación, de los Estados y Municipios, para abatir las carencias y el rezago que afecta a los pueblos y comunidades indígenas, que no se llegaren a cumplir, las cuales se encuentran previstas en el artículo 2, apartado B, constitucional, inserto en su título primero, capítulo I denominado “De las garantías individuales”. Es decir, no ha interpretado si este tipo de obligaciones son susceptibles de proteger los derechos correlativos a través del juicio de amparo, y por ende, ordenar a los destinatarios de esas obligaciones su cabal cumplimiento. Más aún, si esos derechos correlativos de las obligaciones mencionadas son garantías individuales o sociales, o bien cuál es la naturaleza jurídica de ellos.

3. El paradigma normativo de interpretación que se le arroga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está restringido en la propia Constitución, tal y como lo ha sostenido ese máximo tribunal en tratándose de derechos políticos de los ciudadanos y de los Diputados y Senadores, además de que aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad constitucional de interpretar la Constitución, las leyes y reglamentos Federales o locales y tratados internacionales, según el artículo 94 de nuestro máximo ordenamiento legal, está impedida para ejercer esta atribución tratándose de la Ley Orgánica del Congreso, pues ésta en su artículo 20, numeral 2, inciso b) le arroga la facultad de interpretarla a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, así como a los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria, como es el caso del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo sustento

se encuentra en la propia Constitución en su artículo 70, párrafo segundo, al disponer que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

4. El paradigma político tiene el inconveniente de hacer nugatorios ciertos derechos constitucionales, al no contar con los instrumentos jurídicos para hacerlos efectivos.

5. Los derechos y deberes de los Diputados, en muchos casos son enunciativos, pues carecen de los medios jurídicos necesarios para hacerlos efectivos y no existen sanciones en caso de incumplimiento de los segundos.

6. En lugar de paradigmas radicales es necesario crear uno nuevo en la propia Constitución, que permita materializar lo que se establezca en el mismo y en el que se explicita su finalidad que siempre deberá ser en beneficio de todos los mexicanos, para cuya garantía tendrá que prever los instrumentos indispensables a efecto de hacer efectivos los derechos y deberes de los ciudadanos y de los operadores de la norma fundamental.

FUENTES

BIBLIOGRÁFICAS

Aragón Reyes, Manuel, **“Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio”**, ensayo que se contiene en la memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, intitulado “Democracia y representación en el umbral del siglo XXI”, 1ª edición, México, 1999.

Aristóteles, **“La Política”**, editorial Época, S.A. de C.V., México, sin año de impresión..

Arteaga Nava, Elisur, **“Constitución, Política y Realidad”**, 1ª edición, editorial siglo XXI, México, 1997.

Basurto, Jorge, **“El fin del proyecto nacionalista revolucionario”**, 1ª edición, UNAM, México, 1992.

Becerra Bautista, José, **“El fuero constitucional”**, editorial Jus, México, 1945.

Bodin, Jean, **“Los seis libros de la República”**, 3ª edición, editorial Tecnos, S.A., España, 1997.

Bulygin, Eugenio, **“El positivismo jurídico”**, 1ª edición, editorial Distribuciones Fontamara, S. A., México, 2006.

Burdeau, Georges, **“Tratado de Ciencia Política”**, tomo II El Estado, volumen I La formación del Estado, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

Carré de Malberg, R. **“Teoría general del Estado”**, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Cicerón, Marco Tulio, **“Sobre la República, Sobre las leyes”**, 2ª edición, editorial Tecnos, España, 1999.

Cossío Díaz, José Ramón:

- **“Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario”**, 2ª reimpresión, México, Distribuciones Fontamara, S.A., 2005.

- **“Cambio social y cambio jurídico”**, 1ª edición, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001.

- **“La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia”**, 1ª reimpresión, editorial Fontamara, S. A., México, 2004.

Diderot, Denis y Jean Le Round d´Alembert, **“Artículos políticos de la Enciclopedia”**, 2ª edición, editorial Tecnos, España, 1992.

Ferrer Muñoz, Manuel y Juan Roberto Luna Carrasco, **“Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano”**, 1ª edición, UNAM, México, 1996.

Galindo Garfias, Ignacio:

- **“Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones”**, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 5ª edición, Tomo V, México, 2000, en la que el profesor comenta el artículo 36 Constitucional.

- **“Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones”**, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 5ª edición, Tomo VI, México, 2000, pág. 20, en la que el profesor comenta el artículo 37 Constitucional.

García Laguardia, Jorge Mario, ponencia **“Derechos Políticos, Democracia y Observación Electoral”**, tomo IV de la Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral” intitulado “Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI”, editorial UNAM, 1ª edición, México, 1999.

Gierke, Otto Von, **“Teorías Políticas de la Edad Media”**, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1995.

Grasso, Pietro Giuseppe, **“El problema del constitucionalismo después del estado moderno”**, editorial Marcial Pons, España, 2005.

Guastini, Ricardo, **“Estudios de teoría constitucional”**, 1ª reimpresión, editorial Distribuciones Fontamara, S. A., México, 2003.

Hobbes, Thomas, **“Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”**, 6ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Jellinek, Georg, **“Teoría general del Estado”**, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Kelsen, Hans:

- **“Teoría General del Derecho y del Estado”**, 4ª reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

- **“Esencia y valor de la democracia-Forma del Estado y Filosofía”**, 1ª edición, Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., México, 2005.

- **“Teoría General de las Normas”**, 1ª reimpresión, editorial Trillas, México, 2003.

Mayer, Max Ernst, **“Normas jurídicas y normas de cultura”**, editorial Hammurabi, SRL, Argentina, 2000.

Montesquieu, **“Del espíritu de las leyes”**, 2ª edición, tomo II, editorial Gernika, México, 2000.

Muro Ruiz, Eliseo, **“Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión”**, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

Nava Gomar, Salvador O., **“Manual de Técnica Legislativa”**, tomo I, sin editorial, lugar y fecha de impresión.

Nohlen, Dieter, **“Sistemas Electorales”**, ensayo contenido en la obra **“Diccionario Electoral”**, 3ª edición, tomo II, editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

Noriega Cantú, Alfonso, **“La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917”**, 1ª edición, México, 1967.

Pallares, Jacinto, **“El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana”**, edición facsimilar de la original de 1874, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002.

Ponce Nava Treviño, Félix, **“Democracia y representación. El balotaje en la elección presidencial en México”**, ensayo que aparece en la Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I intitulada “Democracia y representación en el umbral del siglo XXI”, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

Proudhon, **“El principio federativo”**, 1ª edición, editorial Gernika, México, 1992.

Recasens Siches, Luis, **“Wiese”**, 1ª reimpresión, FCE, México, 1978.

Rodríguez Lozano, Amador, **“Los claroscuros de la representación política”**, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Saldaña Harlow, Adalberto, **“Teoría Política de la Constitución”**, 1ª edición, México, sin editorial, 1997. Del mismo autor, **“Teoría Democrática de la Constitución”**, 1ª edición, México, sin editorial, 2002.

Sartori, Giovanni, **“Elementos de Teoría Política”**, 2ª reimpression, Editorial Alianza, España, 2005.

Schmitt, Carl, **“Teoría de la Constitución”**, 4ª reimpression, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 2003.

Schmill, Ulises, **“La Defensa de la Constitución”**, compiladores José Ramón Cossío Díaz y Luis M. Pérez de Acha, 3ª reimpression, editorial Fontamara, México, 2006, en la que aparece la ponencia del autor **“Fundamentos Teóricos de la Defensa de la Constitución Federal”**.

Sieyes, Emmanuel, **“¿Qué es el Tercer Estado?”**, 1ª edición, Alianza Editorial, España, 2003.

Stammler, Rudolf:

- **“Modernas Teorías del Derecho y del Estado”**, 1ª edición, editorial Botas, México, 1955.

- **“Tratado de Filosofía del Derecho”**, reedición facsimilar de la 1ª edición española de 1930, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2003.

Tamayo y Salmorán, Rolando, **“Introducción al estudio de la constitución”**, 2ª reimpression, editorial Fontamara, México, 2006.

Tena Ramírez, Felipe, **“Leyes Fundamentales de México” 1808-1999**, 22ª edición, editorial Porrúa, México, 1999.

Weber, Max, **“El político y el científico”**, sexta edición, editorial Colofón, S.A. de C.V., México, 2005.

OFICIALES

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, tomo 3, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TEXTOS NORMATIVOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Código Penal Federal.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

EL REZAGO LEGISLATIVO

Lic. Luis Alfonso Camacho González ^{1,2}

¹ Abogado, servidor público de la Cámara de Diputados, integrante del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP).

² La propuesta para que se explore la posibilidad de que se incorpore el sistema del voto ponderado dentro de los procedimientos de trabajo de las comisiones de dictamen pertenece al Dr. Alfredo Salgado Loyo, Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados (CEDIP), a cuya encomienda corresponde la elaboración del presente documento.- México, Distrito Federal, noviembre de 2006.

EL REZAGO LEGISLATIVO

1.-CONSIDERACIONES GENERALES.

Dentro de las complejidades jurídicas y políticas más sensibles del quehacer legislativo, figura la relativa al fenómeno del rezago que se forma a lo largo de una o varias Legislaturas con motivo de la ausencia de culminación en tiempo y forma de diferentes procesos legislativos instaurados en las Cámaras del Congreso por los titulares del derecho de iniciativa previstos en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este fenómeno, adverso, que no corresponde al espíritu y sentido de los mecanismos previstos en la Constitución y en la legislación del Congreso para el buen proveer legislativo, redundando en perjuicio de la buena valoración respecto de la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales encomendadas al legislador federal e incomoda indudablemente a cada uno de los propios diputados y senadores. Propicia, además, un grave deterioro en el aprecio de la ciudadanía por la labor de sus legisladores y cíclicamente ocasiona también lastimaduras en las relaciones intergubernamentales, concretamente en lo que se refiere al mejor curso de la colaboración de poderes por cuanto al modo de coincidir o de disentir por parte de los congresistas federales en los procesos legislativos instaurados ante éstos por los otros titulares del derecho de iniciativa, que incluso se extiende a la intervención del Constituyente Permanente en tratándose de las reformas constitucionales, casos éstos en los que la problemática incorpora a las legislaturas locales, precisamente por ser parte integrante del también llamado Poder Revisor de la Constitución.

El fenómeno del rezago legislativo, a mi juicio, puede dimensionarse mejor dentro y fuera de las cámaras legislativas a base de desentrañar más adecuadamente sus verdaderas implicaciones políticas y técnicas, así como a partir de considerar - sin que ello le justifique-, que la función de legislar es una actividad de complejidad jurídica, sociológica y de especialidad técnica, tanto en las formalidades constitucionales para su sustanciación, como por cuanto a las materias legales inherentes a cada proyecto, junto con la problemática de la conciliación política, que como es natural, deviene de la pluralidad político-programática que representan los legisladores, quienes desde luego tienen con frecuencia fundamentos y visiones distintas, particulares y partidarias, para la resolución de los diferentes temas y asuntos nacionales.

Por otra parte, es inevitable referir que el fenómeno del rezago, desafortunadamente, se presenta también de manera persistente dentro de las actividades de los otros poderes de la Unión y de hecho en los tres niveles de gobierno, como en general en los ámbitos privados de interés colectivo e incluso en las más variadas relaciones individuales entre particulares de todas partes.

Así por ejemplo, dentro del Poder Judicial el asunto es secular, si bien venturosamente ha sido abatido en la última época, con la ayuda, entre otras medidas, del crecimiento estructural de ese Poder que ha sido dotado de más tribunales y juzgados, que es decir de más juzgadores y funcionarios judiciales en general, medida ésta que, por cierto, no aparecería como aplicable para el Poder Legislativo, pues resultaría totalmente desatinado suponer que con la elevación del número de legisladores o del cuerpo asesor parlamentario y administrativo de las Cámaras del Congreso se solucionaría el problema, cuando de hecho los actores políticos en avanzada y la opinión pública en general propugnan por lo contrario.

También, vale la pena recordar que para su aplicación dentro del sistema judicial, la legislación adjetiva de las distintas materias jurídicas ocupa el método del vencimiento de los plazos y términos procesales para la debida incoación, tramitación y cumplimentación de las actuaciones judiciales, que son de observancia obligatoria tanto para las partes en los litigios como para los juzgadores, al igual que para los auxiliares de la administración de justicia, siendo ello el eje del sistema regulador del impulso procesal de los asuntos para su resolución definitiva al punto de ser irrecurribles con el agotamiento de la última instancia, lo que proporciona ritmo y seguridad en la prosecución de los juicios contenciosos, como también en los procedimientos de jurisdicción voluntaria. No obstante tales medidas, el rezago se hace presente, por lo que indudablemente en el fondo de la cuestión lo que indudablemente ocurre es la combinación de las excesivas cargas de trabajo en unión con la muy elevada dificultad específica de diferentes asuntos.

En el caso del Ejecutivo, esto es, de la administración pública, el problema y su reconocimiento es también secular y cosa de todos los días al interior de las dependencias y entidades que la integran, toda vez que la multitud de actos administrativos en todos los ramos presentan a la vez una gran variación en su cifra y dificultades técnicas, situaciones que complican cíclicamente la expedición oportuna de las resoluciones, lo que en un avance notable condujo al Congreso a la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y que entró en vigor el 1 de junio de 1995, misma que establece las figuras de la afirmativa y negativa fictas para la definición por

la vía regulada de la supletoriedad legislativa de los actos administrativos en curso o subyacentes, que obtienen su solución en lo que figurativamente podríamos llamar como una verdadera operación de "extirpación administrativa" y que no es otra cosa que el asentimiento o negativa "por desenfado" o "silencio" por parte de la administración pública respecto del acto administrativo de que se trate, al producir que por ministerio de ley se sobreentienda, esto es, tácitamente, que el mismo queda resuelto como procedente o improcedente, interlocutoria o definitivamente, según sea el caso, por el mero vencimiento del plazo fijado a la administración para pronunciarse.

Por cuanto al ámbito privado también se presentan incidencias y justamente ello se traduce y observa en diferentes posposiciones para la emisión de proyectos, pronunciamientos o resoluciones que deben ser expedidos conforme los ordenamientos reguladores, como le ocurre ocasionalmente por ejemplo a algunos sindicatos, cámaras empresariales o colegios de profesionistas, en agravio, por lo general temporal, de sus agremiados.

Igual cosa sucede también en el medio de las sociedades mercantiles, en donde las normas del Derecho societario y los estatutos sociales son con frecuencia violentados en cuanto a los plazos y términos establecidos, afectando lo mismo a los mecanismos corporativos como a los patrimoniales en perjuicio de los propios socios o bien de terceros vinculados con la empresa, como cuando un socio no recibe oportunamente por parte de la administración de la sociedad los títulos que representan su participación accionaria o sus dividendos, o el caso del pago extemporáneo a algún proveedor y ni que decir cuando la nómina no es pagada en tiempo o cuando se presenta alguna situación de suspensión de pagos traducida o no en concurso o quiebra mercantil. Tales irregularidades, todas ellas, en esencia, son asuntos en rezago.

Otra casuística muy representativa la encontramos en la relación tributaria, en la que dentro del universo de los sujetos pasivos, indistintamente las personas físicas como las jurídicas, de derecho público o privado, nacionales o extranjeras en todos los casos, dan lugar desde su posición tributaria al fenómeno del rezago frente al fisco por la falta de cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales a su cargo, originando el derecho de inicio a favor del propio fisco de las diferentes vías y procedimientos de apremio y ejecución previstos por la legislación fiscal para la obtención forzada del pago de la contribución de que se trate.

Paradójicamente, al interior de la administración y a la luz de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, encontraríamos que hay rezago en detrimento del erario público y nuevamente cabría citar al fisco, cuando por el volumen de asuntos extemporáneamente atendidos

por los servidores públicos a su servicio, se incurre en rezago, toda vez que en la función de recaudar posponen el ingreso e incluso dañan su prestigio.

Asimismo, en la otra dirección de la relación tributaria, no olvidemos el caso de cuando el Estado a través de sus órganos, o del mismo fisco, que es uno de ellos, incurre en mora de pagos por obligaciones contractualmente contraídas con particulares en un plano de igualdad jurídica, como a diario sucede en materia de obra pública o de servicios relacionados con la misma, o bien el caso de devoluciones de impuestos o diferencias de éstos no hechos en tiempo y forma por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que con todo y el beneficio estadual de ser considerado como de acreditada solvencia, no evita la interposición de juicios y procedimientos administrativos en su contra, con la exigencia procedente del pago de intereses calculados conforme las bases dispuestas al efecto en el Código Fiscal de la Federación y los propios convenios y contratos base de la acción o directamente por los correspondientes créditos fiscales.

Puede decirse, en suma, que prácticamente en todo tiempo y lugar el factor del incumplimiento oportuno de las obligaciones, sean de dar, de hacer o de no hacer generan un rezago, entendido éste, bajo una explicación rígida, como la existencia de una o más obligaciones incumplidas que representan una carga para quien está obligado a solventarlas y una molestia o agravio para quien se encuentra en espera de ello, independientemente de que se configure o no alguna sanción por tales circunstancias.

Se trata pues de un problema de fondo y de posibilidades en el cumplimiento de las obligaciones, independientemente de que existan causas entendibles para ello. Esto es, se cumple o no en tiempo y forma.

Por otro lado, el hecho de que un asunto de término vencido esté siendo atendido, incluso bajo el mayor de los esfuerzos por quien o quienes están obligados a ello, vencido como se encuentre ya forma rezago, por lo que si conforme lo dicho anteriormente concretamos que el hecho generador del rezago se produce con el vencimiento del plazo otorgado por la ley para el cumplimiento de una obligación, su posterior abatimiento parcial o total son acciones de restauración, con o sin sanción de por medio y tal saneamiento no asegura que el fenómeno no se acreciente o se vuelva a presentar con posterioridad.

Ahora bien, resulta conveniente precisar que la óptica del presente estudio está en el rezago que se forma en los trabajos legislativos a partir de procedimientos en curso por encontrarse oficialmente admitidos y registrados por las Mesas Directivas de cada pleno, sea en Cámara de Diputados, de Senadores o por la Comisión Permanente, lo que desde luego nada tiene que ver con cualquier apreciación correcta o no que se refiriese a la eventual falta

de actualización o de perfeccionamiento de la legislación federal en nuestro país en alguna o algunas de sus materias, ya fuese a causa de que aún no estuviese concebida la renovación correspondiente por ninguno de los agentes constitucionales con derecho de iniciativa o bien porque prefigurados los términos de su contenido estuviese pendiente el inicio del correspondiente proceso legislativo o en su caso la obtención de coincidencia de criterio y de actuación por quien o quienes constitucionalmente conjunta o separadamente puedan hacer ello posible.

De no ser así, esto es, de existir en la oferta dirigida a los ciudadanos algún ofrecimiento de legislar, sin el correspondiente sustento en los hechos, se estaría en los terrenos de la falsedad, de la especulación, del error o apenas en los de la maduración de los conceptos, situaciones que desde luego van en contra de la ética política y en su caso de la ética parlamentaria.

En este orden de ideas, igualmente conviene observar al rezago legislativo diferenciando el que tenga en tiempo dado cada una de las dos Cámaras legislativas federales, frente al rezago total en el Congreso conforme la remisión de los proyectos de ley o de decreto aprobados que se remiten entre sí las Cámaras, considerando también en ambos sentidos la cifra de minutas con proyecto de decreto que eventualmente se enfrentan a parálisis en el Constituyente Permanente en el curso de la tramitación constitucional a que contrae el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratándose de reformas a la propia Constitución.

En tales condiciones, el rezago total trasciende a la realidad funcional del Congreso de la Unión como el ente constitucional que monólicamente constituye al Poder Legislativo Federal, por lo que finalmente es éste el que disfruta o absorbe el beneplácito o rechazo del juicio popular, respectivamente, así como el punto de vista que sea respetable, favorable o contrario de los opinantes específicos nacionales y de los observadores extranjeros respecto de su actuación, en la que en lo conducente va el prestigio del gobierno mexicano.

2.- DIFERENTES EVENTUALIDADES EN EL TRABAJO DE LAS COMISIONES DE DICTAMEN.

Como se ha apuntado anteriormente, la labor legislativa es compleja, a lo que habría que añadir, para efectos de este apartado, que por cuanto a las horas de trabajo necesarias para su cabal desempeño también se está en presencia de una situación complicada, en vista de que la actividad

parlamentaria completa resulta sumamente exigente para cada legislador por el elevado número de actividades que inevitablemente implica, como lo son la atención ciudadana en general, la comunicación con el electorado específico del distrito o circunscripción, información pública, trabajos en órganos de gobierno, grupos parlamentarios, coordinaciones de diputación (existentes de hecho), actividades partidistas, relaciones interinstitucionales y la diplomacia parlamentaria, por citar las más evidentes, de lo que puede verse que el compromiso de los legisladores es muy significativo.

En esa virtud, la función de legislar y atender los asuntos de la competencia del Congreso a través de sus respectivas Cámaras es el trabajo sin matices de diputados y senadores, bajo una óptica constitucional de fondo y del mandato electoral expreso que se materializa en cada proceso legislativo, ordinario o especial, formal y/o materialmente legislativo y/o administrativo, o bien jurisdiccional, en aplicación, fundamentalmente, de los artículos 71, 72, 73, 74, 76 y 78 de la Constitución, en concordancia con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, en lo conducente en todos los casos, configurando el tránsito constitucional de cada proceso con la intervención de los respectivos plenos, comisiones dictaminadoras y el Constituyente Permanente cuando se trata de reformas a la Constitución, así como del Ejecutivo Federal en la fase de eventuales observaciones y en su caso la publicación del decreto de que se trate en el Diario Oficial de la Federación, órgano de difusión éste que depende administrativamente del Poder Ejecutivo, lo que en el último tiempo por cierto ha ocasionado más de alguna diferencia de opinión entre diversos miembros de los poderes, con motivo de relativas disminuciones en la igualdad de trato, que en ocasiones no reconoce para los órganos diversos del Ejecutivo su especial interés o urgencia para la publicación de algunos de sus actos o resoluciones.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 26.4 que “En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste” y por su parte el artículo 38.1 inciso a) indica que corresponde a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, que se integra por el Presidente de la Cámara y los coordinadores de cada Grupo Parlamentario representado en la misma, “Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como

las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones”. Por su parte, el inciso c) del precepto legal citado señala que corresponde a la propia Conferencia “Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos”, lo que se traduce en que al inicio de cada periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados se obtiene la denominada “Agenda Legislativa”, que si bien en forma alguna asegura que su contenido resulte aprobado en ese o en ulterior período, tampoco excluye la posibilidad de que otros temas no considerados en ella puedan añadirse y prosperar, por lo que estos mecanismos facilitan la marcha de los trabajos legislativos a partir de los llamados “consensos entre las bancadas”.

En el caso del Senado, como se sabe, no existe la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sino que de acuerdo con el artículo 84.1 inciso b) de la Ley Orgánica precitada, corresponde al Presidente de la Junta de Coordinación Política, que se compone por los coordinadores de cada Grupo Parlamentario, “Proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo. Por su lado, el artículo 82.1 inciso d) de la repetida Ley Orgánica establece que es atribución de la Junta “Elaborar el programa Legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos”.

Con base en dichos mecanismos, las dos Cámaras del Congreso cuidan la unidad del proceso legislativo que deviene del artículo 72 de la Constitución e inducen finalmente a que los procesos legislativos previstos en las agendas concluyan satisfactoriamente, independientemente de cuidar la inclusión de los asuntos de competencia exclusiva de cada Cámara, en la inteligencia de que para el caso de no quedar desahogado alguno de ellos existe la previsión tácita de la eventual celebración de periodos extraordinarios, a convocatoria de la Comisión Permanente del Congreso, previos los “entendimientos y acuerdos previos necesarios“, en términos de lo que dispone el artículo 78 fracción IV de la Constitución.

De tal manera, a partir de que las Mesas Directivas de los plenos camerales y de la Comisión Permanente radican la iniciativa o asunto y determinan el turno a la comisión o comisiones competentes de dictamen legislativo en las Cámaras, así como a las denominadas comisiones de trabajo en el seno de la Comisión Permanente, que igual cosa hacen, el fenómeno del rezago legislativo podría describirse a partir de las siguientes dificultades e incidencias, que sin ser todas suelen presentarse en diferentes ocasiones, separadamente o en las más variadas combinaciones y tiempos:

- 1.-Cortedad del plazo legal para producir dictamen.
- 2.-Interposición de foros de consulta dentro del plazo legal.
- 3.-Tramitación de solicitudes de información indispensable para dictaminar, a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.
- 4.-Cambios en la integración de las comisiones o en la Mesa Directiva de las mismas en el curso de la Legislatura.
- 5.-Ausencia de mayor intensidad de reuniones ordinarias y extraordinarias de las comisiones.
- 6.-Cancelación de reuniones de comisión y ausencia de su reposición.
- 7.-Carencia de un ejercicio completo de la facultad de expedir dictámenes desestimativos o en sentido negativo, dando oportuna cuenta de ello al pleno por conducto de la Mesa Directiva.
- 8.-Ejercicio no suficiente de la posibilidad legal de producir dictámenes que abarquen la totalidad de las iniciativas relacionadas preexistentes.
- 9.-Insuficiencia de impulso procesal por parte de los autores de las iniciativas.
- 10.-Proliferación de iniciativas notoriamente inviables o concurrentes con otras ya registradas.
- 11.-Acumulación de proyectos de dictamen, pospuestos en cuanto a su discusión final y votación, con motivo de no poderse llevar a cabo la reunión de comisión o comisiones unidas correspondiente, por falta de quórum.
- 12.-Incapacidad material de algunos secretarios técnicos y asesores de las comisiones para absorber las elevadas cargas de trabajo.
- 13.-Ausencia del ejercicio oportuno de reclamación ante la Mesa Directiva del Pleno, con motivo del vencimiento del plazo legal de dictaminación y sus prórrogas.
- 14.Negativas ocasionales de algunos miembros de las comisiones para firmar oportunamente los dictámenes consensados, haciendo legalmente imposible su presentación ante el Pleno.

15—Presentación de iniciativas en las postrimerías de la Legislatura.

16.-Ocasional falta de mayor rigidez para inducir al saneamiento de todas las causas anteriores y esporádica flexibilización generalizada respecto de la exacta aplicación de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, entre otras.

El anterior listado refleja sin duda un panorama realmente difícil que probablemente convendría tomar en consideración en cuanto a sus verdaderas razones, implicaciones y consecuencias dentro de las valoraciones del trabajo legislativo.

Ahora bien, en el orden del debate de las ideas y de los conceptos, que idealmente debe darse bajo garantías de normalidad operativa y que en esencia es el fondo de la razón de ser de la legislación sustantiva y adjetiva del Congreso, suponer, en cualquier ámbito y concretamente en el Congreso, que toda propuesta necesariamente ha de prosperar, es tanto como afirmar que sin ponderación alguna a cada una de las mismas debe recaer una aceptación incondicional como si hubiesen sido hechas por un promovente dotado de un imperio cuya voluntad no admite contradicción o enmienda y eso no está previsto en nuestro sistema constitucional.

Argumentar, también en cualquier parte pero particularmente en el poder legislativo, que a quien compete resolver acerca de la procedencia o no de un asunto legítimamente planteado puede no ocuparse de atenderlo o le basta con no proveer parcialmente o en definitiva nada al respecto, sin ofrecer mayores explicaciones, sería tanto como considerar que en el respectivo nexo quien tiene la obligación de decidir goza del figurativo mismo imperio aludido en el párrafo anterior, que desde luego tampoco está autorizado constitucionalmente.

Igualmente, creer que todo proyecto debe prosperar a base de tan solo radicarlo ante el competente, trasladando a éste en su totalidad las responsabilidades de estudio, perfeccionamiento, sustentación, justificación, enmienda y negociación, equivaldría a afirmar que la intervención del autor está absolutamente dispensada de las fatigas de hacer valer su propuesta y que por ello no es necesario ocuparse más del asunto, confiando en que a quien compete la autorización o a otro u otros con igual derecho al promovente les interesará el asunto y lo impulsarán, a sabiendas que de cualquier manera “siempre se sabrá” que la idea original fue suya, constituye probablemente una actitud de “sospechosa genialidad”, que si bien en el ámbito legislativo esta clase de situaciones no están constitucionalmente impedidas, podría decirse que ello no correspondería a un aconsejable sentido de responsabilidad

parlamentaria, salvo que dicha situación estuviese estratégicamente así calculada en el orden de los grupos parlamentarios.

Las anteriores consideraciones en torno al “litigio de las ideas legislativas” permiten más o menos observar y recordar que las actividades legislativas son complejas y muy particularmente en sus fases de iniciativa-debate, por lo que parece conveniente que se impulse la ampliación o creación de diferentes figuras parlamentarias que permitan más eficientemente que los legisladores desarrollen su trabajo fundamental en condiciones cada vez mejores, particularmente en cuanto a la toma de decisiones legislativas, esto es, en la emisión de los dictámenes que en realidad es lo que se discute en los plenos cuando éstos se encuentran en la verdadera tesitura de legislar, sin omitir en estas líneas la convicción de que a lo largo del tiempo el Congreso Mexicano ha dotado al país de la legislación federal necesaria.

3.- SITUACIÓN JURÍDICA.

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que deviene directamente del mismo precepto, las iniciativas presentadas por todos los titulares de ese derecho se turnan de inmediato para su estudio y dictamen –en el sentido en que deba expedirse, en pro o en contra- a la comisión o comisiones competentes. Sin embargo, de acuerdo con el último párrafo de dicho precepto, las iniciativas de los diputados federales y senadores no están expresamente sujetas a ello, esto es, habiendo podido no ser así o no exactamente así, el citado Reglamento no dispuso tratamiento diferenciado alguno, siendo que se trata precisamente de los miembros de las Cámaras del Congreso, por lo que siguiendo la directriz constitucional, las iniciativas presentadas por ellos también deben turnarse a comisión, lo que puede llamar nuestra atención si consideramos que el citado ordenamiento constitucional establece tal turno de manera expresa solamente para las iniciativas del Presidente de la República, las legislaturas locales y las Diputaciones de los Estados, entendiéndose desde luego por éstas últimas al conjunto de los diputados federales de una misma Entidad Federativa, fuera de toda connotación de agrupamiento por partidos políticos.

El texto constitucional en comento es el siguiente:

“Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; Y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

Evidentemente, el Reglamento pudo disponer que las iniciativas de los senadores y diputados no pasasen a comisión.

Así, por ejemplo y para citar solo una forma distinta no tan alejada de la uniformidad adoptada, pudo haber dispuesto que las iniciativas de los integrantes del Congreso General podrían discutirse en forma programada pero directamente ante el pleno de la respectiva Cámara y que en caso de quedar aprobada y de no ser materia de facultades exclusivas pasase a la legisladora para el mismo tratamiento o bien ahí sí pasar a comisión o comisiones en términos del artículo 72 de la misma Constitución y luego de ello culminar el proceso legislativo con la promulgación a cargo del Ejecutivo y la orden de su publicación en el Diario Oficial de la Federación para el inicio de la vigencia del decreto, con la previsión de la eventual formulación de observaciones por el Ejecutivo o su planteamiento de desechamiento parcial o total, en cuyo caso funcionarían las previsiones de reenvío previstas en los incisos b) y c) del artículo 72 citado, previéndose también la aprobación o no del Constituyente Permanente en el caso de reformas constitucionales, conforme lo dispuesto por el artículo 135 de la propia Constitución.

Desde luego, el método adoptado por el Reglamento ha sido por demás afortunado y concuerda con el diseño del proceso legislativo bicameral dispuesto por el artículo 72 de la Constitución, nada más que conviene tener presente, para efectos de este análisis, que dentro de dicho artículo solamente el inciso i) alude a la intervención de las comisiones dictaminadoras sin que en el contexto del precepto en su totalidad deba interpretarse que dicha intervención es obligatoria en el caso de las iniciativas presentadas por los legisladores federales, por lo que probablemente no hubiese sido del todo descabellado que las iniciativas por ellos presentadas se hubiesen atendido directamente por los respectivos plenos de manera inmediata e incluso preferente respecto de las otras iniciativas.

Lo anterior pudo haber sido así, quizá, al menos durante el tiempo en que se sostuvieron las mismas condiciones para la tarea constitucional de legislar, bajo la consideración de que en la época de expedición del Reglamento del Congreso era asequible dicha fórmula conforme la composición numérica de las Cámaras del Congreso, acorde con la magnitud poblacional y las complejidades sociales, jurídicas, económicas, políticas y de gobierno, por lo que el redactor material y formal del mismo, en 1934, constitucionalmente tuvo la opción.

Conviene precisar que desde luego dichas características del país han cambiado diametralmente a lo largo del tiempo, hasta llegar al presente en el que la probabilidad que nos ocupa resultaría francamente inviable, sin pasar por alto que, de cualquier forma, hoy por hoy nos encontramos casi inexplicablemente con el mismo Reglamento de 1934, que solo ha tenido escasísimas reformas sobre tópicos totalmente distintos al tema objeto de estas notas.

Justamente, a propósito de las añejas concepciones reglamentarias para el Congreso, podemos todavía leer, entre muchos otros anacronismos, que los artículos 132 y 165 de dicho Reglamento indican que las leyes habrán de ser por lo general “breves, precisas y claras”, principios que desde luego son válidos en todo tiempo, aunque en ocasiones resulta insostenible el primero, dado que la complejidad de diferentes materias hacen imposible con frecuencia que se les legisle de esa manera, sobre todo si se toma como referencia lo que el legislador de 1934 entendía por ello, puesto que según el artículo 132 del Reglamento, cuando los proyectos consistieran en más de treinta artículos la discusión debería de ser a través de sesiones plenarias escalonadas, probabilidad que desde luego ha quedado completamente en el pasado, pero que, por lo demás, sirve nuevamente para recordar que la posibilidad de que las iniciativas de los legisladores federales se tramitaran de manera distinta a las presentadas por los otros titulares del derecho de iniciativa estuvo política y jurídicamente presente, como inviablemente lo está políticamente en la actualidad.

Cabe reiterar que el autor de estas líneas no considera en modo alguno que para antes y para ahora lo mejor hubiese sido o lo sea haber suprimido o suprimir la intervención inmediata de las comisiones de dictamen para toda iniciativa, por lo que lo señalado en los siete párrafos precedentes es solo un ejercicio de interpretación jurídica.

Ahora bien, siguiendo con la situación jurídica existente, el artículo 72 de la Constitución, citado ya en su inciso i), dispone que transcurrido un mes desde que la iniciativa hubiese sido turnada a la comisión de la

Cámara en que se haya presentado sin que se hubiese rendido el dictamen correspondiente se podrá presentar y discutir el mismo proyecto de ley o decreto en la otra Cámara.

En cuanto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable en sus partes conducentes a diputados y senadores (independientemente de la regulación para el Congreso General como tal y para la Comisión Permanente), dispone en el artículo 23, inciso f), para los primeros, que es atribución del Presidente de la Mesa Directiva de esa Cámara “Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara”.

De igual forma, el artículo 67.1 inciso c) de la precitada Ley Orgánica, casi con idéntica redacción, reproduce para el Presidente de la Mesa Directiva del Senado la disposición que para el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se señala en el artículo 23, inciso f) de la Ley en comento.

Asimismo, el artículo 67.1 inciso g) de la repetida Ley Orgánica encomienda al Presidente de la Mesa Directiva del Senado la atribución de “Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido veinte días hábiles después de aquél en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de diez días; si no presentaren el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra Comisión”.

Por su parte, el artículo 21 Frac. XVI del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente aplicable como sabemos para las dos Cámaras del Congreso así como para el Congreso como tal y para la Comisión Permanente en tanto no contravenga a la Ley Orgánica del Congreso, establece dentro de las obligaciones del Presidente de cada Cámara, “excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquél en que se les turne un asunto y, si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, y si ni así presentare dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra Comisión.”

De igual forma, el artículo 87 del precitado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General dispone en lo conducente que “toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido...”.

A su vez, el artículo 91 del citado Reglamento señala que “Cuando alguna Comisión juzgare necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y

antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito retuviere en su poder un expediente por más de cinco días, la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente”.

Por su parte, el artículo 94 del propio Reglamento indica que “Las comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso”.

De acuerdo con las anteriores disposiciones, puede llegarse a las apreciaciones siguientes:

a) Las comisiones de dictamen de cada Cámara del Congreso cuentan con un mes, constitucionalmente perentorio, para producir dictamen, contado a partir de la fecha en que hubiesen recibido el asunto y ordinariamente con cinco días, computados desde la misma fecha, pudiendo solicitar y obtener del Presidente de su respectiva Cámara, en sesión secreta, antes del vencimiento de dichos cinco días, un plazo mayor que desde luego no produzca el vencimiento del término perentorio. Vencido éste, puede el autor de la iniciativa presentarla ante la otra Cámara, siempre y cuando no se trate de facultades exclusivas de la que primeramente hubiese conocido del asunto.

b) En lo particular, las comisiones del Senado pueden recibir excitativa por parte del Presidente de la Mesa Directiva de su Cámara, si han pasado veinte días hábiles a partir de la fecha de turno del asunto, para que en el término de diez días contados a partir de dicha conminación presenten el dictamen correspondiente. De no hacerlo así sin causa justificada, calificada por la Mesa Directiva, el autor de la iniciativa puede solicitar que la misma se turne a otra Comisión, en la inteligencia de que de vencerse el plazo perentorio constitucional antes de la prórroga concedida, está expedida a favor del autor de la iniciativa presentarla ante la otra Cámara, siempre que no se trate de facultades exclusivas de la Cámara que hubiese conocido del asunto con antelación.

c) En ambas cámaras, las comisiones pueden continuar durante los recesos de los periodos ordinarios con los asuntos pendientes para producir los dictámenes necesarios en tiempo y forma, para en su caso presentarlos

para constancia de cumplimiento ante la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, que a su vez lo hará del conocimiento de la Cámara respectiva al inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones, entregando los correspondientes expedientes para su tramitación constitucional.

d) En ambas cámaras, las comisiones pueden continuar durante los recesos de los periodos ordinarios con los asuntos pendientes para producir los dictámenes necesarios en tiempo y forma, para en su caso presentarlos para constancia de cumplimiento ante la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, que a su vez lo hará del conocimiento de la Cámara respectiva al inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones, entregando los correspondientes expedientes para su tramitación constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la asistencia de los legisladores federales a las reuniones de comisión, los artículos 44 y 105 disponen, respectivamente, para diputados y senadores, que “están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y solo podrán faltar a ellas por causa justificada”.

Resulta importante destacar, finalmente, que a diferencia del sistema de descuento a la dieta autorizado por la Constitución con motivo de inasistencias injustificadas a las sesiones plenarias de Cámara, los legisladores federales no pueden ser objeto de dicho descuento por eventuales faltas de asistencia a las reuniones de comisión.

4.- PROPUESTA PARA LA INTRODUCCIÓN DEL MECANISMO DEL VOTO PONDERADO DENTRO DEL SISTEMA DE VOTACIÓN DE LAS COMISIONES DE DICTAMEN LEGISLATIVO.

Si consideramos que la paridad de valor del voto individual y su proporcionalidad numérica respecto de la cifra mínima indispensable o de la cantidad total de los votos emitidos o emitibles válidamente son, respectivamente, los elementos sustanciales y de eficiencia de la mayoría de opinión que conducen a que las cámaras del Congreso ejerzan sus atribuciones y si añadimos que la emisión del voto jurídicamente no es eludible -en rigor en los trabajos de pleno de Cámara y por analogía en los de pleno de Comisión - en tanto se encuentre presente en la sesión o reunión correspondiente el legislador, encontraremos que la

importancia de la emisión del voto es fundamental y por tanto resulta conveniente la procuración de que no falte.

En el numeral 11 del apartado segundo de estas líneas, se ha comentado que dentro de las complicaciones que se presentan en el curso de los trabajos de las comisiones de dictamen legislativo se encuentra la relativa a la acumulación de proyectos de dictamen propuestos en cuanto a su discusión final y votación, con motivo de no poderse llevar a cabo la respectiva reunión por falta de quórum.

Siendo ello una realidad y a partir de la experiencia que durante las últimas Legislaturas ha arrojado el empleo del sistema del voto ponderado dentro de los órganos de gobierno, parecería aconsejable que dentro de las proyecciones encaminadas al perfeccionamiento de la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento se explore la idea de que dicho sistema de votación, que funciona precisamente al interior de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como dentro de los trabajos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, pudiese ser adoptado para favorecer la expedición de los dictámenes legislativos a cargo de las comisiones dictaminadoras, pero en la inteligencia de que dicho nuevo mecanismo sería aplicado única y exclusivamente cuando se ofreciese para solventar el problema de falta de quórum en las reuniones de comisiones en las que se tuviese que votar por sus integrantes, en definitiva, la aprobación o no del dictamen puesto a la consideración, sin que se pierda en modo alguno el derecho individual de cada legislador presente en la reunión a emitir su voto individualmente, por lo que el mecanismo del voto ponderado sería aplicable supletoriamente respecto de los legisladores ausentes y ejercido por el legislador miembro de la comisión que cada grupo parlamentario representado en la propia comisión hubiese designado al efecto, junto con un suplente, desde la instalación de cada comisión dictaminadora o bien con posterioridad, quienes al aceptar el encargo protestarían ante el Pleno de su Cámara cumplir ineludiblemente con el mismo, so pena de su inmediata sustitución ante el primer incumplimiento injustificado de su encomienda.

La idea de la incorporación del sistema del voto ponderado

materia de estas líneas convendría que se asociara con la precisión en la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento e idealmente en la Constitución misma, de que la emisión del voto es una obligación inmutable que no admite la práctica de la abstención en tanto el legislador se encuentre presente al momento de recogerse la votación, ya sea en el recinto legislativo de plenos o en sala de comisiones.

No está por demás recordar que el sistema de voto ponderado en el ámbito del Congreso consiste en que el legislador que lo ejerce representa tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

En este sentido, la adopción de dicho sistema para el trabajo en comisiones de dictamen seguiría la misma regla de proporcionalidad, pero acotada al número de legisladores del mismo grupo parlamentario en cada una de ellas, en la inteligencia de que las cuestiones relativas a la proporcionalidad en la integración de cada comisión quedan resueltas desde el momento mismo de la integración que autoriza cada pleno de Cámara a propuesta de su correspondiente Junta de Coordinación Política durante el primer mes de ejercicio de cada Legislatura.

Si bien podría opinarse por algunos que con la adopción de este sistema se estaría dando “carta de naturalización” a la práctica del ausentismo a las reuniones definitivas de las comisiones de dictamen, puede sostenerse que ello no necesariamente sería así, sino que por el contrario aumentaría políticamente el grado de exigencia hacia los legisladores ante la certeza de que los términos de la votación trascienden a la información política y pública, como actualmente trascienden las cancelaciones de reuniones por falta de quórum en primera y ulteriores convocatorias, con la diferencia de que en el primer caso se trata de una ausencia mayoritaria de los legisladores miembros que puede corresponder a definiciones de carácter estratégico adoptados por los diferentes grupos parlamentarios individualmente o en coalición para esos efectos precisos, mientras que en el segundo de los casos no habría estrategia posible para ello, salvo “ofrecer” la inmediata destitución del titular del voto ponderado y en su caso del suplente, por lo que se estaría en la interpretación de una ausencia personalísima deliberada, salvo que demostradamente fuese por razones de caso fortuito o fuerza mayor, que en su caso debe hacerse

constar en el acta se la reunión para protección política y jurídica del legislador interesado.

Cabría precisar que desde luego la responsabilidad del titular del ejercicio del voto ponderado podría quedar acotada a momentos y actos diferenciados en el curso de la respectiva reunión de comisión o comisiones, según a como en cada fase de los actos de discusión y votación persistieran las ausencias de los titulares individuales del voto, esto es, cuando el dictamen es puesto primero para su votación en lo general y luego en lo particular, previas las correlativas discusiones.

La especificación de tales distintos momentos y actos correspondería a la misma dinámica de la realidad de las discusiones y votaciones en los plenos camerales, en cuyos trabajos igualmente la asistencia y participación de algunos legisladores, indistintamente se produce en ocasiones solo en alguna o algunas de las etapas precisadas en el párrafo anterior.

De igual manera, convendría tenerse en cuenta que la adopción del sistema de votación en cuestión estaría dirigido precisamente para funcionar únicamente en las reuniones plenarias de comisión o comisiones unidas convocadas para la discusión y en su caso aprobación de dictamen, lo que evidentemente no tocaría en lo absoluto la obligación de los legisladores de asistir puntualmente a todas las reuniones de esa clase, como de todas las reuniones de información o trabajo previas a la misma, como en su caso a la posterior o posteriores reuniones que deban realizarse cuando el dictamen es devuelto por el Pleno con la orden de que se proceda a la realización de modificaciones en la forma y términos dispuestos por éste.

Por otra parte, podría tomarse en cuenta que la óptica de la incorporación del sistema del voto ponderado en las comisiones dictaminadoras se localizaría en la eficiencia objetiva de la medida, que permitiría neutralizar las eventuales dificultades para la obtención del quórum en el tipo de reuniones en que se aplicaría, facilitando la definición del dictamen o dictámenes puestos a votación.

Cabe decir que el sistema del voto ponderado ha probado su pertinencia dentro de los trabajos de las Juntas de Coordinación Política de ambas Cámaras y de la Conferencia para la Dirección y

Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, en donde los Grupos Parlamentarios han podido agilizar la toma de decisiones conforme las atribuciones conferidas por la Ley Orgánica del Congreso a dichos órganos de gobierno, con el resultado de que tanto los asuntos del orden parlamentario como los de orden administrativo han sido atendidos con mayor agilidad.

Probablemente, con la adopción de la medida materia de estas notas y otras soluciones que en su caso se aplicasen para resolver otras eventualidades que se presentan dentro de las tareas de las comisiones de dictamen, podría tener lugar un avance para abatir el fenómeno del rezago legislativo.

Banco de Mexico (BANXICO)

Juan Ramírez Marín *

*Doctor en Derecho, Director de Estudios e Investigación del CEDIP. Miembro del nivel 1 del SNI.

Banco de México (Banxico)

I. Introducción

Los bancos se inventaron para guardar el **dinero**. Por lo tanto, para comprender cabalmente lo que es un banco, deberíamos primero entender qué es el dinero.

El **Dinero** = Todo medio de pago, que es aceptado como tal por una comunidad para realizar a través de éstas transacciones (compras, ventas, pagos). Las **funciones** del dinero son básicamente tres:

1. Medio de pago o de cambio; se utiliza para la realización de transacciones. Por ejemplo: comprar bienes y servicios;
2. Unidad de medida; debido a que todos los precios se fijan en unidades monetarias, el valor de un bien o servicio se determina a partir de las unidades monetarias que debo pagar por él;
3. Reserva de valor; para mantener un poder de compra, y poder adquirir bienes y servicios en el futuro.

Recordemos que la **evolución histórica** del **dinero** ha tenido 3 etapas:

1. **Dinero-mercancía**; se necesitaba algún bien divisible, fácil de transportar, escaso y no perecedero. Al principio se utilizó la sal, el trigo o el ganado. Más adelante se comenzaron a utilizar metales preciosos, pasando a ser el dinero-mercancía;
2. **Orfebres medievales y primeros billetes**; Los orfebres recibían de las élites objetos preciosos, principalmente oro y plata y los guardaban en cofres de seguridad. Entregaban un recibo donde reconocían que el depósito se había efectuado y se comprometían a devolverlo cuando la persona lo dispusiese. Cuando se comenzaron a realizar operaciones en lugar de retirar el oro, se entregaban recibos al portador, que resultaron ser medios de pago aceptados por toda la comunidad. Así apareció el primer papel-moneda;
3. **Dinero-signo y curso legal**; Es la situación actual. Los billetes y monedas son un signo aceptado por la comunidad. Es una confianza que no solo se basa en el uso y las costumbres, sino en el marco

normativo, ya que la moneda es de curso legal, o sea, está amparado por la ley; una obligatoriedad de aceptar los billetes de un país como contrapartida de las transacciones que se efectúan al interior del mismo.

Por otro lado, la **definición económica** de **dinero** es:

$$M1 = Emp + DVp$$

Siendo:

M1 = medios de pago

Emp = Emisión en poder del público

DVp = Depósitos a la vista de los particulares en los bancos comerciales en moneda nacional

Pero además debemos incluir otro tipo de depósitos en esta definición:
Los depósitos a plazo:

$$M2 = Emp + DVp + DPp = M1 + DPp$$

Siendo: **DPp** = Depósitos a plazo.

En consecuencia, **M2** es menos líquido que **M1**, debido a que un depósito a plazo sólo se puede retirar cuando vence. Finalmente, en economías altamente dolarizadas como la nuestra, tenemos que incluir los depósitos en moneda extranjera.

$$M3 = Emp + (DVp + DPp)M/N + DM/E = M2 + DM/E$$

Siendo: **DM/E** = Depósitos en moneda extranjera.

La **función** de los **bancos comerciales** es canalizar fondos de agentes superavitarios (a quienes sobran fondos) hacia agentes deficitarios (que necesitan los fondos). A eso se llama intermediación financiera. La Intermediación financiera busca siempre maximizar los beneficios.

Tasas activas y pasivas.

Los bancos comerciales reciben los ahorros de los particulares como depósito,

y por ellos les pagan una tasa de interés: **tasa pasiva**. A la vez, otorgan créditos a otros agentes por los cuáles les cobran una tasa de interés: **tasa activa**. A la diferencia entre la tasa activa y pasiva se le denomina: **spread bancario**.

Spread bancario = tasa activa –tasa pasiva.

Esta tasa determina la **rentabilidad** de los bancos. Cuanto más dinero presten mayor será el **spread bancario**, por lo tanto, mayor será la rentabilidad. La máxima rentabilidad se obtiene prestando todos los fondos recibidos. Pero deben guardar dinero para hacer frente a los retiros de depósitos de los particulares.

Por lo que deben tener dinero en efectivo o depositado a la vista en el Banco Central. A ello se le denomina **encajes bancarios**. Precisamente ese poder de los bancos comerciales de crear dinero mediante préstamos a los distintos agentes económicos se denomina creación secundaria.

En cambio, la creación primaria de dinero la hace el Banco Central a través de la emisión y los depósitos de encaje de los bancos comerciales. La fórmula de la creación primaria de dinero es:

$$\mathbf{BM = EM + DVB}$$

Siendo:

BM = Base Monetaria

EM = Emisión

DVB = depósitos a la vista de los bancos comerciales en el Banco Central (depósitos de encaje)

De lo que se desprende que hay dos tipos de **encajes**:

1. Encaje técnico; es el que voluntariamente mantienen los bancos de acuerdo a sus necesidades;
2. Encaje legal; es obligatorio; lo deben tener los bancos y es fijado por el Banco Central

En términos generales, podríamos afirmar que las funciones ortodoxas del **Banco Central** son:

- Monopolio de la emisión de dinero;
- Banco de bancos;

- Prestamista en última instancia del sistema financiero;
- Contralor del sistema financiero;
- Agente financiero del Gobierno Central;
- Administra y custodia las reservas de oro y divisas extranjeras del Gobierno.

Estos breves datos nos permitirán adentrarnos, con más confianza, en las profundas bóvedas del banco central.

II. Antecedentes

Los primeros bancos centrales se originaron en **Europa**. En un comienzo no se dio mayor importancia a su posible función de supervisión y apoyo a los otros bancos, debido a que los gobiernos estaban más bien interesados en los recursos financieros que podían obtener de estos bancos centrales.

Algunas de estas instituciones eran dominadas por el Estado, como sucedía con el Banco de Prusia y el Banco de Francia. En otros casos se trataba de bancos privados, como el Banco de Inglaterra, que sólo fue nacionalizado después de la segunda guerra mundial. A cambio del apoyo financiero al gobierno, los bancos centrales recibían ciertos privilegios, como el monopolio de la emisión de billetes convertibles en oro o plata. Su posición dominante se tradujo en una centralización de las reservas de oro o plata en estas instituciones, que empezaron a actuar como banco de los otros bancos. En algunos casos se generaron conflictos, cuando actuaban como un competidor de los otros bancos. Pero esto fue cambiando a lo largo del tiempo, a medida que los Banco Centrales pusieron el énfasis en mantener la convertibilidad y en la estabilidad de los otros bancos, para los cuales actuaban como prestamistas de última instancia. Así, el Riksbank (Suecia, **1656**) y Bank of England (**1694**) surgieron como bancos del Estado, para el manejo de deuda. Se generalizaron a partir de fines del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, ante la necesidad de tener un emisor único de moneda y reducir el caos bancario de la época. Por eso, desde un comienzo, la mayoría de los bancos centrales que se establecieron fuera de Europa, no compitieron con los otros bancos y carecieron de un objetivo de maximización de utilidades.

El Sistema de Reserva Federal en Estados Unidos nace en **1914**. Sin embargo, la primera Ley de Reserva Federal de 1913 no pretendía crear un

«banco central». La Reserva Federal se creó para resolver el pánico bancario que se mantuvo a lo largo de una generación—en 1873, 1893 y 1907—, y que llevó a que no hubiera suficiente dinero cuando la gente intentaba retirarlo de los bancos.

El Banco de Canadá inició operaciones en **1934**, luego de la “Gran Depresión”. Mientras en 1914 había 18 bancos centrales, para 1950 ya existían 59, y 161 en 1999. Su rol de emisores únicos les permite regir la POLÍTICA MONETARIA.

En cualquier caso, la idea de un banco central como instrumento fundamental de un gobierno surgió a mitad del **siglo XX**. El keynesianismo era entonces la ortodoxia, y éste había creado una desconfianza en los mecanismos automáticos del mercado. El sistema de Reserva Federal, el Banco de Inglaterra, el Bundesbank alemán, el Banco de Japón debían encargarse de que las políticas económicas de sus respectivos países se llevaran a la práctica.

III. El caso mexicano

En **1822**, durante el reinado de Agustín de Iturbide, se presentó un proyecto para crear una institución con la facultad para emitir billetes que se denominaría “Gran Banco del Imperio Mexicano”.

En Europa, los bancos centrales surgieron a partir de la evolución de algún banco comercial que fue adquiriendo gradualmente las funciones que hoy corresponden en exclusiva a los institutos centrales. Algo parecido estuvo próximo a ocurrir en México hacia **1884**, pero en un célebre juicio, celebrado en la capital del país, triunfó la postura que favorecía la libre concurrencia de los bancos comerciales en cuanto a la emisión de billetes. Es decir, que cada banco emitiera su propia moneda.

Durante la Revolución, con la destrucción del sistema bancario porfirista, la polémica ya no se centró en la conveniencia del monopolio o la libre concurrencia en la emisión de moneda, sino en las características que debería tener el Banco Único de Emisión. En efecto, uno de los propósitos de la Revolución fue terminar con la pluralidad de instituciones privadas emisoras de billetes, reservando la facultad de emisión a un banco estatal, en beneficio y protección de los intereses nacionales.

La disyuntiva consistía en proponer el establecimiento de un banco privado, o un banco bajo control gubernamental. Los Constituyentes reunidos en Querétaro optaron por esta segunda fórmula, por lo que la Carta Magna estableció que la emisión de moneda se encargaría en exclusiva a un banco que estaría “bajo el control del Gobierno”.

Se emprendieron varias tentativas para llevar a cabo el proyecto, pero fracasaron por la penuria del erario. Reiteradamente, la escasez de fondos públicos fue un obstáculo insuperable para integrar el capital de la Institución.

Entre tanto, durante los siete largos años que transcurrieron para la fundación del entonces llamado Banco Único de Emisión, se fue consolidando en el mundo la tesis sobre la necesidad de que todos los países contasen con un banco central.

Ese fue el mensaje emitido en **1920**, por la entonces Sociedad de las Naciones (organización que fue el antecedente de la ONU), durante la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas.

Finalmente, el Banco de México, abrió sus puertas el 1 de septiembre de **1925**, gracias a los esfuerzos del entonces Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, y al apoyo del Presidente Plutarco Elías Calles.

Con el fin de armonizar control-autonomía, la Ley estableció un sistema conforme al cual, si bien se daba alguna participación en la institución al sector privado, el control del Gobierno Federal se lograba: dándole mayoría en el capital del banco; confiriendo al Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del Consejo de Administración, y otorgando al Secretario de Hacienda y Crédito Público derecho de veto sobre determinadas resoluciones del citado órgano de Gobierno.

Por otra parte, la Ley señalaba que en ningún caso podrían ser consejeros o comisarios, funcionarios y empleados públicos, para salvaguardar la independencia de la institución, evitando que su Consejo de Administración pudiese quedar sujeto a las instrucciones del Gobierno Federal. Asimismo, para la debida protección del interés público, establecía severas restricciones tanto para la emisión de billetes, como para el financiamiento del banco al Gobierno, cuyo monto no podía exceder del 10% del capital pagado de la institución.

Al recién creado organismo se le encargó, en exclusiva, la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas, como de la emisión de billetes. Asimismo, se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior; agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el Banco de México.

En su momento, alguien llegó a comentar, en tono de broma, que a la Institución debería llamarse “Banco Amaro”, ya que los fondos para integrar el capital se pudieron reunir gracias a las economías presupuestales logradas por el Secretario de la Defensa Nacional, Gral. Joaquín Amaro.

El Banco Central nació en un momento de grandes retos económicos del país: propiciar el surgimiento de un nuevo sistema bancario, hacer

renacer el crédito en el país y reconciliar a la población con el uso del papel moneda, lo que no era una tarea sencilla después de la traumática experiencia inflacionaria con los “bilimbiques” del periodo revolucionario, nombre con el que bautizó el ingenio popular al papel moneda que emitieron los distintos bandos revolucionarios y que se depreció como una exhalación.

Por todo ello, al flamante **Banco de México**, además de los atributos propios de un banco de emisión, se le otorgaron también facultades para operar como institución ordinaria de crédito y descuento.

En **1928** se adicionó la mencionada Ley para hacer explícito que el Banco de México **no** estaba obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios que los que establecía la propia ley, agregándose que las leyes locales **no** podían imponerle la obligación de prestarlos a los Estados. Estas disposiciones reforzaron la capacidad del banco para enfrentar demandas de crédito cuya atención podría ser inconveniente para la economía nacional.

Durante sus primeros seis años de vida, el Banco obtuvo un éxito razonable en el renacimiento del crédito en el país. Sin embargo, las dificultades que enfrentó para consolidarse como banco central resultaron formidables. Aunque su prestigio creció y logró avances, la circulación de sus billetes fue débil y pocos bancos comerciales aceptaron asociarse con él mediante la compra de sus acciones.

La primera gran reforma del Banco de México ocurre en 1931-1932. En julio de **1931** se promulga una controvertida Ley Monetaria por la cual se desmonetiza el oro en el país. Dicha Ley confirió al BANXICO, la facultad de imponer ciertas características a sus billetes, aun cuando se conservó la libre aceptación de los mismos.

Tan sólo ocho meses después sobrevinieron otras reformas: la de la mencionada Ley Monetaria y la promulgación de una nueva Ley Orgánica para el Banco de México. Mediante esta última reforma se le retiraron al Banco las facultades para operar como banco comercial, se hizo obligatoria la asociación de los bancos con el Instituto Central y se flexibilizaron las reglas para la emisión de billetes.

En esta época fue tan grande la escasez de moneda, que se inició un movimiento nacional en favor de la aceptación del billete del BANXICO, lo que aumentó sustancialmente la demanda de dicho medio de pago. Incluso, algunos empezaron a preferir el billete a las piezas acuñadas. Ello dio lugar a un movimiento de auge del redescuento.

Una vez expedida la nueva Ley, a la par que se iniciaba un periodo de libre fluctuación para que el tipo de cambio tomara su nivel de equilibrio, se autorizó al Banco a comprar oro a precios de mercado. Con ello, se dio lugar al

aumento de la reserva monetaria y se consolidó uno de los principales canales para la emisión del billete. Dicha fórmula y la recuperación de la economía después de la postración de **1929** y **1930**, fue lo que arraigó en definitiva al papel moneda como el principal instrumento de pagos en el país.

Una vez conseguida la aceptación del billete, se abrió el camino para que el Banco cumpliera las funciones señaladas en su nueva Ley Orgánica: regular la circulación monetaria, la tasa de interés y los cambios sobre el exterior; encargarse del servicio de la Tesorería del Gobierno Federal; centralizar las reservas bancarias y convertirse en banco de los bancos y en prestamista de última instancia.

En **1935**, surge una crisis sin precedentes, cuando el precio de la plata se eleva ininterrumpidamente. Se llegó al riesgo grave de que el valor intrínseco de las monedas de ese metal --las cuales integraban el grueso de la moneda fraccionaria o de apoyo-- superara su valor facial, en especial las piezas de un peso, que gozaban de gran arraigo entre la población. La crisis se conjuró mediante dos medidas: emitir piezas con menor contenido de plata, y poner en circulación billetes de esa denominación que por largos años se conocieron como “camarones”.

Pocos meses después, como consecuencia del deterioro de la balanza de pagos de México y de las fugas de capital provocadas por la expropiación petrolera (**1936**), el Banco de México se retiró del mercado y el tipo de cambio pasó de 3.60 pesos por dólar a niveles superiores al de 5 pesos por dólar.

En **1936** se promulgó una nueva Ley Orgánica, para librar la operación del Banco de México de toda “nota inflacionista”, mediante la adopción de reglas muy estrictas. Confirió al banco central amplia autonomía e hizo más severos los requisitos para la emisión de sus billetes. También prohibió al banco conceder créditos al Gobierno Federal, reiterando que la institución debía ser autónoma, pues esto era necesario para que pudiera cumplir con su función de servir intereses nacionales permanentes, sin que se le utilizara como instrumento para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del Gobierno, era una norma tan rígida que, en estricto sentido, nunca llegó a ponerse en vigor.

Así, en **1938** se reformaron las disposiciones más restrictivas, en lo referente a los límites del crédito que el Banco podía otorgar al Gobierno; así como respecto al tipo de papel que podría adquirir en sus operaciones con los bancos comerciales. Esta nueva orientación se habría de mantener en la Ley Orgánica del Banco de México que se expediría en 1941. A finales de 1939, el entorno de la economía mexicana se modificó drásticamente con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. México fue inundado con los capitales

flotantes o “golondrinos” que buscaban refugio.

En este contexto, en junio de **1941** se promulgó un nuevo encuadre legal para las materias bancaria y financiera. De ahí surgieron una nueva Ley Bancaria, así como una nueva Ley Orgánica del Banco de México. Desafortunadamente, la limitación indirecta que se estableció en este último ordenamiento para la emisión de moneda era susceptible de eludirse. Esa limitación consistía en que la suma de los billetes en circulación más las obligaciones a la vista y en moneda nacional de la institución, no deberían exceder de cuatro veces el valor de su reserva de oro, plata y divisas. Sin embargo, cuando ocurría la depreciación del peso se hacía nugatoria tal restricción, toda vez que dicha acción hacía posible incrementar el valor en moneda nacional de la citada reserva.

Estas disposiciones se prestaron a que en ciertas épocas se abusara del financiamiento del banco central al Gobierno Federal. Para ello no había obstáculo, toda vez que el Gobierno, controlaba al banco al estar facultado para nombrar y remover, de manera discrecional, a la mayoría de los miembros de su consejo de administración, así como al director general, a través de resoluciones del propio consejo.

El periodo bélico, que se extendió de **1940** a **1945**, fue de gran trascendencia en la evolución del Banco de México: Nunca antes se había enfrentado al reto de aplicar una política de contención monetaria. En palabras del entonces Director General, Eduardo Villaseñor, hasta ese momento el mecanismo del Banco se asemejaba a la maquinaria de un reloj en el sentido de que sólo podía accionarse “hacia adelante”. Fue así que se inició una odisea: la de desarrollar los mecanismos de regulación apropiados para un Banco Central que operaba en un medio donde no existían mercados financieros desarrollados.

Durante la guerra, el influjo de capitales hinchó la reserva monetaria del Banco, lo que dio lugar a una acelerada expansión de los medios de pago, preñada de un ominoso potencial inflacionario. Para conjurar esa posibilidad, las autoridades iniciaron un proceso de aproximaciones en el que gradualmente se fueron definiendo las herramientas más idóneas para la contención monetaria requerida. Primero se intentó realizar operaciones de mercado abierto, y se buscó también influir en la composición de las carteras de los bancos para evitar transacciones y créditos especulativos. También se experimentó con la manipulación de la tasa de redescuento y la “persuasión moral”. El instrumento que mejores resultados arrojó fue la elevación de los “encajes”, o sea, depósitos obligatorios que la banca tenía que abonar en el Banco Central. Este recurso se llevó a un extremo nunca antes

experimentado en país alguno, pues el coeficiente de encaje se elevó hasta el 50% de los depósitos para los bancos del Distrito Federal, y hasta el 45% para los bancos de provincia.

El encaje legal fue tan “exitoso” que, una vez concluida la Guerra y durante muchos años, se recurrió en México a la manipulación del requisito de reserva obligatoria, no sólo para fines de regulación monetaria, sino también como método de financiamiento para los déficit del Gobierno y para “control selectivo del crédito”.

En junio de **1944**, México fue uno de los países suscriptores del convenio de Bretton Woods, mediante el cual se acordó, entre otras cosas, un sistema de tipos de cambio fijos para las monedas del mundo. En 1948, a pesar de que dicho convenio no aceptaba los tipos de cambio fluctuantes, México decidió dejar en flotación la tasa de cambio del peso. Sin embargo, en 1949 se decidió ensayar una nueva paridad al nivel de 8.65. Esta fue la tasa de cambio que prevaleció hasta 1954, cuando el país tuvo que efectuar un nuevo ajuste cambiario.

En **1948 -1949**, México sufrió dos severas crisis de balanza de pagos atribuibles, en buena medida, a los reacomodos y ajustes de la economía mundial típicos de la posguerra.

En **1949**, al producirse nuevamente una preocupante entrada de divisas, se reformó la Ley Bancaria y se otorgó al Banco Central la facultad potestativa de elevar el encaje de la banca comercial hasta el 100% sobre el crecimiento de sus pasivos. Sin embargo, esta obligación se graduó en función de la forma en que las instituciones integrasen sus carteras de crédito o, en otras palabras, de acuerdo a la manera en que canalizaran su financiamiento a los distintos sectores de la economía.

En **1952**, tomó las riendas del Banco de México un hombre que habría de dar lustre y prestigio a las finanzas mexicanas: Rodrigo Gómez. Estuvo a la cabeza del Banco durante 18 largos años, habiéndose manifestado a lo largo de su gestión, como un enemigo acérrimo de la inflación, pues no sólo tiene efectos negativos sobre la distribución del ingreso, sino que acaba por frenar la inversión y el crecimiento económico.

Junto con Antonio Ortiz Mena, quien durante dos sexenios estuvo al frente de la Secretaría de Hacienda, fueron unos de los artífices de un envidiable periodo de progreso y estabilidad que se extendió de **1954 a 1970**, y que se conoce como “desarrollo estabilizador”, que se inició después del ajuste cambiario de 1954, que puede ser considerado como la culminación de una etapa de crecimiento con inestabilidad que se extendió por más de tres lustros.

En el lapso **1954-1970**, el producto real creció a un ritmo muy superior al de la población, lo cual hizo posible que también crecieran ininterrumpidamente el ingreso per-cápita y los salarios reales. En particular, el sector financiero experimentó un progreso formidable. Todo ello fue, en buena medida, resultado de la aplicación, por parte del BANXICO, de una política monetaria prudente, que coadyuvó a una estabilidad de precios semejante a la de Estados Unidos, por lo que pudo conservarse un tipo de cambio fijo (12.50 por dólar) dentro un régimen de irrestricta libertad cambiaria, y la reserva monetaria mostró una tendencia creciente a lo largo del periodo.

Durante el “desarrollo estabilizador” el BANXICO también coadyuvó al desarrollo de la economía nacional, mediante un manejo juicioso de la política de encaje legal. Con ello no sólo se colaboró a proporcionar crédito no inflacionario a actividades prioritarias, sino a compensar las fluctuaciones de la economía mundial que afectaron durante esos años a la balanza de pagos. En 1958, a fin de darle mayor fuerza a ese instrumento de regulación, se decidió incorporar a las sociedades financieras al régimen del encaje legal.

En **1974**, BANXICO creó el concepto de costo porcentual promedio de captación para la banca múltiple (**CPP**). Esta tasa promedio, que hace las veces de tipo de referencia para los créditos bancarios, evitó muchas dificultades a los bancos cuando, más avanzada esa década, las tasas de interés se empezaron a elevar por efecto de la inflación. Entre otras aportaciones memorables del Banco Central, cabe recordar la idea de reglamentar la capitalización de los bancos no sólo en función de su captación, sino de ciertos activos y de otros conceptos expuestos a riesgo. Igualmente merece mención la concepción y el establecimiento de un sistema de protección para los depósitos del público en la banca.

En **1975** se promulgó una nueva Ley Reglamentaria del Mercado de Valores y en **1978**, BANXICO creó los Certificados de la Tesorería (**CETES**). Estos títulos, fueron la base para el desarrollo de un mercado de bonos y valores de renta fija. La creación y la madurez del mercado de bonos dio lugar a que se consolidasen en nuestro medio las condiciones para poder llevar a cabo, en la práctica, la regulación monetaria a través de operaciones de mercado abierto.

Una de las iniciativas más sobresalientes del BANXICO fue la creación de la llamada “banca múltiple” en **1976**. A continuación, una vez consumada la conversión de la banca especializada en múltiple, se promovió un programa de fusiones de instituciones pequeñas, orientado a fortalecer su solidez y a procurar una mayor competitividad en el sistema financiero.

Los años setentas y parte de los ochentas fueron una época de dificultades para el BANXICO. Hasta **1982**, los problemas tuvieron origen en la aplicación de políticas económicas excesivamente expansivas, y en la obligación que se impuso al Banco de extender amplio crédito para financiar las deficiencias fiscales en que entonces se incurrió. Todo ello dio lugar al deterioro de la estabilidad de los precios y fue causa de que ocurrieran dos severas crisis de balanza de pagos en 1976 y 1982. De **1983** en adelante, los esfuerzos han estado dirigidos, en lo fundamental, a controlar la inflación, corregir los desequilibrios de la economía y procurar la recuperación de la confianza de los agentes económicos.

Durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid (1983-1988), una de las acciones más relevantes fue la creación del FICORCA (Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios). Este instrumento no sólo permitió que, en su momento, las empresas mexicanas con pasivos denominados en divisas pudieran renegociar sus adeudos externos, sino que a la vez, quedasen protegidas contra el riesgo eventual de futuros ajustes del tipo de cambio.

Por otra parte, desde su fundación, el carácter de entidad mercantil del Banco de México era muy limitado. Además, en el transcurso de los años se fueron acrecentando sus funciones de autoridad. Por consiguiente, la figura de sociedad anónima resultaba cada vez menos apropiada para la institución. Tras la estatización de la banca en **1982**, al quedar la casi totalidad del capital del Banco de México directa o indirectamente en poder del Gobierno Federal, se hizo más patente la conveniencia de cambiar su naturaleza jurídica, transformándosele en organismo descentralizado del propio Gobierno.

IV. Situación actual

En **1985** se registró un hito en la historia del BANXICO, al expedirse una nueva Ley Orgánica para la Institución. Dicho ordenamiento incorporó en su texto la facultad de fijar límites adecuados al financiamiento que pudiese otorgar la Institución; otorgó al Banco la posibilidad de emitir títulos de deuda propios para fines de regulación monetaria, y liberó a la reserva monetaria de restricciones, a fin de que pudiese ser usada sin cortapisas para los fines que le son propios.

A partir de **1987**, el Banco de México, en concierto con otras autoridades, ha desplegado su máximo esfuerzo procurando el abatimiento de la inflación. A las dificultades provenientes de un entorno externo que con frecuencia ha sido desfavorable y a las propias de remover las causas fundamentales de la inflación -los déficit públicos financiados con crédito

primario del Banco México-se han aunado las de vencer lo que se conoce técnicamente como “inercia inflacionaria”. De este último empeño nació la concertación social en el período 1988-1994, que se materializó en las distintas etapas del llamado “Pacto”. Como se sabe, la concertación parte del principio de que los distintos grupos de la sociedad -gobierno, empresarios, obreros- lleguen a acuerdos operativos, a fin de imponer disciplina a la evolución de los precios, los salarios y el tipo de cambio.

En la historia reciente, la gran transformación del Banco de México ocurrió en **1993**, con la **reforma constitucional** mediante la cual se otorgó **autonomía** a esta Institución. La autonomía concedida al Banco de México tiene como principal objeto construir una salvaguarda contra futuros brotes de inflación. De ahí la importancia de que en el texto Constitucional haya quedado precisado el criterio rector al cual debe sujetarse en todo tiempo la actuación del Banco de México: la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La **autonomía** del Banco Central se apoya en la independencia que goza en tres aspectos:

1. para determinar el volumen del crédito primario que pueda ser concedido,
2. la que se ha otorgado a las personas que integren su Junta de Gobierno y
3. la administración de la Institución.

De estos tres pilares que garantizan la autonomía del Instituto Central, el primero de ellos merece comentario especial. En el **artículo 28** Constitucional ha quedado señalado que “ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento”. La relevancia de esta medida tiene su origen en la especial relación que existe entre el crédito del Banco Central y los movimientos del nivel general de precios, porque el BANXICO es la única entidad que puede aumentar el poder de compra en la economía, aunque nadie produzca más. De ahí que exista siempre una relación causal muy estrecha entre el crédito del Banco Central y el movimiento del nivel general de los precios.

La Ley Orgánica del Banco de México vigente volvió en gran medida a los criterios iniciales. Estableció normas que procuraron evitar incrementos inconvenientes en el monto del crédito primario, fijando, asimismo, un régimen más claro para el financiamiento que el banco puede conceder al Gobierno Federal, pero sin poner a este financiamiento un límite definitivo.

La **autonomía** del BANXICO puede verse como una barrera contra

futuras inflaciones. La importancia de que exista este dique proviene de los múltiples males que causa la inflación, especialmente por lo que toca a la distribución del ingreso y a las posibilidades de crecimiento económico. En épocas de inflación, los precios crecen más aceleradamente que los salarios, a la vez que dicho fenómeno afecta en mayor medida a quienes tienden a conservar sus recursos en billetes y monedas, quienes en general, son los que pertenecen a los estratos más desfavorecidos de la sociedad.

En cuanto al crecimiento, la inflación tiende a deteriorar los incentivos hacia la producción y la inversión, por la incertidumbre y el desconcierto que genera. Si hay inflación, la volatilidad de los precios relativos reduce la eficacia del mercado como mecanismo para la asignación de los recursos y falsea el cálculo económico, inhibiendo la inversión.

Asimismo, el crecimiento acelerado y desordenado de los precios propicia tasas de interés elevadas, por el premio que los ahorradores demandan para las inversiones financieras.

La autonomía del BANXICO es un buen dique contra la inflación en la medida en que no está dirigida a paliar sus síntomas, sino a evitar sus causas. Ello, porque está encaminada a impedir un uso abusivo del crédito del instituto emisor, fuente principal del mal a que se alude.

El Banco de México ha sido también semillero de diversas instituciones entre las que cabe mencionar al Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) fundado en 1937; al Fondo Nacional para el Turismo (FONATUR) y al Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), y ha desplegado una labor permanente y abierta en favor del libre comercio.

Por todo lo anterior, el Banco de México goza hoy de un bien ganado prestigio. Independientemente de sus facultades legales, nadie le disputa la rectoría de los sistemas financiero y monetario, y las funciones regulatorias que en materia monetaria le son propias.

En este breve repaso histórico, queda de manifiesto la preocupación constante de moderar de alguna manera el flujo de crédito del banco central. Ello, seguramente por dos razones:

- por largo tiempo se ha percibido la existencia de un vínculo entre dicho flujo y la evolución de los precios;
- la laxitud en el control del crédito del instituto central, ha resultado amargas en experiencias inflacionarias. Al respecto, conviene recordar los innumerables males que la inflación trae consigo, todavía muy vivos en nuestra memoria.

V. Marco normativo

V.1. Artículo 28 Constitucional

Párrafo sexto El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

Párrafo Séptimo. No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

V.1.1. Comentario

Como hemos visto, a partir de la reforma constitucional comentada, dentro de las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refería el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, estaban la acuñación de moneda y a la emisión de billetes, las cuales se propuso que se reubicaron en un nuevo párrafo séptimo.

En ese nuevo párrafo séptimo se mantuvo explícitamente el carácter estratégico de dichas áreas y por tanto la exclusividad del Estado sobre

las mismas; pero señalando que las funciones respectivas corresponderían al banco central, el que, a diferencia de los organismos que atienden las demás áreas estratégicas, gozaría de **autonomía** reconocida por la propia Constitución en un párrafo sexto que también se incluyó en la reforma.

Cabe señalar que la acuñación de moneda se continúa efectuando, conforme a las órdenes del banco central, por la **Casa de Moneda**, cuyo carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal se conservó.

La efectiva autonomía del banco central requiere de ciertos presupuestos que se propone consignar en el **artículo 28 constitucional**. Elemento esencial de la autonomía de un banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores. De otra manera, la consecución de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del banco central, se pondría en grave riesgo.

En el propio **artículo 28** se estableció que el banco central, en los términos que establecen las leyes, y con la intervención que corresponde a otras autoridades competentes en estas materias, regula el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. Esos ordenamientos asignan a las autoridades gubernamentales y al banco central las facultades de regulación en estas materias. Además, establecen los mecanismos que garantizan una adecuada coordinación de las políticas del banco con la política económica general del Gobierno.

El banco cuenta con las facultades de autoridad para el ejercicio de sus funciones. Sobre el particular, conviene destacar que hoy en día la política monetaria, lo mismo en México que en los países industrializados y en otras naciones, se ejecuta fundamentalmente a través de operaciones de mercado. Sin embargo, la expedición de normas es necesaria para la organización de esos mercados y para superar o disminuir sus diferencias. Evidentemente, para asegurar la eficacia de tales normas, el banco autónomo debe tener posibilidad de constatar su observancia y sancionar su incumplimiento.

Con el establecimiento de estas facultades quedó previsto en nuestra Constitución un concepto moderno de banco central, actualizando así la noción prevaleciente en 1917.

Un factor determinante de la efectiva autonomía del banco central es el procedimiento para nombrar y, en su caso, remover a las personas a cuyo cargo esté su conducción. La Constitución establece que esas personas sean

designadas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Asimismo, como una significativa salvaguarda de la autonomía de la institución, señala que tales personas no podrán ser removidas sino por la comisión de faltas graves.

Adicionalmente, las personas a cuyo cargo esté la conducción del banco serán designadas por periodos escalonados que provean a su autonomía. Al respecto, es preciso considerar que la combinación de periodos relativamente largos de inicio y conclusión escalonados es necesaria para salvaguardar la autonomía de la institución; pues si el Ejecutivo está en posibilidad de nombrar, en un breve período a la totalidad o a la mayoría de los dirigentes del banco, se podría comprometer la autonomía de la institución.

Los periodos extensos, además de contribuir a la autonomía del banco central, permiten que, al adoptar sus decisiones, las citadas personas tengan en cuenta los efectos que tales decisiones surtirán en el mediano y largo plazos y no sólo en la coyuntura inmediata.

La reforma constitucional alcanzó diversas modificaciones a la fracción X del artículo 73 constitucional, sustituyendo la expresión servicios de banca y crédito por servicios financieros, ya que los servicios que prestan tanto las instituciones de crédito, como los intermediarios financieros no bancarios, se denominan de manera general servicios financieros.

Por otra parte, al quedar previstas las características y atribuciones del banco central en los párrafos que se adicionarían al artículo 28 constitucional, corresponde al Congreso expedir la Ley del banco central reglamentaria de este precepto. Por tal razón, se suprimió la mención en la citada fracción X de “establecer el Banco de Emisión Único”.

La reforma al artículo 123 apartado B, fracción XIII-bis, tuvo el propósito de establecer que las relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores continuaran regidas por lo dispuesto en tal precepto. Este señalamiento era necesario ya que, de no hacerse, el banco central, al dejar de ser una entidad de la Administración Pública Federal, no estaría en el supuesto a que se refiere el texto vigente de la citada fracción.

V.2. Ley del BANXICO ¹

Capítulo I. De la naturaleza, las finalidades y las funciones.

ARTICULO 10.- El banco central será persona de derecho público

¹Se publicó en el DOF el 23 de diciembre de 1993.

con carácter autónomo y se denominará **Banco de México**. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del **artículo 28** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 2o.- El **Banco de México** tendrá por **finalidad** proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la **estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda**. Serán también finalidades del Banco promover el **sano desarrollo del sistema financiero** y propiciar el **buen funcionamiento de los sistemas de pagos**.

ARTICULO 3o.- El Banco desempeñará las **funciones** siguientes:

I.Regular la **emisión y circulación de la moneda**, los **cambios**, la **intermediación** y los **servicios financieros**, así como los **sistemas de pagos**;

II.Operar con las instituciones de crédito como banco de **reserva y acreditante** de última instancia;

III.Prestar servicios de **tesorería** al Gobierno Federal y actuar como **agente financiero** del mismo;

IV.Fungir como **asesor** del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;

V.Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

VI.Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Capítulo II. De la emisión y la circulación monetaria.

ARTICULO 4o.- Corresponderá privativamente al Banco de México **emitir billetes** y ordenar la **acuñación de moneda metálica**, así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta Ley le autoriza realizar.

ARTICULO 5o.- Los **billetes** que emita el Banco de México deberán contener: la denominación con número y letra; la serie y número; la fecha

del acuerdo de emisión; las firmas en facsímile de un miembro de la Junta de Gobierno y del Cajero Principal; la leyenda “Banco de México”, y las demás características que señale el propio Banco.

El Banco podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de éstos a terceros.

ARTICULO 60.- El Banco, directamente o a través de sus corresponsales, deberá cambiar a la vista los billetes y las monedas metálicas que ponga en circulación, por otros de la misma o de distinta denominación, sin limitación alguna y a voluntad del tenedor.

Si el Banco o sus corresponsales no dispusieren de billetes o monedas metálicas de las denominaciones solicitadas, la obligación de canje podrá cumplirse entregando billetes o monedas metálicas de las denominaciones de que dispongan, más próximas a las demandadas.

Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo las monedas metálicas a que se refiere la fracción II del artículo 62.

En el cumplimiento de su obligación de canje con las instituciones de crédito, el Banco podrá entregarles billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos.

Capítulo III. De las operaciones.

ARTICULO 70.- El Banco de México podrá llevar a cabo los **actos** siguientes:

- I. Operar con valores;
- II. Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;
- III. Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 30.;
- IV. Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero;
- V. Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;
- VI. Emitir bonos de regulación monetaria;
- VII. Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, de

instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan;

VIII. Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3º;

IX. Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3º. y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;

X. Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;

XI. Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y

XII. Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal.

El Banco **no** podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta Ley o los conexos a ellos.

ARTICULO 8º.- Las operaciones a que se refiere el artículo 7º. deberán contratarse en términos que guarden congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, exceptuando aquéllas que por su naturaleza no tengan cotización en el mercado.

Además, las operaciones con valores que realice el Banco Central, salvo las señaladas en las fracciones IV, V y XII del artículo 7º. y en la fracción I del artículo 9º., se harán exclusivamente mediante subasta, cuyo objeto sean títulos a cargo del Gobierno Federal, de instituciones de crédito o del propio Banco.

ARTICULO 9º.- El Banco de México no deberá prestar valores al Gobierno Federal ni adquirirlos de éste, excepto cuando se trate de adquisiciones de valores a cargo del propio Gobierno y se cumpla una de las dos condiciones siguientes:

I. Las adquisiciones queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes del vencimiento, que dicho Gobierno constituya en el Banco con el producto de la colocación de los valores referidos, cuyos montos, plazos y rendimientos sean iguales a los de los valores objeto de la operación respectiva; o bien,

II. Las adquisiciones correspondan a posturas presentadas por el

Banco en las subastas primarias de dichos valores. Estas adquisiciones en ningún caso deberán ser por monto mayor al de los títulos a cargo del propio Gobierno propiedad del Banco que venzan el día de colocación de los valores objeto de la subasta.

ARTICULO 10.- La función de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda, será privativa del Banco Central.

ARTÍCULO 11.- El Banco de México sólo podrá dar crédito al Gobierno Federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleve a la Tesorería de la Federación y con sujeción a lo que se dispone en el [artículo 12](#). Para efectos de la presente Ley, no se consideran crédito al Gobierno Federal los valores a cargo de éste propiedad del Banco Central.

ARTÍCULO 12.- El Banco llevará una **cuenta corriente** a la Tesorería de la Federación que se ajustará a lo que convengan las partes, pero en todo caso a lo siguiente:

- I. Sólo podrán hacerse cargos o abonos a esta cuenta mediante instrucción directa del Tesorero de la Federación al Banco, que este último reciba con una antelación de por lo menos un día hábil bancario a la fecha en que deba efectuarse el respectivo cargo o abono;
- II. El Banco de México podrá, sin autorización del Tesorero de la Federación, cargar la cuenta para atender el servicio de la deuda interna del Gobierno Federal;
- III. Con cargo a esta cuenta no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, y
- IV. El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5 por ciento de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno; salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.

En el evento de que el saldo deudor de la cuenta exceda del límite referido, el Banco deberá proceder a la colocación de valores a cargo del Gobierno Federal, por cuenta de éste y por el importe del excedente. De

ser necesario o conveniente, el Banco, también por cuenta del Gobierno Federal, emitirá valores a cargo de éste para realizar la colocación respectiva. Al determinar las características de la colocación y, en su caso, emisión, el Banco procurará las mejores condiciones para el Gobierno dentro de lo que el mercado permita.

El Banco deberá efectuar la colocación de los valores mencionados en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la fecha en que se exceda el límite señalado, liquidando el excedente de crédito con el producto de la colocación correspondiente. Excepcionalmente, la Junta de Gobierno del Banco podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.

ARTICULO 13.- Cuando las leyes establezcan que el Banco de México deba efectuar **aportaciones** a organismos financieros internacionales, el Gobierno Federal, salvo por lo que enseguida se señala, proveerá oportunamente al propio Banco de los recursos respectivos. El pago de las cuotas al Fondo Monetario Internacional, se efectuará con recursos del Banco de México.

ARTICULO 14.- Las **operaciones** que el Banco de México realice con las instituciones de crédito se efectuarán mediante subasta o de conformidad con disposiciones de carácter general que expida el propio Banco.

Los **financiamientos** que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, sólo podrán tener por finalidad la regulación monetaria.

ARTICULO 15.- Lo previsto en los artículos 8o., segundo párrafo y 14, no será aplicable a los financiamientos que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito para evitar trastornos en los sistemas de pagos, ni a las operaciones que el Banco realice como acreditante de última instancia.

ARTICULO 16.- Los financiamientos que el Banco de México conceda a las instituciones de crédito, estarán garantizados por los depósitos de dinero y de valores que dichas instituciones tengan en el propio Banco. Al vencer los mencionados financiamientos, el Banco estará facultado para cargar su importe a las cuentas en que se registren dichos depósitos de dinero.

ARTICULO 17.- Los bonos de regulación monetaria que emita el

Banco de México, serán títulos de crédito nominativos o al portador y tendrán las demás características que el Banco fije, debiendo mantenerse depositados en administración en el propio Banco, cuando éste así lo determine.

Capítulo IV. De la Reserva Internacional y el Régimen Cambiario.

ARTICULO 18.- El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país.

ARTÍCULO 19.- La reserva a que se refiere el artículo inmediato anterior se constituirá con:

- I. Las divisas y el oro, propiedad del Banco Central, que se hallen libres de todo gravamen y cuya disponibilidad no esté sujeta a restricción alguna;
- II. La diferencia entre la participación de México en el Fondo Monetario Internacional y el saldo del pasivo a cargo del Banco por el mencionado concepto, cuando dicho saldo sea inferior a la citada participación, y
- III. Las divisas provenientes de financiamientos obtenidos con propósitos de regulación cambiaria, de las personas señaladas en la fracción VI del artículo 3o.

Para determinar el monto de la reserva, no se considerarán las divisas pendientes de recibir por operaciones de compraventa contra moneda nacional, y se restarán los pasivos de la Institución en divisas y oro, excepto los que sean a plazo mayor de seis meses y los correspondientes a los financiamientos mencionados en la fracción III de este artículo.

ARTICULO 20.- Para efectos de esta Ley, el término divisas comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago.

Las divisas susceptibles de formar parte de la reserva son únicamente:

- I. Los billetes y monedas metálicas extranjeros;
- II. Los depósitos, títulos, valores y demás obligaciones pagaderos fuera

del territorio nacional, considerados de primer orden en los mercados internacionales, denominados en moneda extranjera y a cargo de gobiernos de países distintos de México, de organismos financieros internacionales o de entidades del exterior, siempre que sean exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez;

III. Los créditos a cargo de bancos centrales, exigibles a plazo no mayor de seis meses, cuyo servicio esté al corriente, y

IV. Los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional.

ARTICULO 21.- El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha Dependencia que designe el Titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. Los integrantes de la Comisión no tendrán suplentes.

Las sesiones de la Comisión serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia, por el Gobernador y, en ausencia de ambos, por el subsecretario que designe el Titular de la citada Secretaría. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

La Comisión podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del Secretario de Hacienda y Crédito Público o del Gobernador; sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto dicha Secretaría como el Banco de México se encuentren representados. Las resoluciones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos, siendo necesario en todo caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada Secretaría.

El Gobernador informará a la Junta de Gobierno sobre dichas resoluciones.

El secretario de la Junta de Gobierno y su suplente lo serán también de la Comisión de Cambios.

ARTÍCULO 22.- La Comisión estará facultada para:

I. Autorizar la obtención de los créditos a que se refiere la fracción IX del artículo 7o.;

II. Fijar criterios a los que deba sujetarse el Banco en el ejercicio de las facultades previstas en los artículos 32, 34 y 35, así como en el artículo 33 respecto de la banca de desarrollo, y

III. Señalar directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva a que se refiere el artículo 18.

ARTICULO 23.- El Banco de México, para el cumplimiento de su objetivo prioritario, podrá compensar el aumento de la circulación de moneda o de sus obligaciones a la vista, resultante de las adquisiciones de divisas que efectúe atendiendo las directrices a que se refiere el artículo 21, mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del Gobierno Federal en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 12. Esta colocación por cuenta del citado Gobierno sólo podrá efectuarse en caso de que el monto de los valores a cargo del Gobierno Federal con que el Banco cuente en sus activos sea igual o menor que el monto de los depósitos referidos en la fracción I del artículo 9o. y el Banco no disponga de otros valores de amplio mercado. Al realizarse la colocación, el Banco de México abonará el producto de ella a un depósito a su cargo sin intereses a favor del propio Gobierno. Los fondos depositados serán entregados al Gobierno al tiempo y por el monto equivalente de las enajenaciones netas de divisas que el Banco efectúe y que por sí mismas determinen disminución en la circulación de moneda o en el monto de las obligaciones a la vista de éste.

Capítulo V. De la expedición de normas y las sanciones.

ARTICULO 24.- El Banco de México podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público. Al expedir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que las motivan.

Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

Las sanciones que el Banco imponga conforme a lo previsto en los artículos 27, 29 y 33, deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente Ley y, de esta manera, proveer a los propósitos mencionados en el primer párrafo de este precepto.

ARTICULO 25.- El Banco de México determinará las condiciones en que las instituciones de crédito deberán canjear y retirar los billetes y las monedas metálicas en circulación.

ARTICULO 26.- Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se

ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central.

Lo dispuesto en este artículo será aplicable también a los fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las instituciones de seguros y de fianzas.

ARTICULO 27.- El Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios, que realicen en contravención a la presente Ley o a las disposiciones que éste expida, hasta por un monto equivalente al que resulte de aplicar, al importe de la operación de que se trate y por el lapso en que esté vigente, una tasa anual de hasta el cien por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes o meses de dicha vigencia y que publique en el Diario Oficial de la Federación.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta:

- I. El importe de las ganancias que para dichos intermediarios resulten de las operaciones celebradas en contravención a las disposiciones citadas;
- II. Los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de tales operaciones, y
- III. Si el infractor es reincidente.

ARTICULO 28.- El Banco de México estará facultado para determinar la parte de los pasivos de las instituciones de crédito, que deberá estar invertida en depósitos de efectivo en el propio Banco, con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, también será aplicable a los fideicomisos, mandatos o comisiones, excepto a los constituidos por el Gobierno Federal, mediante los cuales instituciones fiduciarias capten recursos del público, o bien, reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos o a la inversión en valores.

Las inversiones obligatorias referidas en los párrafos primero y segundo de este artículo no podrán exceder, respectivamente, del veinte y del cincuenta por ciento de los pasivos o fondos correspondientes.

El Banco podrá también determinar que hasta el cien por ciento del importe de los recursos captados por las instituciones de crédito con fines específicos o de conformidad con regímenes especiales previstos en ley, se mantenga invertido en determinados renglones de activo consecuentes con tales fines o regímenes.

ARTICULO 29.- El Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por incurrir en faltantes respecto de las inversiones que deban mantener conforme a lo dispuesto en el artículo 28. El monto de dichas multas no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar, al importe de los referidos faltantes, una tasa anual de hasta el trescientos por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes respectivo, y que publique en el Diario Oficial de la Federación.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta las causas que hayan originado los citados faltantes y, particularmente, si éstos obedecen a retiros anormales de fondos, a situaciones críticas de los intermediarios, o a errores u omisiones de carácter administrativo en los que, a criterio del propio Banco, no haya mediado mala fe.

ARTICULO 30.- Los representantes del Banco en las juntas de gobierno de las comisiones supervisoras del sistema financiero, estarán facultados para suspender hasta por cinco días hábiles la ejecución de las resoluciones de dichas comisiones que puedan afectar la política monetaria. Dentro de ese plazo, el Banco deberá comunicar sus puntos de vista a la junta de gobierno respectiva para que ésta resuelva en definitiva.

Las resoluciones de las autoridades competentes sobre la adquisición de valores a cargo del Gobierno Federal o del Banco de México, por sociedades de inversión, deberán someterse a la aprobación del Banco Central, antes de proceder a su ejecución.

ARTICULO 31.- El Banco Central podrá regular el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional.

ARTICULO 32.- Las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como otros intermediarios cuando formen parte de grupos financieros, o sean filiales de las instituciones o intermediarios citados en primer término, ajustarán sus operaciones con divisas, oro y plata a las disposiciones que expida el Banco de México. Este, en igualdad de condiciones, tendrá preferencia sobre cualquier otra persona en operaciones de compraventa y otras que sean usuales en los mercados respectivos.

Los citados intermediarios estarán obligados, siempre que el Banco así lo disponga, a constituir depósitos de dinero a la vista a favor de éste y a cargo de entidades de primer orden del exterior, denominados en la moneda

extranjera en la que el Banco usualmente haga su intervención en el mercado de cambios, por el monto en que los activos de aquéllos en divisas, oro y plata, exceda sus obligaciones en dichos efectos. El Banco abonará a los intermediarios el contravalor en moneda nacional de esos depósitos, calculado al tipo de cambio publicado por el propio Banco en el Diario Oficial de la Federación en la fecha en que dicte el acuerdo respectivo. Las divisas distintas de la referida, así como el oro y la plata, se valorarán en los términos de las disposiciones que expida el Banco, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado en la fecha citada.

El Banco tomando en cuenta la gravedad del caso, podrá ordenar a los intermediarios financieros que infrinjan lo dispuesto en este artículo, la suspensión hasta por seis meses de todas o algunas de sus operaciones con divisas, oro o plata.

ARTICULO 33.- El Banco de México podrá establecer límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios de los intermediarios mencionados en el artículo 32.

El Banco podrá imponer multas a los intermediarios financieros que transgredan las disposiciones expedidas conforme a lo señalado en el párrafo anterior, hasta por un monto equivalente al cinco por ciento del capital pagado y reservas de capital del intermediario de que se trate.

El Banco fijará las multas a que se refiere el párrafo anterior, tomando en cuenta lo dispuesto en las fracciones I a III del artículo 27.

ARTÍCULO 34.- Las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal que no tengan el carácter de intermediarios financieros, deberán mantener sus divisas y realizar sus operaciones con éstas, sujetándose a las normas, orientaciones y políticas que el Banco de México establezca. Al efecto, proporcionarán al Banco la información que les solicite respecto de sus operaciones con moneda extranjera y estarán obligadas a enajenar sus divisas al propio Banco en los términos de las disposiciones que éste expida, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado.

ARTICULO 35.- El Banco de México expedirá las disposiciones conforme a las cuales se determine el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta. También podrá determinar los tipos de cambio

aplicables a las operaciones por las que se adquieran divisas contra entrega de moneda nacional, siempre que ambas o alguna de estas prestaciones se cumpla en territorio nacional.

ARTICULO 36.- Los intermediarios financieros estarán obligados a suministrar al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones incluso respecto de alguna o algunas de ellas en lo individual, los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquélla que sea útil al Banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones supervisoras del sistema financiero, a solicitud del Banco de México, realizarán visitas a los intermediarios, que tendrán por objeto revisar, verificar y evaluar la información que de conformidad con el párrafo anterior hayan presentado. En dichas visitas podrá participar personal del propio Banco.

ARTICULO 37.- El Banco de México podrá suspender todas o algunas de sus operaciones con los intermediarios financieros que infrinjan la presente Ley o las disposiciones que emanen de ella.

Capítulo VI. Del Gobierno y la Vigilancia.

ARTICULO 38.- El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores.

ARTICULO 39.- La designación de miembro de la Junta de Gobierno deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:

Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del período durante el cual desempeñará su cargo.

I. Gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel

en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

II. Para la designación de dos de los cinco miembros no será necesario satisfacer los requisitos previstos en el párrafo anterior; pero en todo caso, deberá tratarse de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Ninguno de estos dos miembros podrá ser nombrado Gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo, y

III. No haber sido sentenciada por delitos intencionales; inhabilitada para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni removida con anterioridad del cargo de miembro de la Junta de Gobierno, salvo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada.

ARTICULO 40.- El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.

ARTICULO 41.- La vacante que se produzca en un puesto de Subgobernador será cubierta por el nuevo miembro que se designe para integrar la Junta de Gobierno. En caso de vacante en el puesto de Gobernador, el Ejecutivo Federal podrá nombrar para ocupar tal cargo a un Subgobernador en funciones, o bien, designar a un nuevo miembro de la Junta de Gobierno y, ya integrada ésta, nombrar de entre sus cinco miembros al Gobernador. En tanto se hace el nombramiento de Gobernador, el Subgobernador con mayor antigüedad en el cargo será Gobernador Interino del Banco y presidirá la Junta de Gobierno. En caso de que hubieren dos o más Subgobernadores con igual antigüedad, la Junta de Gobierno elegirá entre ellos al Gobernador Interino.

Los miembros que cubran vacantes que se produzcan antes de la terminación del período respectivo, durarán en su cargo sólo por el tiempo que faltare desempeñar al sustituido. Si al término del período que corresponde al Gobernador, se nombra a un Subgobernador en funciones para ocupar tal puesto, el nombramiento referido será por seis años independientemente del tiempo que hubiere sido Subgobernador.

ARTICULO 42.- El Gobernador y los Subgobernadores deberán abstenerse de participar con la representación del Banco en actos políticos partidistas.

ARTÍCULO 43.- Son causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno:

- I. La incapacidad mental, así como la incapacidad física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses;
 - II. El desempeño de algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional;
 - III. Dejar de ser ciudadano mexicano o de reunir alguno de los requisitos señalados en la fracción III del artículo 39;
 - IV. No cumplir los acuerdos de la Junta de Gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones;
 - V. Utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que disponga en razón de su cargo, así como divulgar la mencionada información sin la autorización de la Junta de Gobierno;
 - VI. Someter a sabiendas, a la consideración de la Junta de Gobierno, información falsa, y
 - VII. Ausentarse de sus labores sin autorización de la Junta de Gobierno o sin mediar causa de fuerza mayor o motivo justificado. La Junta de Gobierno no podrá autorizar ausencias por más de seis meses.
- El Gobernador podrá ser removido también por no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios.

ARTICULO 44.- Compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas en el artículo inmediato anterior, debiendo hacerlo a solicitud del Presidente de la República o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formulará según resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno, después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación.

El dictamen, con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que, en su caso, el afectado hubiere presentado, será enviado al Ejecutivo Federal. Este último deberá remitirlo, acompañado con la citada documentación y con su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva.

ARTICULO 45.- El Gobernador o cuando menos dos de los

Subgobernadores podrán convocar a reunión de la Junta de Gobierno, cuyas sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros. Si no concurriere el Gobernador, la sesión será presidida por quien aquél designe o, en su defecto, por el Subgobernador a quien corresponda según el procedimiento previsto en el párrafo primero del artículo 41.

Las resoluciones requerirán para su validez del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes, salvo el caso previsto en el párrafo primero del artículo 44. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

El Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, podrán asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno, para lo cual serán previamente convocados, dándoles a conocer el orden del día correspondiente. Dichos funcionarios podrán convocar a reunión de la Junta de Gobierno y proponer asuntos a ser tratados en ella.

La Junta podrá acordar la asistencia de funcionarios de la Institución a sus sesiones para que le rindan directamente la información que les solicite.

Quienes asistan a las sesiones deberán guardar confidencialidad respecto de los asuntos que se traten en ellas, salvo autorización expresa de la Junta de Gobierno para hacer alguna comunicación.

ARTICULO 46.- La Junta de Gobierno tendrá las facultades siguientes:

- I. Determinar las características de los billetes, con sujeción a lo establecido en el artículo 5o., y proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las composiciones metálicas de las monedas conforme a lo dispuesto por la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes;
- III. Resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda;
- IV. Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal;
- V. Fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas y las que por su importancia deban someterse en cada caso a su previa aprobación;
- VI. Autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de éstos;
- VII. Determinar las características de los valores a cargo del Gobierno Federal que el Banco emita conforme al párrafo segundo, fracción IV, del

- artículo 12, así como las condiciones en que se coloquen esos títulos y los demás valores señalados en dicho párrafo;
- VIII. Establecer las políticas y criterios conforme a los cuales se expidan las normas previstas en el capítulo V, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Comisión de Cambios conforme al artículo 22;
- IX. Aprobar las exposiciones e informes del Banco y de los miembros de la Junta de Gobierno sobre las políticas y actividades de aquél;
- X. Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio, así como los estados de cuenta consolidados mensuales;
- XI. Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- XII. Expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza;
- XIII. Resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales por el Banco, de empresas que le presten servicios;
- XIV. Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles;
- XV. Resolver sobre la constitución de las reservas a que se refiere el artículo 53;
- XVI. Aprobar el Reglamento Interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación;
- XVII. Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldos, en el concepto de que las remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los miembros de la Junta de Gobierno, excepto en los casos en que dadas las condiciones del mercado de trabajo de alguna especialidad, se requiera de mayor remuneración;
- XVIII. Nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno, así como a su suplente, quienes deberán ser funcionarios del Banco;
- XIX. Nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución;

XX. Aprobar las políticas para cancelar, total o parcialmente, adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, o éste fuere económicamente inconveniente para la Institución, y

XXI. Resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración.

ARTÍCULO 47.- Corresponderá al Gobernador del Banco de México:

Tener a su cargo la administración del Banco, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que esta Ley confiere a la Junta de Gobierno;

II. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios;

III. Someter a la consideración y, en su caso, aprobación de la Junta de Gobierno las exposiciones e informes del Banco señalados en la fracción IX del artículo 46, así como los documentos a que se refieren las fracciones X, XI, XII, XVI y XVII del referido artículo 46;

IV. Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario;

V. Ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal;

VI. Ser el vocero del Banco, pudiendo delegar esta facultad en los Subgobernadores;

VII. Constituir consejos regionales;

VIII. Acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales;

IX. Designar a los Subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco;

X. Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios;

XI. Nombrar y remover al personal del Banco, excepto el referido en la fracción XIX del artículo 46, y

XII. Fijar, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprobar los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento.

ARTICULO 48.- Los consejos regionales previstos en la [fracción VII del artículo 47](#), tendrán únicamente funciones de consulta, así como de obtención y difusión de información de carácter general en materia económica y, particularmente, financiera.

ARTICULO 49.- La remuneración del Gobernador del Banco, así como la de los Subgobernadores, las determinará un comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuya designación no produzca conflicto de intereses y que sean de reconocida experiencia en el mercado laboral en el que participan las instituciones de crédito públicas y privadas, así como las autoridades reguladoras de éstas.

El comité sesionará por lo menos una vez al año, y tomará sus resoluciones por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, los cuales no tendrán suplentes. Para adoptar sus resoluciones, el comité deberá considerar las remuneraciones existentes en el Banco y la evolución de las remuneraciones en el sistema financiero del país, teniendo como criterio rector que, dadas las condiciones del referido mercado laboral, la Junta de Gobierno cuente con miembros idóneos y el Banco pueda contratar y conservar personal debidamente calificado.

ARTICULO 50.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y contratará sus servicios por cuenta del Banco. La contratación del auditor externo no podrá hacerse por periodos mayores de cinco años.

El auditor tendrá las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Banco, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

Capítulo VII. De las Disposiciones Generales.

ARTICULO 51.- El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de éste último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

- I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe

sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio;

II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y

III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

ARTICULO 52.- Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución.

ARTICULO 53.- El Banco de México deberá, siempre que sea posible, preservar el valor real de la suma de su capital más sus reservas e incrementar dicho valor conforme aumente el producto interno bruto en términos reales. El Banco de México sólo podrá constituir reservas en adición a lo que dispone este artículo, cuando resulten de la revaluación de activos o así lo acuerde con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 54.- El ejercicio financiero del Banco se iniciará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año, la Institución estará obligada a publicar el balance general de fin de ejercicio, así como un estado de cuentas consolidado al día último de cada mes.

ARTICULO 55.- El Banco será Institución sin propósito de lucro y deberá entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en esta Ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

ARTICULO 56.- Los billetes y las monedas metálicas que el Banco de México ponga en circulación deberán quedar registrados como pasivos en el balance de la Institución a su valor nominal. En tanto dichas piezas no sean puestas en circulación figurarán en el activo del Banco a su costo de fabricación o a su valor de adquisición, según corresponda, debiendo ajustarse los importes respectivos conforme evolucione el costo de reponer las piezas

referidas. Al ser puestas en circulación por primera vez se darán de baja en el activo con cargo a resultados. El Banco registrará en su activo con abono a resultados, el importe obtenible de la enajenación del metal de las monedas que retire de la circulación.

Las monedas señaladas en el inciso c) del artículo 2o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos que no estén destinadas a fungir como medios generales de pago, y las del artículo 2o. bis de dicha Ley, serán contabilizadas en los términos que acuerde la Junta de Gobierno.

ARTÍCULO 57.- Las operaciones a que se refiere la fracción XII del artículo 46 se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, excepto en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de adquisiciones de alimentos u otros bienes perecederos;
- II. De no existir por lo menos tres proveedores o postores idóneos;
- III. Cuando se dé por terminado anticipadamente un contrato o se rescinda;
- IV. Cuando el importe del contrato no rebase los montos equivalentes a:
 - a) Sesenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, tratándose de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles;
 - b) Noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, en el caso de obra inmobiliaria, y
 - c) Diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, conforme avalúo realizado por persona capacitada legalmente para ello, cuando se trate de enajenación de bienes muebles;
- V. Tratándose de casos fortuitos o de fuerza mayor;
- VI. Cuando existan trabajos o servicios de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;
- VII. Tratándose de la adquisición o de la enajenación de bienes inmuebles, así como de los servicios relacionados con la obra inmobiliaria;
- VIII. De existir circunstancias que puedan provocar trastornos graves, pérdidas o costos adicionales importantes para el Banco;
- IX. Después de haber realizado dos licitaciones sin que hubiese sido posible adjudicar el contrato correspondiente, o

X. Cuando se trate de adquisiciones de insumos que el Banco requiera para la fabricación de billetes o adquiriera para la de moneda metálica.

ARTICULO 58.- Al Banco de México, a los miembros de su Junta de Gobierno, así como a los funcionarios y empleados de la Institución, les serán aplicables las disposiciones relativas al secreto bancario y al fiduciario, previstas en ley.

ARTÍCULO 59.- Son trabajadores de confianza del Banco de México:

El personal que ocupe puestos de subgerente o superior, los trabajadores de rango equivalente al de los anteriores y los empleados adscritos de manera personal y directa a la Junta de Gobierno y a los miembros de ésta; los asesores y personal secretarial de los funcionarios antes mencionados; los jefes de división y de oficina; el personal de seguridad; los pilotos, copilotos e ingenieros de vuelo; el personal técnico adscrito a las áreas de cambios, metales, inversiones, valores e informática; los operadores y contraseñadores de telecomunicaciones por las que se transmitan escritos, así como el personal técnico que maneje información confidencial, y

II. Los señalados en la Ley Reglamentaria de la fracción XIII BIS del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no estén comprendidos en la fracción anterior.

El Gobernador y los Subgobernadores del Banco no formarán parte del personal de la Institución.

ARTICULO 60.- El personal que ocupe puestos de subgerente o superior y los trabajadores de rango equivalente al de los anteriores, no podrán tener empleo, cargo o comisión, en la Administración Pública Federal, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Banco o en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

ARTICULO 61.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco, con sujeción a lo siguiente:

I. La aplicación de dicha Ley y el proveer a su estricta observancia, salvo en lo tocante al Juicio Político al que podrán ser sujetos los integrantes de la Junta de Gobierno, competarán a una Comisión de Responsabilidades integrada

por el miembro de la Junta de Gobierno que ésta designe y por los titulares de las áreas jurídica y de contraloría del Banco.

II. Tratándose de infracciones cometidas por miembros de la Junta de Gobierno o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles más altos del personal, será la Junta de Gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la Comisión de Responsabilidades le turnará el expediente respectivo, y

III. Las personas sujetas a presentar declaración de situación patrimonial, serán los miembros de la Junta de Gobierno y quienes ocupen en la Institución puestos de subgerente o superior, así como aquéllas que por la naturaleza de sus funciones se señalen en el Reglamento Interior. Esta declaración deberá presentarse ante la contraloría del Banco, quien llevará el registro y seguimiento de la evolución de la mencionada situación patrimonial, informando a la Comisión de Responsabilidades o a la Junta de Gobierno, según corresponda, las observaciones que, en su caso, resulten de dicho seguimiento.

Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

ARTICULO 62.- El Banco de México podrá:

- I. En coordinación con las demás autoridades competentes, elaborar, compilar y publicar estadísticas económicas y financieras, así como operar sistemas de información basados en ellas y recabar los datos necesarios para esos efectos;
- II. Llevar a cabo, directamente o a través de terceros, la comercialización de monedas conmemorativas, así como de los billetes y las monedas metálicas, que tengan empaque o acabado especial;
- III. Utilizar los recursos de que disponga, en la fabricación de bienes para terceros y en la prestación de servicios a éstos, siempre que ello no afecte el adecuado desempeño de sus funciones, y
- IV. Adquirir o arrendar los bienes muebles y contratar los servicios y la obra inmobiliaria, necesarios o convenientes para su adecuada operación y funcionamiento, así como enajenar aquellos bienes muebles que dejaren de ser útiles para tales efectos.

ARTÍCULO 63.- Queda prohibido al Banco de México:

- I. Otorgar garantías;
- II. Adquirir o arrendar inmuebles que no requiera para el desempeño de

sus funciones. Cuando fuere necesario que el Banco reciba o se adjudique inmuebles o derechos reales en pago de sus créditos, así como cuando dejen de serle necesarios aquéllos de que sea propietario, estará obligado a realizarlos dentro de un plazo máximo de tres años, y

III. Adquirir títulos representativos del capital de sociedades, salvo que se trate de empresas que le presten servicios necesarios o convenientes a la realización de sus funciones.

IV. No serán aplicables al Banco las prohibiciones y limitaciones establecidas en esta Ley, cuando actúe en cumplimiento de sus obligaciones de carácter laboral o de las que adquiera con los miembros de su Junta de Gobierno como contraprestación por los servicios que le presten, pudiendo en esos casos realizar las operaciones y constituir las reservas necesarias o convenientes para dicho cumplimiento.

ARTICULO 64.- Contra las resoluciones previstas en los artículos 27, 29 y 33, procederá el recurso de reconsideración, el cual deberá interponerse ante la unidad administrativa que se determine en el Reglamento Interior del Banco, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de tales resoluciones.

El recurso tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. En el escrito de interposición se deberá señalar el nombre y domicilio del recurrente, la resolución impugnada y los agravios que se hagan valer, acompañándose con los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como con las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

A las notificaciones, trámite y resolución del recurso, les serán aplicables supletoriamente las disposiciones contenidas en los artículos 130, 132, 134, 135, 136 tercer párrafo, 137, 139 y 140 del Código Fiscal de la Federación y las disposiciones reglamentarias aplicables a estos preceptos.

ARTICULO 65.- El recurso de reconsideración deberá resolverse dentro de un plazo máximo de veinte días hábiles contado a partir de la fecha de su presentación, de no ser así, se considerará confirmado el acto impugnado. El recurso será de agotamiento obligatorio antes de acudir a la vía de amparo.

Cuando el escrito antes mencionado no señale los agravios o el acto reclamado, será desechado por improcedente. Si se omitieron las pruebas, se tendrán por no ofrecidas.

La resolución del recurso contendrá la fijación del acto impugnado,

los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución.

Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

ARTICULO 66.- Las resoluciones previstas en el primer párrafo del artículo 64 se ejecutarán:

Cuando no se interponga recurso de reconsideración dentro del plazo señalado en el artículo 64;

II. Si el afectado no acredita, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en que se notifique la resolución correspondiente, que ha presentado demanda de amparo contra dicha resolución;

III. Si en el juicio de amparo se niega la suspensión del acto reclamado, o

IV. De haberse concedido la suspensión en el juicio de amparo, hasta que se dicte sentencia firme en contra del quejoso.

ARTICULO 67.- El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubieren sido cubiertas oportunamente al Banco de México, se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Banco a través de la unidad administrativa que señale su Reglamento Interior.

La unidad señalada en el párrafo anterior, aplicará las normas previstas en el Código Fiscal de la Federación para el procedimiento administrativo de ejecución. En el mencionado Reglamento Interior se indicarán las oficinas que deban conocer y resolver los recursos previstos en el citado Código, relativos a ese procedimiento.

Si el Banco Central llevare cuenta al infractor, no será necesario aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, pudiendo hacerse efectiva la multa cargando su importe a dicha cuenta.

ARTICULO 68.- La Ley de Instituciones de Crédito, la legislación mercantil, los usos bancarios y mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, se aplicarán a las operaciones del Banco, supletoriamente a la presente Ley y en el orden en que están mencionados.

Transitorios

PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor el 1o. de abril de 1994, con excepción del segundo párrafo de este artículo y de los artículos 3° y 13° transitorios, los cuales iniciarán su vigencia al día siguiente de la publicación

de la Ley en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

La designación de los primeros integrantes de la Junta de Gobierno será hecha en los términos previstos en la presente Ley, con anterioridad al 31 de marzo de 1994.

SEGUNDO.- El período del primer Gobernador del Banco vencerá el 31 de diciembre de 1997. Los períodos de los primeros Subgobernadores vencerán los días 31 de diciembre de 1994, 1996, 1998 y 2000, respectivamente, debiendo el Ejecutivo Federal señalar cual de los períodos citados corresponderá a cada Subgobernador.

TERCERO.- Las remuneraciones del Gobernador y de los Subgobernadores a que se refiere el artículo inmediato anterior, correspondientes al primer ejercicio financiero del Banco, serán determinadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la presente Ley, con anterioridad a que se efectúe la designación de los primeros integrantes de la Junta de Gobierno.

CUARTO.- Las instrucciones del Tesorero de la Federación al Banco, en términos de la fracción I del artículo 12, no tendrán que efectuarse con la antelación señalada en la propia fracción I de dicho artículo, durante un plazo de 3 años contado a partir de la entrada en vigor de la presente Ley. En el transcurso de ese mismo plazo, el Tesorero de la Federación podrá seguir librando los cheques y demás documentos a que se refiere la fracción III del referido artículo.

QUINTO.- El Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, se transforma en la nueva persona de derecho público a que se refiere esta Ley y conserva la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones integrantes del patrimonio del primero.

SEXTO.- El Reglamento Interior del Banco de México deberá expedirse en un plazo no mayor de seis meses, contado a partir del día en que quede legalmente instalada la Junta de Gobierno. Hasta en tanto se expida dicho Reglamento continuará en vigor el publicado en el DOF el 4 de julio de 1985, y el recurso previsto en el artículo 64 se presentará ante la Gerencia Jurídica del Banco de México.

Cuando en el Reglamento actualmente vigente o en cualquier otro

instrumento jurídico se haga referencia al Director General del Banco, se entenderá hecha al Gobernador del Banco en el ámbito de las atribuciones que le confiere la presente Ley.

SEPTIMO.- Los poderes, mandatos, designaciones de delegados fiduciarios y en general las representaciones otorgadas y las facultades concedidas por el Banco de México con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, subsistirán en sus términos en tanto no sean modificados o revocados expresamente.

OCTAVO.- Las monedas metálicas actualmente en circulación pasarán a formar parte del pasivo en el balance de la Institución, aplicando el régimen previsto en el artículo 56.

Los fondos del Gobierno Federal depositados en el Banco de México derivados de la diferencia entre el valor facial de las monedas entregadas por la Casa de Moneda al propio Banco hasta el día inmediato anterior al que entre en vigor la presente Ley y los costos en que se haya incurrido en su producción, quedarán a favor de este último.

NOVENO.- El Banco de México podrá poner en circulación en cualquier tiempo los billetes con fecha de emisión anterior a la entrada en vigor de la presente Ley.

DÉCIMO.- El Banco podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario en los fideicomisos que actualmente maneja, que no estén previstos en el artículo 7o. fracción XI, pudiendo recibir de dichos fideicomisos depósitos bancarios de dinero.

Los créditos que el Banco de México haya otorgado con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley a los fideicomisos públicos de fomento económico que administra, podrán mantenerse hasta su vencimiento e incluso renovarse una o más veces por un plazo conjunto no mayor de veinte años.

En caso de fideicomisos distintos de los señalados en el segundo párrafo de este artículo, el Banco quedará facultado para renunciar a la encomienda fiduciaria cuando así lo estime conveniente. En estos casos el fiduciario sustituto será designado por las personas que a continuación se señalan, en el orden en que están mencionadas: las facultadas para ello de conformidad con el acto jurídico que rija al fideicomiso; el o los fideicomitentes;

el o los fideicomisarios, individualizados, o, a falta de las anteriores, el propio Banco de México. En tanto el Banco continúe siendo fiduciario en estos fideicomisos podrá concederles financiamiento con carácter extraordinario para evitar eventuales incumplimientos de sus obligaciones.

DÉCIMO PRIMERO.- En tanto el Banco de México expide las disposiciones a que se refiere esta Ley, seguirán aplicándose las emitidas con anterioridad a su vigencia, en las materias correspondientes. Las medidas administrativas dictadas con fundamento en disposiciones que por esta Ley se derogan, continuarán en vigor hasta que no sean revocadas o modificadas por las autoridades competentes.

DÉCIMO SEGUNDO.- A los intermediarios financieros que hayan realizado operaciones con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, en contravención a las disposiciones que por ésta se derogan, les serán aplicables las disposiciones vigentes al momento en que se hayan realizado tales operaciones.

DÉCIMO TERCERO.- El último ejercicio financiero del Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, comenzará el 1o. de enero de 1994 y terminará el 31 de marzo de 1994. Durante dicho ejercicio la Institución no quedará sujeta a lo dispuesto por el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Banco de México.

El primer ejercicio financiero del Banco de México que regula esta Ley se iniciará el 1o. de abril de 1994 y terminará el 31 de diciembre de 1994.

El remanente de operación del Banco de México correspondiente al ejercicio a que se refiere el párrafo primero de este artículo, deberá entregarse al Gobierno Federal a más tardar en el mes de abril de 1995.

DÉCIMO CUARTO.- El Banco de México enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión o, en su caso, a su Comisión Permanente, los documentos a que se refiere la fracción I del artículo 51 que correspondan al primer ejercicio de la Institución, dentro del mes inmediato siguiente a aquél en que entre en vigor la presente Ley, así como un informe sobre la evolución del financiamiento interno del Banco de México y del comportamiento de la cuenta de la Tesorería de la Federación que el propio Banco le lleva al Gobierno Federal, durante los meses de enero a marzo de 1994.

Respecto del primer ejercicio de la Institución, el Banco no estará obligado a entregar el informe a que se refiere la fracción II del artículo 51.

DÉCIMO QUINTO.- A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta en tanto el valor real total del capital más las reservas de la Institución sea superior al veinte por ciento del total de los billetes y monedas en circulación más las obligaciones de la Institución a favor de entidades financieras y del Gobierno Federal, excepto los depósitos a que se refiere la fracción I del artículo 9o., dicho valor total no será incrementado conforme al crecimiento del producto interno bruto en los términos del artículo 53. Durante el lapso referido, el Gobierno Federal y el Banco podrán acordar reducciones al citado valor real total, siempre que ellas no impliquen disminuir dicho valor a una cantidad que represente un porcentaje inferior al mencionado ni tampoco tengan por consecuencia expansión monetaria.

DÉCIMO SEXTO.- Los depósitos a que se refiere el artículo 132 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito deberán constituirse en Nacional Financiera, S. N. C. Aquéllos recibidos por el Banco de México con anterioridad al inicio de vigencia de esta Ley serán conservados y entregados por éste de conformidad con las disposiciones aplicables.

DÉCIMO SEPTIMO.- Cuando las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos u otros ordenamientos jurídicos hagan mención a la Ley Orgánica del Banco de México, o a este último, la referencia se entenderá hecha a la presente Ley y a la Institución que ésta regula, respectivamente.

DÉCIMO OCTAVO.- Se abroga la Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984.

Se derogan los artículos 31 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 13, párrafos primero y segundo de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, 48, párrafo segundo y décimo segundo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito, 24 de la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional y las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Se deja sin efecto, en lo referente al Banco de México, lo previsto en la fracción VII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 1o., 8o. y 14 de la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, así como en los artículos 1o., 2o., 8o., y 21, fracción IV, del reglamento de dicha Ley.

V.2.1. Comentario

Esta Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional fue expedida en congruencia con las entonces nuevas disposiciones para regular al Banco central. En ella están plasmadas las finalidades y facultades del BANXICO, así como los preceptos para poner en práctica los elementos esenciales de la autonomía de la institución.

La Ley prevé la finalidad primordial de proveer a la economía mexicana de la moneda de curso legal. Establece que el Banco central debe procurar la estabilidad del poder adquisitivo de nuestra moneda, el sano desarrollo del sistema financiero y el adecuado funcionamiento de los sistemas de pago.

La nueva Ley mantuvo en lo general, los principios de la norma anterior respecto a las áreas estratégicas de emisión de billetes y acuñación de moneda, con una adición: la obligación del Banco de canjear signos monetarios a las demás instituciones de crédito, en las denominaciones de mayor circulación que considere convenientes para facilitar los pagos.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 28 de la Carta Magna, la Ley regula la facultad exclusiva del Banco para determinar el monto y manejo de su propio crédito y establece que ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

En el capítulo correspondiente se delimitan claramente los posibles sujetos de crédito del Banco central: el gobierno federal, las instituciones bancarias del país, otros bancos centrales y autoridades financieras del exterior, organismos de cooperación financiera internacional, fondos de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores.

La Ley señala que el Banco sólo podrá otorgar al Gobierno Federal un monto limitado de crédito, a efecto de prevenir una expansión monetaria excesiva.

La Ley mantuvo el régimen previsto en la ley anterior, conforme al cual el Banco tiene prohibido adquirir directamente del Gobierno Federal valores a cargo de éste, salvo que no conduzcan a expansión monetaria y faciliten la operación del Banco en el mercado del dinero.

La Ley vigente mantuvo también básicamente sin modificaciones las normas relativas a la integración y cómputo de la reserva de activos internacionales del Banco, aunque las reordenó, las hizo más claras y precisas.

También estableció la intervención del Banco en la formulación y ejecución de la política cambiaria, de acuerdo con las directrices de la Comisión de Cambios, integrada por altos funcionarios de la SHCP y miembros de la propia Junta de Gobierno de BANXICO, en un esquema que no varió sustancialmente del que se venía siguiendo.

Para facilitar el funcionamiento del sistema de pagos, se amplió el alcance de la facultad del Banco para regular en general, el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y otras empresas que lo presten de manera profesional (facultad antes confinada a las cámaras de compensación).

Se creó una Junta de Gobierno, integrada por cinco miembros, de entre los cuales el Ejecutivo Federal nombra a un Gobernador, quine preside la Junta. Los demás integrantes se denominan subgobernadores, como se acostumbra en otros bancos centrales.

La Ley establece una serie de requisitos para ser designado miembro de la Junta de Gobierno, que tienen como propósito lograr un elevado nivel técnico y profesional de sus integrantes. Se establecen asimismo las causas graves por las que pueden ser removidos los miembros de dicha Junta.

Se adicionaron una serie de disposiciones cuyo objetivo fue conciliar la autonomía del Banco, con la conveniencia de que rinda cuentas sobre su gestión. La fórmula más apropiada, que es utilizada en una gran variedad de países es la presentación de informes sobre sus políticas y actividades a un órgano parlamentario, en nuestro caso al Congreso de la Unión.

En tal virtud el Banco debe enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, y en sus recesos a la Comisión Permanente, dos informes distintos sobre sus funciones sustantivas:

En enero, un documento en el que exponga la política monetaria a seguir en ese ejercicio y en abril, un informe sobre la ejecución de esa política en el ejercicio anterior y en general sobre las actividades del Banco en ese período, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Además, cualquiera de las dos Cámaras del Congreso puede citar al Gobernador, para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

A los funcionarios y personal del banco les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en su caso, el Juicio Político.

Es una Ley muy amplia que contempla incluso un recurso de reconsideración, para que los intermediarios financieros puedan impugnar las multas que les imponga el Banco.

V.3. Reglamento del Banxico²

Capítulo I. De la organización y competencia

Artículo 10.- El ejercicio de las atribuciones que las leyes y las disposiciones reglamentarias confieran al Banco, así como el de las que su propia Ley otorga a la Junta de Gobierno, al Gobernador, o a la Comisión de Responsabilidades, se sujetará a lo dispuesto en este Reglamento.

El domicilio del Banco, para todos los efectos legales, incluyendo la práctica de cualquier clase de notificaciones, interpelaciones, citaciones, requerimientos, emplazamientos, actos de ejecución y solicitudes de información, por parte de autoridades aun de carácter judicial, es el de Avenida 5 de Mayo número 2, colonia Centro, código postal 06059, Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal. Sin perjuicio de lo anterior, el Banco a través de los funcionarios autorizados y apoderados, podrá designar lugares donde se encuentren oficinas del Banco para la realización de determinados actos y eventos.

Artículo 20.- Corresponderá al Secretario de la Junta el ejercicio de las atribuciones siguientes:

- I. Comunicar a los miembros e invitados a las sesiones de la Junta, las convocatorias correspondientes;
- II. Levantar, registrar y suscribir las actas de las sesiones de la Junta;
- III. Comunicar y dar seguimiento a los acuerdos de la Junta;
- IV. Recibir todas las propuestas y documentos dirigidos a la Junta, y
- V. Certificar los extractos o copias de las actas de las sesiones, con la previa autorización de la Junta.

El Secretario será asistido en sus funciones por un Secretario Adjunto quien participará en la redacción de los acuerdos en materia económica y financiera, así como un Secretario Suplente. Este último auxiliará al Secretario en sus funciones y cubrirá sus ausencias.

La Junta de Gobierno y sus miembros, contarán con los asesores que la propia Junta determine y el Banco los contratará en los términos que ésta establezca. Dichos asesores no quedarán comprendidos en el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México, ni tendrán facultades de representación, en términos de los artículos 8° y 9°, de este Reglamento.

²**Fecha de publicación:** 30 de septiembre de 1994. **Fecha de entrada en vigor:** 1 de octubre de 1994.

Artículo 30.- Las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno se conservarán en volúmenes anuales y serán firmadas por quien haya presidido la Junta y por el Secretario, así como por los miembros de la Junta de Gobierno asistentes que quieran hacerlo, debiéndose conservar en un apéndice un ejemplar de los documentos que hubieran sido relacionados en la sesión de que se trate.

Artículo 40.- Para el desempeño de las funciones encomendadas por la Ley, el Gobernador contará con las unidades siguientes:

- Dirección General de Operaciones de Banca Central.
- Dirección General de Investigación Económica.
- Dirección General de Análisis del Sistema Financiero.
- Dirección General Jurídica.
- Dirección General de Administración.
- Dirección General de Emisión.
- Dirección General de Planeación Estratégica.
- Dirección de Relaciones Externas.
- Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento.
- Dirección de Sistemas.
- Dirección de Operaciones.
- Dirección de Análisis y Evaluación de Mercados.
- Dirección de Sistemas Operativos y de Pagos.
- Dirección de Trámite Operativo.
- Dirección de Estudios Económicos.
- Dirección de Medición Económica.
- Dirección de Análisis Macroeconómico.
- Dirección de Asuntos Internacionales.
- Dirección de Precios, Salarios y Productividad.
- Dirección de Sistematización de Información Económica y Servicios.
- Dirección de Análisis del Sistema Financiero.
- Dirección de Información del Sistema Financiero.
- Dirección de Disposiciones de Banca Central.
- Dirección Jurídica.
- Dirección de Recursos Humanos.
- Dirección de Contabilidad.
- Dirección de Recursos Materiales.
- Dirección de Seguridad.
- Dirección de Programación y Distribución de Efectivos.
- Dirección de Estrategia.
- Dirección de Coordinación de la Información.

Las Direcciones Generales tendrán adscritas las Direcciones que señala el presente Reglamento. Las Direcciones de Relaciones Externas, Intermediarios Financieros de Fomento y Sistemas, dependerán del Gobernador. El Banco contará con un Contralor, que dependerá de la Junta de Gobierno y con un Director de Auditoría, cuya unidad administrativa estará adscrita al Contralor.

Los Directores y el Contralor se auxiliarán en el cumplimiento de sus funciones de los Gerentes, Cajero Principal, Subgerentes, Superintendentes, Jefes de División, de Departamento, de Oficina, Intendentes y por los demás empleados, previstos en la estructura correspondiente. Asimismo, las Direcciones Generales y las Direcciones podrán tener adscritas unidades de informática conforme a lo que se establezca en el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México.

La Junta de Gobierno o el Gobernador, en el ámbito de su competencia, podrán constituir comités consultivos integrados por servidores públicos del Banco, que los auxilien en el ejercicio de sus respectivas atribuciones. Los acuerdos o actos de creación de dichos comités señalarán su integración, así como sus reglas de operación y funcionamiento. Lo previsto en este párrafo y los siguientes, no será aplicable a los comités u órganos colegiados que se encuentren previstos en otros ordenamientos o disposiciones.

Las resoluciones que tomen los comités serán observadas por las unidades administrativas del Banco; en caso de que éstas no las cumplan, serán turnadas a la Junta de Gobierno o al Gobernador para que, en el ámbito de su competencia, decidan sobre su aplicación obligatoria.

La creación y extinción de los comités deberá hacerse del conocimiento del Contralor. Los grupos de trabajo no requerirán de acuerdo para su constitución y funcionamiento.

En el supuesto de que la Junta de Gobierno acuerde la creación de un comité, podrá designar a uno de sus miembros para que lo integre, en cuyo caso éste presidirá la sesión, debiendo asistir a ésta para que haya quórum y siendo el único que tendrá la facultad de convocar a sesiones. Dicho miembro carecerá de voto y tendrá derecho de veto.

En el caso de que el Gobernador acuerde la creación de un comité, podrá invitar a sus sesiones a un miembro de la Junta de Gobierno, quien participará únicamente con voz.

El Banco contará con un Comité de Información para los efectos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno. Dicho Comité tendrá las atribuciones que señala el artículo 31

del presente Reglamento y estará integrado por el Director de Relaciones Externas, el Director de Coordinación de la Información y el Director de Disposiciones de Banca Central. No habrá miembros suplentes y podrá sesionar con la asistencia de dos de sus integrantes, debiendo reunirse cuando menos dos veces al año.

El Comité a que se refiere el párrafo anterior, será coordinado por el Director de Disposiciones de Banca Central, quien tendrá voto de calidad en caso de empate. Dicho Comité contará con un asesor permanente que será el Director de Sistemas y la Secretaría se llevará en los términos previstos en sus reglas de operación.

Artículo 5o.- El Gobernador designará de entre los miembros de la Junta o de los funcionarios del Banco, a las personas que fungirán como representantes del Banco ante dependencias federales, organismos, órganos colegiados y demás entidades en las que éste participe.

Artículo 6o.- Para los efectos previstos en las fracciones I y IV del artículo 47 de la Ley, el Gobernador contará con las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, así como todas aquellas que requieran cláusula especial, en los términos previstos por los artículos 2554 y 2587 del Código Civil Federal, y los correlativos del Código Civil para el Distrito Federal y los de los Estados que integran la Federación, excepto las de absolver posiciones por sí mismo. Además, tendrá las facultades necesarias para suscribir y endosar títulos de crédito y en general celebrar operaciones de crédito. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7º, segundo párrafo, de este Reglamento, tratándose de la facultad para absolver posiciones, corresponderá a la Dirección Jurídica su ejercicio, en los términos de los artículos 8º y 28 del presente Reglamento.

El Gobernador podrá ejercer las facultades enunciadas en el párrafo anterior ante particulares y toda clase de autoridades, excepto tratándose de autoridades y tribunales, electorales y del trabajo.

Las excepciones previstas en los dos párrafos precedentes también serán aplicables al Gobernador, cuando éste actúe como delegado fiduciario del Banco.

Artículo 7o.- En ejercicio de la atribución contenida en la fracción X del artículo 47 de la Ley, el Gobernador podrá otorgar y revocar poderes, comisiones o delegar parcialmente las facultades señaladas en el artículo anterior sin que éstas se entiendan sustituidas o modificadas. Para acreditar su personalidad, bastará exhibir copia certificada de su nombramiento, incluso

cuando se trate de los instrumentos en que consten poderes, comisiones o designaciones de delegados fiduciarios generales o especiales.

En los poderes, comisiones y designaciones otorgados conforme al párrafo anterior, el Gobernador podrá autorizar a los apoderados y comisionistas, para que absuelvan posiciones, así como para que ejerzan sus facultades ante toda clase de autoridades judiciales o administrativas, inclusive de carácter penal, electoral o del trabajo.

El Gobernador podrá autorizar a los apoderados, comisionistas y delegados fiduciarios para que, conforme a las disposiciones aplicables, éstos otorguen o revoquen poderes generales o especiales.

Artículo 80.- Las atribuciones encomendadas por este Reglamento a los titulares de las Direcciones Generales y de las Direcciones, así como al Contralor, podrán ser ejercidas por ellos en forma individual o por dos funcionarios que actúen mancomunadamente, siempre y cuando tengan puestos de Subgerente o superior, o bien de los rangos equivalentes a éstos y se encuentren subordinados al Director General, al Director o al Contralor, según se trate. Los Gerentes de Caja Regionales de Sucursales podrán firmar individualmente. Para efectos de lo anterior se publicará, en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo de adscripción de las unidades administrativas correspondientes.

La atribución aquí concedida incluye las facultades necesarias para la suscripción de todos los actos que se encuentren vinculados con la ejecución de las atribuciones conferidas por este Reglamento a los Directores Generales, Directores y Contralor, quedando comprendidas también facultades suficientes para realizar actos que impliquen ejercicio presupuestal, a excepción de los previstos en el artículo 27 Bis de este Reglamento.

Tratándose de disposiciones, autorizaciones, opiniones, sanciones, así como del seguimiento de las operaciones que realicen los intermediarios financieros respecto de las que existan elementos para suponer que fueron efectuadas en términos distintos a los establecidos en las disposiciones, que conforme a la Ley correspondan al Banco, por su propio derecho o como fiduciario y respecto a consultas en materia de Banca Central, los documentos relativos deberán ser firmados por un funcionario de la Dirección de Disposiciones de Banca Central, junto con un funcionario de la Dirección que, conforme a este Reglamento sea competente para atender y resolver el asunto de que se trate. Lo anterior con excepción de los asuntos sobre fabricación, distribución, canje, entrega, retiro, reproducción y destrucción de billetes y monedas metálicas, así como los relativos a corresponsalía de caja, los cuales

deberán estar suscritos conjuntamente por un funcionario de la Dirección General de Emisión y uno de la Dirección Jurídica. En caso de que dichos asuntos se refieran a las monedas y medallas previstas en la fracción VIII del Artículo 19 del presente Reglamento, la firma estará a cargo de un funcionario de la Dirección de Operaciones y otro de la Dirección Jurídica.

Para la expedición de disposiciones y la imposición de sanciones, los funcionarios a que se refiere el párrafo anterior, deberán ocupar puestos de Gerente, Cajero Principal o bien alguno de rango superior o equivalente a los mencionados.

La facultad para absolver posiciones a que se refieren los artículos 6° y 28, fracción V de este Reglamento, será ejercida por cualquier abogado adscrito a la Dirección Jurídica, actuando individualmente.

El acuerdo de adscripción de unidades administrativas deberá ser suscrito por el Gobernador y, en sus ausencias, por el Director General de Administración.

Artículo 9o.- Los funcionarios señalados en el artículo 8o. de este Reglamento, que sean designados delegados fiduciarios, tendrán las facultades de administración y pleitos y cobranzas necesarias, para procurar el debido cumplimiento de los fines señalados en el contrato de fideicomiso respectivo. Lo anterior en los términos indicados en los artículos 7o. segundo y tercer párrafos y 8o. del presente ordenamiento.

Las facultades referidas en el párrafo que antecede, tratándose de actos de dominio sólo podrán ser realizadas por los delegados fiduciarios generales, o bien, con la autorización previa y por escrito de éstos.

A la extinción de cualquier fideicomiso, los delegados fiduciarios generales en representación del Banco como fiduciario, atenderán los requerimientos que formulen toda clase de autoridades, incluyendo las judiciales y administrativas, así como los particulares en términos de las disposiciones aplicables. Dichos delegados podrán actuar en forma individual.

Artículo 10.- Los actos realizados en ejercicio de las atribuciones que confiere este Reglamento, deberán contener firma autógrafa o firma electrónica, así como el nombre y puesto del suscriptor.

La firma electrónica a que se refiere el párrafo anterior se utilizará cuando los actos se realicen a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.

Para efectos de este Reglamento se entenderá como firma electrónica la información agregada o adjuntada a un mensaje de datos que esté asociada en forma lógica al propio mensaje, la cual se utilizará para identificar al autor de la

firma e indicar que éste aprueba los datos contenidos en el mensaje y a su vez para asegurar que el mensaje no fue alterado y conservó su carácter confidencial.

Artículo 11.- Los Directores Generales, Directores y el Contralor, podrán delegar facultades en empleados que ocupen puestos inferiores al de Subgerente, previo acuerdo con el Gobernador.

Las resoluciones por las que se deleguen facultades se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 12.- La Dirección General de Operaciones de Banca Central tendrá las atribuciones que se señalan en los artículos 19, 19 Bis, 20 y 20 Bis de este Reglamento.

A esta Dirección General estarán adscritas las Direcciones de Operaciones, de Análisis y Evaluación de Mercados, de Sistemas Operativos y de Pagos, así como de Trámite Operativo.

Artículo 13.- La Dirección General de Investigación Económica tendrá las atribuciones señaladas en los artículos 21a 24 Bis.

A esta Dirección General estarán adscritas las Direcciones de Estudios Económicos, de Medición Económica, de Análisis Macroeconómico, de Asuntos Internacionales, de Precios, Salarios y Productividad, y de Sistematización de Información Económica y Servicios. Asimismo, estarán a su cargo las delegaciones regionales del Banco, que tendrán como atribuciones: recabar, procesar y divulgar información regional; auxiliar a la Dirección de Relaciones Externas en la organización de los Consejos Regionales a que se refieren los artículos 47, fracción VII, y 48 de la Ley, así como en las actividades de comunicación social del Banco, que defina su Junta de Gobierno. El personal que integre las delegaciones regionales no tendrá ninguna facultad de representación legal del Banco, por lo que no podrá practicarse ante dicho personal, ni en las oficinas que ocupen las mencionadas delegaciones, ninguna clase de notificaciones, interpelaciones, citaciones, requerimientos o emplazamientos, ni trabarse actos de ejecución, por parte de autoridades judiciales, administrativas o del trabajo, esta misma previsión se aplicará respecto de los fedatarios públicos.

Artículo 14.- La Dirección General de Análisis del Sistema Financiero tendrá las atribuciones señaladas en este artículo y en el 25 y 25 Bis, respecto de los intermediarios financieros distintos a las a las instituciones de banca de desarrollo, a la Financiera Rural, a las organizaciones nacionales auxiliares

del crédito y a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

A esta Dirección General estarán adscritas las Direcciones de Análisis del Sistema Financiero y de Información del Sistema Financiero, así como la Gerencia de Autorizaciones y Seguimiento de la Regulación.

Dicha Gerencia, contará respecto a los intermediarios financieros a que se refiere el primer párrafo de este artículo, con las atribuciones siguientes:

- I. Participar en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones que soliciten tales intermediarios;
- II. Dar seguimiento a la aplicación y cumplimiento de las disposiciones expedidas por el Banco, dirigidas a los aludidos intermediarios, conforme al programa que la Dirección General establezca al respecto;
- III. Dar seguimiento a las operaciones que hayan realizado los referidos intermediarios respecto de las que existan elementos para suponer que fueron efectuadas en términos distintos a los establecidos en las disposiciones expedidas por el Banco;
- IV. Participar en la imposición de sanciones y medidas correctivas a los mencionados intermediarios;
- V. Solicitar a los citados intermediarios y a sus sociedades controladoras la información necesaria para el ejercicio de las atribuciones mencionadas en las fracciones I y III anteriores, y
- Vi. Otorgar excepciones a los citados intermediarios respecto de las disposiciones emitidas por el Banco, cuando se ubiquen en alguno de los supuestos previstos en la fracción XIII del artículo 17.

Artículo 14 Bis.- La Dirección General Jurídica tendrá las atribuciones que se señalan en los artículos 17 y 28 de este Reglamento. A esta Dirección General estarán adscritas las Direcciones de Disposiciones de Banca Central y Jurídica.

Artículo 14 Bis 1.- Derogado.

Artículo 15.- La Dirección General de Administración tendrá las atribuciones señaladas en los artículos 26, 27, 27 Bis y 28 Bis de este Reglamento.

A esta Dirección General estarán adscritas las Direcciones de Recursos Humanos, Contabilidad, Recursos Materiales y Seguridad.

Artículo 15 Bis.- La Dirección General de Planeación Estratégica tendrá las atribuciones señaladas en los artículos 18 Bis y 29 Bis de este Reglamento.

A esta Dirección General estarán adscritas las Direcciones de Estrategia y de Coordinación de la Información, así como las Gerencias de Proyectos A, B y C.

Artículo 16.- La Dirección General de Emisión tendrá las atribuciones señaladas en el artículo 16 Bis de este Reglamento, así como las de formalizar los actos necesarios para la fabricación de billetes y la acuñación de moneda metálica; diseñar y realizar la manufactura de billetes de banco y otros impresos de seguridad en sus instalaciones, incluyendo las relacionadas con el mantenimiento de los equipos e instalaciones correspondientes a dichos procesos; colaborar con bancos centrales, acuñadores y proveedores, en aspectos relacionados con la fabricación de billetes y moneda metálica, así como administrar los programas de capacitación del personal que realiza labores técnicas vinculadas a la fabricación de billete.

A esta Dirección General estará adscrita la Dirección de Programación y Distribución de Efectivos.

Artículo 16 Bis.- La Dirección de Programación y Distribución de Efectivos, tendrá las atribuciones siguientes:

3las que existan elementos para suponer que fueron efectuadas en términos distintos a los establecidos en las disposiciones, así como, en su caso, imponer a éstos las sanciones y medidas correctivas procedentes:

- IX. Formalizar convenios y demás actos jurídicos, a través de los cuales se documenten operaciones relativas a las funciones de banca central;
- X. Coadyuvar, en aspectos legales, con las autoridades competentes o unidades administrativas del Banco, en el ingreso, participación y demás actos relacionados con la operación de organismos económicos y financieros internacionales;
- XI. Proporcionar dictámenes e información legal que corresponda dar al Banco, con excepción de las señaladas en la fracción VI del artículo 28;
- XII. Participar en la publicación de información de carácter económico y financiero, y
- XIII. Otorgar excepciones a las disposiciones emitidas por el Banco, a los intermediarios financieros que se encuentren en proceso de adquisición, fusión o escisión; sean objeto de intervención administrativa, gerencial, o bien de administración cautelar; estén en estado de liquidación o sean declarados en concurso mercantil; reciban apoyos financieros del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; formen parte de un grupo financiero, que proceda a la adquisición de acciones representativas del

capital social de otro intermediario financiero, o presenten desequilibrios significativos en sus operaciones activas y pasivas, que les impidan cumplir con las referidas disposiciones.

Artículo 17.- La Dirección de Disposiciones de Banca Central tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Expedir las disposiciones que conforme a la Ley corresponda emitir al Banco, con excepción de las señaladas en la fracción II del artículo 16 Bis;
- II. Resolver las solicitudes de autorización y las consultas que, de conformidad con las disposiciones aplicables al Sistema Financiero, sean planteadas al Banco;
- III. Emitir la opinión que corresponda dar al Banco cuando la Ley lo determine;
- IV. Expedir las disposiciones relativas a los fideicomisos constituidos en el Banco por encomienda legal, o bien, aquéllos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones;
- V. Recibir y dar el trámite correspondiente a las solicitudes de autorización, de opinión y a las consultas a que se refieren las fracciones II, III y XIII;
- VI. Mantener relaciones con organismos e instituciones nacionales e internacionales, en el ámbito de la regulación y supervisión de los intermediarios financieros;
- VII. Emitir las reglas de operación de los fideicomisos de Fomento Económico a que se refiere la fracción I del Artículo 25 Bis 1, así como formalizar los instrumentos en que se contengan las operaciones que realicen los fideicomisos a que se refiere esta fracción;
- VIII. Participar en el seguimiento y obtención de información referente a las operaciones que hayan realizado los intermediarios financieros respecto de las que existan elementos para suponer que fueron efectuadas en términos distintos a los establecidos en las disposiciones, así como, en su caso, imponer a éstos las sanciones y medidas correctivas procedentes;
- IX. Formalizar convenios y demás actos jurídicos, a través de los cuales se documenten operaciones relativas a las funciones de banca central;
- X. Coadyuvar, en aspectos legales, con las autoridades competentes o unidades administrativas del Banco, en el ingreso, participación y demás actos relacionados con la operación de organismos económicos y financieros internacionales;

- XI. Proporcionar dictámenes e información legal que corresponda dar al Banco, con excepción de las señaladas en la fracción VI del artículo 28;
- XII. Participar en la publicación de información de carácter económico y financiero, y
- XIII. Otorgar excepciones a las disposiciones emitidas por el Banco, a los intermediarios financieros que se encuentren en proceso de adquisición, fusión o escisión; sean objeto de intervención administrativa, gerencial, o bien de administración cautelar; estén en estado de liquidación o sean declarados en concurso mercantil; reciban apoyos financieros del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; formen parte de un grupo financiero, que proceda a la adquisición de acciones representativas del capital social de otro intermediario financiero, o presenten desequilibrios significativos en sus operaciones activas y pasivas, que les impidan cumplir con las referidas disposiciones.

Artículo 18.- La Dirección de Relaciones Externas tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Difundir las finalidades y funciones del Banco para promover el apoyo de la sociedad a éstas;
- II. Instrumentar la estrategia de comunicación social del Banco definida por la Junta de Gobierno;
- III. Recibir y canalizar los requerimientos de información y colaboración a fin de que sean atendidos y resueltos por las unidades competentes del Banco;
- IV. Atender, en el ámbito de su competencia, las relaciones del Banco con los poderes federales y locales, así como con órganos autónomos. En particular, actuar como órgano de enlace con el Honorable Congreso de la Unión, las cámaras que lo integran, sus grupos parlamentarios, comisiones, subcomisiones y comités, al igual que con su comisión permanente y los demás órganos directivos y administrativos del citado Honorable Congreso y de sus cámaras;
- V. Atender las relaciones del Banco con las instituciones educativas, profesionales, científicas, culturales y con organizaciones patronales y sindicales;
- VI. Actuar en el ámbito de sus atribuciones, como órgano de enlace para facilitar la relación del Banco con organismos internacionales, con otros bancos centrales y con organismos que agrupen a éstos;
- VII. Coordinar y organizar, en el ámbito de su competencia, los Consejos Regionales a que se refieren los artículos 47, fracción VII y 48 de su Ley;

- VIII. Atender las actividades protocolarias y sociales pertinentes para el correcto desenvolvimiento de las funciones institucionales, y
- IX. Tener a su cargo el acervo cultural;
- X. Derogada.

Artículo 18 Bis.- La Dirección de Coordinación de la Información tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Promover la generación eficaz de la información en las diferentes unidades administrativas del Banco y participar en el diseño de los sistemas que permitan compartirla institucionalmente, con el objeto de mejorar las actividades de dichas unidades;
- II. Evaluar, coordinar y opinar sobre la contribución de las diferentes áreas del Banco a los sistemas de información;
- III. Proponer normas y lineamientos para la organización, administración y publicación de la información institucional y apoyar la supervisión y verificación de su cumplimiento;
- IV. Participar en el análisis, evaluación y recomendación de herramientas de trabajo para optimizar el uso de la infraestructura informática, así como la organización y administración de la información;
- V. Analizar y proponer programas de capacitación del personal en el uso de nuevas tecnologías y evaluar sus resultados;
- VI. Investigar las redes de comunicación electrónica con objeto de identificar desarrollos susceptibles de ser aplicados en el Banco;
- VII. Mantener relaciones con organismos e instituciones nacionales e internacionales, en el ámbito de su competencia;
- VIII. Administrar los archivos de concentración e históricos del Banco;
- IX. Proporcionar a los órganos colegiados, a sus miembros y a las unidades del Banco, los servicios de apoyo para la organización y administración de la información;
- X. Tener a su cargo la Unidad de Enlace a que se refiere la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno. La citada Unidad de Enlace tendrá las atribuciones que señala el artículo 31 Bis de este Reglamento;
- XI. Administrar los servicios de la biblioteca y hemeroteca del Banco, y
- XII. Comercializar publicaciones, reportes y demás instrumentos de divulgación.

Artículo 19.- La Dirección de Operaciones tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Concertar y formalizar las operaciones del Banco relacionadas con moneda nacional, divisas, oro, plata, coberturas cambiarias y valores, así como las garantías vinculadas con dichas operaciones.
- II. Realizar los actos necesarios para la emisión, colocación, compraventa y redención de valores gubernamentales;
- III. Mantener relaciones con los intermediarios financieros del exterior y recabar información relacionada con la operación de éstos;
- IV. Operar sistemas y servicios relacionados con la concertación de operaciones con valores, oro, plata y divisas;
- V. Participar en la negociación y ejecución de los convenios internacionales de cooperación financiera, en los que el Banco actúe por propio derecho o como agente financiero del Gobierno Federal;
- VI. Operar los fideicomisos, mandatos o comisiones que se encomienden al Banco, relacionados con las atribuciones señaladas en la fracción I a V de este artículo;
- VII. Recabar información de los intermediarios financieros respecto de las operaciones realizadas por éstos en los mercados financieros y cambiarios.
- VIII. Formalizar los actos necesarios para la acuñación y comercialización de las monedas de oro, plata y platino, conforme a lo previsto en los artículos 56, último párrafo y 62, fracción II, de la ley, así como medallas acuñadas en dichos metales, y
- IX. Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones;
- X. Mantener relaciones con organismos e instituciones nacionales e internacionales, en el ámbito de la regulación y supervisión de los intermediarios financieros, y
- XI. Publicar información de carácter económico y financiero.

Artículo 19 Bis.- La Dirección de Análisis y Evaluación de Mercados tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Dar seguimiento y evaluar el efecto que tienen en los mercados financieros, las acciones que toma el Banco para instrumentar la política monetaria, la política cambiaria y las reformas al sistema de pagos;

- II. Desarrollar y establecer de manera conjunta con la Dirección de Operaciones del Banco, criterios para medir y controlar los riesgos en que incurre el propio Banco, en la administración de los activos internacionales, así como verificar que dichos criterios se cumplan;
- III. Dar seguimiento a la actividad de los intermediarios financieros en los mercados de dinero y cambios, con el propósito de identificar estrategias que pudieran afectar la sana competencia en los mercados;
- IV. Recabar de los intermediarios financieros información necesaria, para prever los flujos de divisas;
- V. Recabar información de instituciones financieras del exterior respecto a créditos en moneda extranjera otorgados a residentes nacionales;
- VI. Recabar información de las dependencias y entidades del sector público respecto de las operaciones con divisas que tengan proyectado efectuar en el mercado, así como de aquellas que deban realizar con el Banco;
- VII. Recabar información de los intermediarios financieros a fin de desagregar entre sectores la tenencia de instrumentos de deuda;
- VIII. Supervisar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que no tengan el carácter de intermediarios financieros cumplan con las disposiciones que emita el Banco conforme al artículo 34 de su Ley;
- IX. Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones relacionadas con las atribuciones anteriores, y
- X. Concertar y formalizar acuerdos relacionados con las atribuciones antes señaladas.

Artículo 20.- La Dirección de Sistemas Operativos y de Pagos tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Recabar información de los integrantes del sistema financiero relativa a la operación de servicios profesionales de transferencias de valores y de fondos;
- II. Diseñar, elaborar e implantar los sistemas y proporcionar los servicios de cómputo, requeridos por las Direcciones adscritas a la Dirección General de Operaciones de Banca Central;
- III. Recabar información de los intermediarios financieros relacionada con los sistemas que tengan para operar entre ellos y con el Banco;
- IV. Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones;
- V. Contratar asesorías y demás servicios de carácter técnico y profesional

relacionados con los procedimientos operativos en el mercado de dinero y en el de valores, en los que intervenga el Banco;

VI. Diseñar, elaborar e implantar los sistemas y las políticas relacionadas con el desarrollo y promoción de los sistemas de pagos, y

VII. Realizar los actos necesarios para diseñar, establecer y mantener en operación los sistemas relacionados con la firma electrónica.

Artículo 20 Bis.- La Dirección de Trámite Operativo tendrá las atribuciones siguientes:

I. Atender y registrar las operaciones que ocasionen abonos o cargos en la cuenta corriente de la Tesorería de la Federación, así como elaborar los reportes que se entreguen al Gobierno Federal y a las entidades de la Administración Pública Federal que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan cuenta en el Banco;

II. Asentar los registros correspondientes en las cuentas que el Banco lleve a las instituciones de crédito y, en su caso, a las casas de bolsa, fideicomisos operados por el Banco, y demás entidades previstas legalmente como cuentahabientes;

III. Formalizar y operar sistemas y servicios relacionados con la transmisión de información y registro concernientes a las funciones señaladas en las fracciones I y II del presente Artículo y en general, con el funcionamiento de los sistemas de pago;

IV. Formalizar y ejecutar las operaciones previstas en las disposiciones relativas a corresponsalía, compensación y en general, a los sistemas de pago;

V. Efectuar pagos y cobros derivados de la operación del Banco o de las disposiciones o compromisos relativos, así como solicitar la expedición de créditos documentarios;

VI. Efectuar a nombre y por cuenta del Gobierno Federal, el registro y servicio de la Deuda Pública Externa;

VII. Realizar los cargos en cuenta a que se refiere el artículo 67 de la Ley;

VIII. Tramitar, registrar y conciliar las operaciones que realice el Banco, respecto de inversiones, cambios, metales y monedas, o aquéllas que se deriven de los convenios internacionales en los que el Banco actúe por propio derecho o como agente financiero del Gobierno Federal;

IX. Administrar los servicios de depósito y custodia de valores;

X. Expedir y llevar el registro de certificados relacionados con la firma electrónica en favor de las personas designadas por los intermediarios

financieros; por las personas morales que Banco de México autorice, para efecto de que puedan realizar operaciones relacionadas con los sistemas de pagos, así como en favor de las personas designadas por las entidades autorizadas por las disposiciones aplicables;

XI. Autorizar, cuando lo estime conveniente, a las personas designadas por los intermediarios financieros; por las personas morales que Banco de México autorice, así como por las entidades autorizadas por las disposiciones aplicables, para que expidan certificados relacionados con la firma electrónica a terceros y, en su caso, lleven el registro de los mismos, para los efectos señalados en la fracción anterior, y

XII. Participar en la negociación y ejecución de las operaciones previstas en los convenios internacionales en materia de pagos y créditos recíprocos en los que el Banco actúe por propio derecho o como agente financiero del Gobierno Federal; así como en la expedición de disposiciones y atención de autorizaciones, consultas y opiniones relacionadas con los citados convenios internacionales.

Artículo 21.- La Dirección de Estudios Económicos estará facultada para recabar, procesar y divulgar información relacionada con las principales variables económicas y financieras del país, así como para operar sistemas y servicios de información vinculados con éstas.

Artículo 22.- La Dirección de Medición Económica estará facultada para recabar, procesar y divulgar información en materia económica y financiera vinculada al Sector Real y al Sector Externo, así como para operar sistemas y servicios de información vinculados con éstas.

Artículo 23.- La Dirección de Análisis Macroeconómico estará facultada para recabar, procesar y divulgar información relativa a los agentes integrantes del Sistema Financiero.

Artículo 23 Bis.- La Dirección de Asuntos Internacionales tendrá las atribuciones siguientes:

I. Recabar, procesar y divulgar información relativa a los mercados internacionales y economías externas, así como para operar sistemas y servicios de información vinculados con éstas;

II. Atender la relación del Banco con organismos internacionales, con otros bancos centrales y con organismos que agrupen a éstos, en el

ámbito de la competencia de la Dirección General de Investigación Económica;

III. Dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Banco derivados de acuerdos internacionales suscritos a nombre propio o como agente o mandatario del Gobierno Federal, y

IV. Coadyuvar con las autoridades financieras en la negociación y formalización de acuerdos internacionales, y en el ingreso a organismos multilaterales de cooperación económica internacional.

Artículo 24.- La Dirección de Precios, Salarios y Productividad estará facultada para recabar, procesar y divulgar información relacionada con los índices de precios, salarios, la evolución del mercado laboral del país y la productividad.

Artículo 24 Bis.- La Dirección de Sistematización de Información Económica y Servicios tendrá como función establecer sistemas de procesamiento, manejo y diseminación de información económica y financiera.

Artículo 25.- La Dirección de Análisis del Sistema Financiero tendrá las atribuciones siguientes:

I. Realizar diagnósticos de los intermediarios financieros señalados en el artículo 14;

II. Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones relativas a los intermediarios a que se refiere la fracción I de este artículo;

III. Evaluar la eficacia de los sistemas de administración de riesgos de los intermediarios financieros mencionados en la fracción I de este artículo, y

IV. Mantener relaciones con organismos e instituciones nacionales e internacionales, en el ámbito de la regulación y supervisión de los intermediarios financieros.

Artículo 25 Bis.- La Dirección de Información del Sistema Financiero tendrá las atribuciones siguientes:

I. Definir, desarrollar y mantener el sistema de información de la Dirección General, para la atención de los requerimientos planteados por el Banco y demás autoridades;

- II. Requerir a los intermediarios financieros, y a sus sociedades controladoras, la información necesaria para evaluar sus operaciones y funcionamiento;
- III. Desarrollar, en coordinación con otras Direcciones del Banco y demás autoridades e integrantes del Sistema Financiero, métodos, sistemas y estructuras de información, y
- IV. Publicar información de carácter financiero.

Artículo 25 Bis 1.- La Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Dirigir y supervisar el desempeño de las funciones encomendadas al Banco como Fiduciario en el Fondo de Garantía y Fomento para las actividades pesqueras, Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Fondo Especial para el Financiamientos Agropecuarios y Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios;
- II. Coadyuvar con las autoridades competentes en las negociaciones tendientes a la obtención de recursos por parte de las entidades señaladas en la fracción inmediata anterior;
- III. Requerir a los fideicomisos de fomento económico a que se refiere la fracción I, a las instituciones de banca de desarrollo, a la Financiera Rural, a las organizaciones nacionales auxiliares del crédito y a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, la información necesaria para evaluar su operación;
- IV. Realizar diagnósticos de los intermediarios financieros mencionados en la fracción III;
- V. Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones relativas a los intermediarios señalados en la fracción III;
- VI. Dar seguimiento a la aplicación y cumplimiento de las disposiciones expedidas por el Banco a que se refiere la fracción inmediata anterior;
- VII. Evaluar la eficacia de los sistemas de administración de riesgos de los intermediarios financieros previstos en la fracción III de este artículo;
- VIII. Mantener relaciones con organismos e instituciones nacionales e internacionales, en el ámbito de la regulación y supervisión de los intermediarios financieros;
- IX. Participar en la imposición de las sanciones y medidas correctivas que, en su caso, resulte procedente imponer a los intermediarios señalados en la mencionada fracción III, y

X. Publicar información de carácter económico y financiero, relativa a los intermediarios a que se refiere la fracción inmediata anterior.

Artículo 26.- La Dirección de Recursos Humanos tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Emitir disposiciones de carácter administrativo, aplicables a la institución y a su personal;
- II. Contratar personal, llevar registro de sus promociones, rotaciones y sanciones, ejecutar los procedimientos y aplicar las sanciones, previstos por las disposiciones laborales, así como en general administrar el pago de salarios y demás prestaciones;
- III. Formalizar los actos relativos a la terminación y suspensión de relaciones laborales;
- IV. Desempeñar las funciones encomendadas al Banco como fiduciario, en los fideicomisos Fondo de Pensiones del Banco de México y Fondo Complementario de Pensiones, debiendo vigilar en todo momento que las inversiones se encuentren efectuadas conforme a los lineamientos y criterios de inversión que para los referidos fideicomisos instruyan los órganos competentes de los mismos, así como administrar los recursos de la Reserva para Cubrir Obligaciones de Carácter Laboral;
- V. Cumplir con las obligaciones legales y reglamentarias a cargo del Banco, en su carácter de patrón;
- VI. Gestionar y administrar los seguros de vida y daños contratados por cuenta del personal del Banco;
- VII. Vigilar que los créditos otorgados por el Banco a sus trabajadores, se encuentren debidamente garantizados;
- VIII. Conducir las relaciones con el Sindicato Único de Trabajadores del Banco de México;
- IX. Comercializar, con propósitos numismáticos, billetes y monedas, distintas a las mencionadas en la fracción VIII del artículo 19 y medallas;
- X. Desempeñar las actividades de fortalecimiento de la cultura institucional y de promoción sociocultural y deportiva;
- XI. Desempeñar las funciones encomendadas al Banco en el Fideicomiso para el Desarrollo de Recursos Humanos. Asimismo, realizar las actividades que correspondan al propio Banco como fiduciario en los fideicomisos que éste constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, con fundamento en lo previsto en la fracción XI del artículo 7o. de su Ley, y

XII. Llevar el registro de la organización del Banco, así como emitir recomendaciones respecto a la estructura organizacional.

Artículo 27.- La Dirección de Contabilidad tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Proponer a la Junta de Gobierno las normas y criterios a que se refiere la fracción XI del artículo 46 de la Ley, así como vigilar su aplicación;
- II. Efectuar los pagos derivados de los presupuestos de gasto corriente e inversión física y de la adquisición de los insumos necesarios para la producción de billetes y la acuñación de monedas, una vez verificados por la Contraloría, realizando tales pagos por medio de los sistemas aprobados, efectuando el registro contable correspondiente;
- III. Elaborar y suscribir los estados financieros aprobados en términos de la fracción X del artículo 46 de la Ley;
- IV. Normar y supervisar el registro contable de las operaciones que realice el Banco y el cumplimiento de las obligaciones fiscales correspondientes;
- V. Registrar y controlar contablemente el activo fijo, los inventarios y costos de fabricación de billete y acuñación de moneda metálica;
- VI. Requerir información a las instituciones en las que el Banco participe económicamente;
- VII. Derogada.
- VIII. Apoyar al auditor externo en las actividades relacionadas con la elaboración de los dictámenes financieros correspondientes.

Artículo 27 Bis.- La Dirección de Recursos Materiales tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Ejecutar los procedimientos y formalizar los actos previstos en las normas del Banco de México en las materias de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios, obra inmobiliaria y servicios relacionados con la misma, y enajenación de bienes muebles*;
- II. Aplicar las disposiciones relacionadas con las materias señaladas en la fracción anterior y resolver las consultas respectivas;
- III. Llevar el secretariado de los Comités previstos en las normas indicadas en la fracción I;
- IV. Tramitar y gestionar, directamente o por conducto de terceros, las licencias, permisos o cualquier otro acto jurídico que requieran las operaciones a que se refiere la fracción I, incluyendo los necesarios para

- la importación o exportación de bienes o servicios, salvo aquellos que por su naturaleza sean responsabilidad de otras unidades administrativas;
- V. Atender los requerimientos que formule la Contraloría, derivados de las inconformidades y quejas que se presenten con motivo de los actos señalados en la fracción I;
- VI. Celebrar los actos necesarios para terminar anticipadamente o rescindir administrativamente los contratos o convenios respecto de las materias a que se refiere la fracción I, aplicar penas convencionales, promover reclamaciones de garantías y, en general, ejercer extrajudicialmente los derechos del Banco*;
- VII. Practicar las notificaciones que deban hacerse a licitantes, proveedores, contratistas o adquirentes, con motivo del ejercicio de las atribuciones a que se refieren las fracciones I y VI*;
- VIII. Formalizar los actos relacionados con la adquisición, uso, administración y enajenación de bienes inmuebles;
- IX. Proveer el mobiliario, artículos y equipo de oficina del Banco;
- X. Contratar los seguros que requiera el Banco;
- XI. Administrar los servicios de correspondencia, comedores, impresión y auto transportes, y
- XII. Las demás previstas en otros ordenamientos aplicables a las operaciones materia de su competencia.

Cuando otras disposiciones aplicables faculten a los analistas adscritos a la Dirección de Recursos Materiales para ejercer las atribuciones anteriores, deberán suscribir los documentos correspondientes en forma mancomunada con uno o más funcionarios adscritos a la propia Dirección, en los términos que al efecto se señale en dichas disposiciones, debiendo observar, en lo conducente, lo previsto en el artículo 10 de este Reglamento.

Artículo 28.- La Dirección Jurídica tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Notificar a los intermediarios financieros o a las sociedades controladoras de éstos, las sanciones que el Banco imponga en el ejercicio de las facultades que las disposiciones legales le otorguen;
- II. Conocer, sustanciar y proveer lo necesario para la debida resolución del recurso de reconsideración y del procedimiento administrativo de ejecución, previstos en los artículos 64 a 67 de la Ley;
- III. Notificar y, en su caso ejecutar, los acuerdos, proveídos y demás resoluciones dictadas en y con motivo de los procedimientos mencionados en la fracción anterior;

- IV. Atender y dar seguimiento a los juicios de amparo en los que intervengan el Banco, la Junta, sus miembros, los funcionarios o empleados del propio Banco, como autoridades responsables con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión;
- V. Representar al Banco, por su propio derecho o en su carácter de fiduciario, ante toda clase de autoridades, incluyendo las judiciales, administrativas y del trabajo;
- VI. Atender y resolver los requerimientos, que le presenten las autoridades o particulares, derivados de juicios o de procedimientos administrativos tramitados como tales;
- VII. Formalizar los nombramientos de apoderados, y delegados fiduciarios, así como designar a los abogados que deban representar al Banco en procedimientos judiciales o de carácter administrativo;
- VIII. Llevar el control y registro de representantes y delegados fiduciarios y en general de las designaciones institucionales, así como legalizar los instrumentos correspondientes cuando deban surtir efectos en el extranjero, estando además facultada para expedir constancia de dichos registros;
- IX. Determinar los requisitos legales con que se otorguen los créditos hipotecarios al personal del Banco y, en su caso, autorizar su cancelación, así como formalizar las operaciones respectivas;
- X. Desempeñar las funciones encomendadas al Banco en los fideicomisos a que se refiere el tercer párrafo del artículo Décimo Transitorio de la Ley, con excepción del Fideicomiso para el Desarrollo de Recursos Humanos, y
- XI. Interpretar para efectos internos, las disposiciones emitidas conforme a lo señalado en la fracción XII del artículo 46 de la Ley.

Artículo 28 Bis.- La Dirección de Seguridad tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Coordinar y ejecutar las actividades relacionadas con la seguridad interna y la protección civil del Banco, y
- II. Atender y resolver los requerimientos, que le presenten las autoridades o particulares, relativos al análisis de monedas nacionales o extranjeras, para determinar si las mismas son falsas o hubieren sido alteradas.

Artículo 29.- La Dirección de Sistemas tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Establecer, operar y mantener sistemas de cómputo y telecomunicaciones;
- II. Proporcionar a los órganos colegiados, a sus miembros y a las unidades del Banco, los bienes y servicios que soliciten de acuerdo con la normativa correspondiente, para que establezcan y operen los sistemas de informática y telecomunicaciones que requieran dentro del ámbito de sus atribuciones, así como brindarles el soporte especializado en esta materia;
- III. Diseñar e implementar sistemas de comunicaciones que permitan a los intermediarios financieros y cuentahabientes del Banco, intercambiar información con este último;
- IV. Proporcionar, en el ámbito de cómputo y telecomunicaciones, los bienes y servicios necesarios para apoyar la seguridad del Banco, y

Artículo 29 Bis.- La Dirección de Estrategia tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Coordinar el proceso de planeación estratégica institucional;
- II. Coordinar el seguimiento y la evaluación del cumplimiento del programa de trabajo institucional;
- III. Difundir entre el personal las metas y objetivos de la estrategia y el programa de trabajo institucionales y los resultados de su cumplimiento;
- IV. Promover programas de modernización de los procesos a través de los cuales se realizan las funciones institucionales, buscando su congruencia con los objetivos y prioridades estratégicas del Banco, y
- V. Mantener relaciones con organismos e instituciones nacionales e internacionales, en el ámbito de su competencia.

Artículo 30.- El Contralor tendrá, además de las atribuciones señaladas en el artículo 30 Bis, las siguientes:

- I. Comprobar que en la Institución, se dé cumplimiento a las disposiciones aplicables al Banco o a su personal;
- II. Llevar el registro de firmas autógrafas de los funcionarios y empleados del Banco, facultados para ejercer las atribuciones encomendadas a las Direcciones Generales, Direcciones y Contralor, para los efectos de los artículos 8o., 10 y 27 Bis de este Reglamento, así como de los empleados facultados de acuerdo a las resoluciones emitidas en los términos del artículo 11 de dicho ordenamiento, pudiendo expedir constancias de dicho registro;

III. Expedir en favor de los funcionarios y empleados a que se refiere la fracción anterior, para los efectos de los artículos 8o. y 10 de este Reglamento, certificados relacionados con la firma electrónica, así como llevar el registro de los mismos;

IV. Recibir, tramitar y resolver inconformidades de los proveedores, contratistas y adquirentes, sobre licitaciones y adjudicaciones de pedidos y contratos.

Recibir y desahogar las quejas materia del procedimiento de conciliación que le presenten los propios proveedores, contratistas y adquirentes con motivo de contratos que tengan celebrados con el Banco.

El Contralor designará al personal que deberá efectuar las notificaciones relacionadas con los procedimientos a que se refieren los dos párrafos anteriores, incluyendo aquellas que tengan carácter personal. Para los efectos previstos en este párrafo, será medio de identificación de los notificadores la credencial que para tal efecto expida en su favor el Banco de México;

V. Verificar que los pagos derivados del ejercicio de los presupuestos de gasto corriente e inversión física y de la adquisición de los insumos necesarios para la producción de billetes y la acuñación de monedas, se efectúen con apego a las disposiciones aplicables y normas emitidas, así como a las condiciones pactadas en los pedidos y contratos;

VI. Supervisar el manejo de efectivo, metales y valores, así como de los insumos para la fabricación de billetes;

VII. Llevar el registro de los servidores públicos del Banco, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VIII. Proponer a la Junta de Gobierno las normas a que se refiere el artículo 46 fracción XII de la Ley del Banco, y aquéllas que resulten aplicables a éste, sin perjuicio de las que a otras unidades corresponda proponer a dicha Junta;

IX. Promover la adecuada actualización y suficiencia normativa y del control interno de la institución; así como instrumentar y mantener una matriz de riesgos institucional;

X. Recibir las quejas y denuncias que presente cualquier interesado conforme a lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como turnarlas a la autoridad o unidad del Banco competente;

XI. Llevar el registro de las normas internas que expidan las unidades administrativas del Banco;

XII. Llevar el registro de los cargos, puestos o comisiones en el

Banco, cuyos titulares deben formalizar acta de entrega conforme a las disposiciones que emita la Comisión de Responsabilidades del Banco en la materia, e intervenir en los actos relativos;

XIII. Expedir constancias de los registros que sean de su competencia conforme al presente Reglamento o cualquiera otra disposición;

XIV. Conocer, sustanciar y proveer lo necesario para la debida resolución de los recursos de revisión y reconsideración interpuestos en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno;

XV. Notificar a los interesados, las resoluciones de los recursos a que se refiere la fracción anterior, y

XVI. Suscribir con los demás sujetos obligados señalados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, acuerdos o programas con fines de cooperación respecto de la materia de dicha Ley y del Reglamento que al efecto expida la Junta de Gobierno.

Artículo 30 Bis.- El Director de Auditoría tendrá las atribuciones siguientes:

I. Auditar las operaciones realizadas por el Banco, incluso en su carácter de fiduciario;

II. Comprobar el cumplimiento de las normas y manuales relativos a los sistemas electrónicos del Banco;

III. Apoyar, en el ámbito de sus atribuciones, al auditor externo en las actividades relacionadas con la elaboración de los dictámenes financieros correspondientes, así como actuar como unidad de enlace con la Auditoría Superior de la Federación, para lo cual podrá celebrar los actos jurídicos que se requieran;

IV. Requerir en su caso, a las instituciones en las que el Banco participe económicamente, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones;

V. Desahogar las solicitudes planteadas al Banco de México en materia de confirmación de saldos y, en general, de operaciones en las que éste sea parte, así como requerir información de la misma naturaleza, y

VI. Supervisar la aplicación de los criterios para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales que estén en posesión de las Unidades Administrativas del Banco.

Artículo 31.- El Comité de Información tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Coordinar las acciones del Banco tendientes a proporcionar un correcto acceso a la información de que trata la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno;
- II. Establecer los criterios en materia de clasificación y desclasificación de la información;
- III. Emitir las medidas, lineamientos o procedimientos internos que procuren la mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.
- IV. Establecer los criterios en materia de organización de archivos, según lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno;
- V. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por las Unidades Administrativas del Banco;
- VI. Aprobar los formatos de solicitudes de acceso a la información que elabore la Unidad de Enlace;
- VII. Elaborar una guía para el fácil acceso a la información pública que genere el Banco;
- VIII. Establecer los costos a que se refiere el artículo 27 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- IX. Promover y, en su caso, instrumentar la capacitación de los trabajadores del Banco en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
- X. Elaborar las reglas necesarias para su operación, y
- XI. Invitar a sus sesiones a aquellos funcionarios del Banco que pudieran auxiliarle en el desahogo de los asuntos que en las mismas se traten.

Artículo 31 Bis.- La Unidad de Enlace tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información que presente el público interesado, relativas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno;
- II. Poner a disposición del público, de manera gratuita, los formatos para solicitar información, así como equipo de cómputo en las instalaciones

que indique el propio Banco, con objeto de que los interesados puedan obtener la información pública que se requiera;

III. Promover ante la Dirección de Coordinación de la Información del Banco, la actualización permanente y periódica de la información pública que posea el propio Banco, así como de la que con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público;

IV. Elaborar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos;

V. Proponer al Comité de Información, las medidas, lineamientos o procedimientos internos que procuren la mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

VI. Proponer al Comité de Información, la aprobación de los formatos de las solicitudes de acceso a la información que al efecto elabore;

VII. Certificar los extractos o copias que contengan la información solicitada por el interesado, cuando éste último así lo solicite, y

VIII. Las demás que sean necesarias para garantizar y agilizar el acceso a la información al público en general.

El titular de la Unidad de Enlace podrá suscribir individualmente los actos vinculados con sus atribuciones. Será el Subgerente de Coordinación de la Información quien cubra sus ausencias, pudiendo también suscribir de la forma citada los referidos actos.

Capítulo II. De la comisión de responsabilidades

Artículo 32.- La Comisión prevista en el artículo 61 de la Ley será presidida por el miembro de la Junta de Gobierno que participe en ella y contará con un Secretario y un Secretario Suplente, cargos que ocuparán el titular de la Dirección Jurídica y el de la Gerencia Jurídica de lo Contencioso, respectivamente.

Artículo 33.- Cualquiera de los miembros podrá convocar a reuniones de la Comisión, la cual deberá sesionar por lo menos con la asistencia de dos de ellos. Tratándose del conocimiento de responsabilidades imputables a alguno de sus miembros deberá sesionar exclusivamente con la asistencia de los restantes.

Artículo 34.- Las resoluciones de la Comisión serán válidas cuando se tomen por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de

calidad para el caso de empate.

Artículo 35.- El Secretario de la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Verificar que la sesión se realice válidamente;
 - II. Levantar y suscribir con los miembros asistentes, las actas de las sesiones;
 - III. Comunicar a los interesados los acuerdos de la Comisión, así como, en su caso, dar seguimiento a su cumplimiento;
 - IV. Preparar y remitir al Secretario de la Junta, los expedientes en que se contengan las investigaciones sobre las responsabilidades que compete conocer a ésta;
 - V. Certificar los extractos o copias de las actas de la Comisión, previo acuerdo con su Presidente, y
 - VI. Recibir las propuestas y documentación dirigida a la Comisión.
- El Secretario será asistido en sus funciones y suplido en sus ausencias por el Secretario Suplente.

Artículo 36.- Compete a la Comisión de Responsabilidades el conocimiento de los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones respectivas. Lo anterior con excepción de los procedimientos y sanciones que conforme a la Ley, compete conocer a la Junta.

Toda documentación relacionada con quejas, denuncias y procedimientos derivados de lo señalado en el párrafo anterior, deberá ser presentada al Secretario de la Comisión.

Artículo 37.- La Comisión de Responsabilidades realizará la investigación que proceda e integrará el expediente respectivo, para lo cual podrá auxiliarse de los Directores que estime conveniente. Tratándose de responsabilidades de los tres primeros niveles jerárquicos en el Banco, una vez concluida la averiguación se remitirá el expediente a la Junta.

Capítulo III. De la contabilidad y de los estados financieros

Artículo 38.- El balance general y los estados de cuenta consolidados mensuales del Banco, contendrán, cuando menos, los rubros siguientes:

En el activo:

- Reserva internacional.
- Activos internacionales.
- Pasivos a deducir.
- Crédito al Gobierno Federal.
- Valores gubernamentales.
- Crédito a intermediarios financieros y deudores por reporto.
- Participaciones en organismos financieros internacionales.
- Inmuebles, mobiliario y equipo.
- Otros activos.

En el pasivo:

- Fondo Monetario Internacional.
- Autoridades financieras del extranjero.
- Base monetaria.
- Billetes y monedas en circulación.
- Depósitos bancarios en cuenta corriente.
- Depósitos en cuenta corriente del Gobierno Federal.
- Otros depósitos del Gobierno Federal.
- Depósitos de empresas y organismos públicos.
- Depósitos de regulación monetaria.
- Otros depósitos bancarios y acreedores por reporto.
- Depósitos de fondos de apoyo a intermediarios financieros.
- Asignaciones de derechos especiales de giro.
- Otros pasivos.

En el capital contable:

- Capital.
- Reservas de capital.

Además se presentarán enseguida del capital contable, los rubros de Remanente de Operación del Ejercicio Anterior, en tanto éste no se haya entregado al Gobierno Federal y Cuentas de Resultados del Ejercicio en Curso. Al calce de dichos estados se hará constar el monto de las Cuentas de Orden.

El rubro de Reserva Internacional corresponderá a la definición que se contiene en el artículo 19 de la Ley. En Valores Gubernamentales se presentará el neto de las tenencias de esos títulos después de descontar los depósitos de regulación monetaria, sin considerar en este rubro los valores

adquiridos o transmitidos mediante reportos y los afectos a la reserva para cubrir obligaciones de carácter laboral, y en caso de saldo acreedor, éste se ubicará en el rubro Depósitos de Regulación Monetaria. El crédito a Intermediarios Financieros y Deudores por Reporto incluirá a la banca comercial, la banca de desarrollo, al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, al Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, a los fideicomisos de fomento y a los reportos con casas de bolsa. El rubro Otros Activos se presentará neto de las reservas complementarias de activo que en su caso existan. En los Depósitos Bancarios en Cuenta corriente se consignará el saldo neto del conjunto de dichas cuentas, de ser acreedor; en caso de que el saldo neto sea deudor, se incluirá en el rubro de Crédito a Intermediarios Financieros.

Artículo 39.- Los estados financieros de cada ejercicio y los estados de cuenta consolidados mensuales, deberán ser suscritos por el Gobernador, el Director General de Administración y el Director de Contabilidad. Al publicarse el balance general se deberá insertar el dictamen del auditor externo del Banco.

Artículo 40.- Dentro de los treinta días hábiles que sigan a la terminación del ejercicio, se presentarán los correspondientes estados financieros al auditor externo del Banco, para que, dentro de los treinta días hábiles siguientes, los revise y dictamine, hecho lo cual, serán sometidos, por el Gobernador, al examen y, en su caso, a la aprobación de la Junta.

El balance general deberá publicarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su aprobación.

Artículo 41.- Dado a conocer el balance general, el Banco publicará, dentro de los quince días hábiles siguientes, los estados de cuenta consolidados de los meses que hayan transcurrido del ejercicio en curso, y sucesivamente, dentro de los primeros veinte días hábiles de cada mes, el estado de cuenta consolidado correspondiente al mes inmediato anterior, excepto diciembre. El Banco publicará semanalmente en el Diario Oficial de la Federación, con cifras preliminares al cierre de cada viernes y dentro de los tres días hábiles siguientes, información resumida sobre sus activos, así como sobre sus pasivos y capital contable, tomando como base los rubros a que se refiere el artículo 38 anterior. Dicha información deberá ser suscrita por el Director de Contabilidad, y en las ausencias de éste, por el Gerente de Presupuestos y Contabilidad.

Capítulo IV. Del recurso de reconsideración y del procedimiento administrativo de ejecución

Artículo 42.- El plazo de interposición del recurso de reconsideración a que se refiere el artículo 64 de la Ley se contará a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto que se reclame.

Artículo 43.- Corresponderá a la Gerencia Jurídica de lo Contencioso del Banco recibir el recurso de reconsideración, siendo competente su titular para resolverlo, y en sus ausencias el Subgerente Jurídico de lo Contencioso. En ausencia de ambos, resolverá el Jefe de la Oficina de lo Contencioso del propio Banco.

Cuando el titular de la Subgerencia Jurídica de lo Contencioso deba resolver el recurso en los términos previstos en el párrafo anterior, corresponderá al Jefe de la Oficina de Consultas Judiciales e Instrumentación Hipotecaria del Banco autorizar los acuerdos de trámite correspondientes hasta poner el expediente en estado de resolución.

Dicho recurso deberá presentarse dentro de un horario comprendido entre las nueve y las diecinueve horas.

Artículo 44.- El trámite del recurso estará a cargo de la Subgerencia Jurídica de lo Contencioso. El titular de ésta, y en sus ausencias el Jefe de la Oficina de Consultas Judiciales e Instrumentación Hipotecaria del propio Banco, autorizarán los acuerdos correspondientes hasta poner el expediente en estado de resolución.

Los acuerdos de desechamiento o de no interposición del recurso deberán ir firmados por el Gerente Jurídico de lo Contencioso y, en su ausencia, por el Subgerente mencionado en el párrafo anterior. En ausencia de ambos, dichos acuerdos deberán ir firmados por el Jefe de la Oficina de lo Contencioso del Banco.

Artículo 45.- El recurso de reconsideración será desechado cuando no se presente en tiempo, sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 65 de la Ley.

Artículo 46.- Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando carezca de firma del promovente o cuando éste no acredite su personalidad.

Artículo 47.- Si el recurrente no señala domicilio en el escrito inicial, se le prevendrá por lista para que en el plazo de tres días lo señale, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, todas las notificaciones, aun las de carácter personal, se efectuarán por estrados.

Artículo 48.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación, se notificarán personalmente y, en su caso, por instructivo:

- I. La resolución que resuelva el fondo del recurso;
- II. El acuerdo de desechamiento del recurso, y
- III. El acuerdo de no interposición del recurso.

Artículo 49.- Los acuerdos que deban notificarse por estrados, se comunicarán mediante lista que se fijará en la Subgerencia Jurídica de lo Contencioso del Banco.

Artículo 50.- Corresponderá al personal de la Oficina de lo Contencioso del Banco practicar las notificaciones y efectuar el procedimiento administrativo de ejecución referidos en la Ley. Para tal efecto, el Director Jurídico podrá habilitar a personas distintas de las que integran dicha Oficina, para que realicen las notificaciones o ejecuciones mencionadas.

Será medio de identificación de los notificadores y ejecutores citados, la credencial, que para tales efectos, expida en su favor el Banco de México, junto con el oficio firmado por el Director Jurídico que los faculte para realizar tales funciones.

Artículo 51.- Del trámite y resolución de los recursos previstos en el artículo 67 de la Ley conocerán la Gerencia y la Subgerencia mencionadas en los artículos 43 y 44 de este Reglamento. En ausencia de sus titulares, será competente para conocer del trámite de los recursos el Jefe de la Oficina de Consultas Judiciales e Instrumentación Hipotecaria y para la resolución será competente el Jefe de la Oficina de lo Contencioso del Banco.

Artículo 52.- En la sustanciación y resolución del recurso de reconsideración se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, a falta de disposición expresa en la Ley y en este Reglamento. No se aplicarán al efecto las disposiciones que se opongan a los citados Ley y Reglamento, o bien, aquellas normas que no sean acordes con la naturaleza del recurso previsto en este capítulo.

Capítulo V. Disposiciones generales

Artículo 53.- Cuando en el presente Reglamento se usen los términos Ley, Banco, Junta y Gobernador deberán entenderse referidos a la ley del Banco de México, al Banco de México, a su Junta de Gobierno y Gobernador, respectivamente.

Artículo 54.- Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 45 de la Ley, durante las ausencias del Gobernador, Directores Generales, Directores, Contralor, Gerentes y Cajero Principal, éstos podrán ser substituidos por el funcionario de la jerarquía inmediata inferior a la del ausente, que desempeñe funciones relacionadas con el asunto de que se trate. El funcionario que ejercite la facultad aquí señalada deberá indicar que actúa en los términos de este artículo.

Tratándose de las adjudicaciones de contratos que, de acuerdo con las disposiciones aplicables, deban ser suscritas por el titular de la Dirección de Recursos Materiales, en su ausencia aquéllas serán firmadas por el Director General de Administración. En ausencia de ambos, las adjudicaciones señaladas deberán ser firmadas por dos funcionarios que actúen en forma mancomunada y que ocupen puestos de Gerente, adscritos a la propia Dirección de Recursos Materiales.

Artículo 55.- En el juicio de amparo y en otros asuntos judiciales, administrativos o del trabajo, en ausencia del Gobernador podrán firmar los informes o promociones respectivas, el Director General Jurídico o el Director Jurídico.

Transitorios

ARTICULO PRIMERO.- El presente Reglamento Interior entrará en vigor el día 1 de octubre de 1994.

ARTICULO SEGUNDO.- Se abroga el Reglamento Interior del Banco de México publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de julio de 1985.

ARTICULO TERCERO.- Derogado.

V.3.1. Comentario

El Reglamento establece, entre otras cuestiones, el domicilio del Banco, las atribuciones del Secretario de la Junta de Gobierno; las unidades administrativas que integran al Banco; las facultades de dominio, administración y otorgamiento de poderes del Gobernador, y las atribuciones de los Directores Generales.

También determina las atribuciones de cada una de las Direcciones Generales, así como las diversas unidades administrativas que las integran; la Comisión de Responsabilidades; la contabilidad y estados financieros que debe llevar la institución, incluido el balance general y los estados de cuenta periódicos.

Finalmente señala lo relativo al Recurso de Reconsideración y al procedimiento administrativo de ejecución.

VII. Estructura Orgánica

A02 Secretaría de la Junta de Gobierno

ASJG Asesores de la Junta de Gobierno

A30 Contralor

JGOB Junta de Gobierno

B10 Dirección General de Operaciones de Banca Central

B20 Dirección General de Investigación Económica

B30 Dirección General de Análisis del Sistema Financiero

B70 Dirección General Jurídica

B40 Dirección General de Administración

M01 Dirección General de Emisión

T01 Dirección de Relaciones Externas

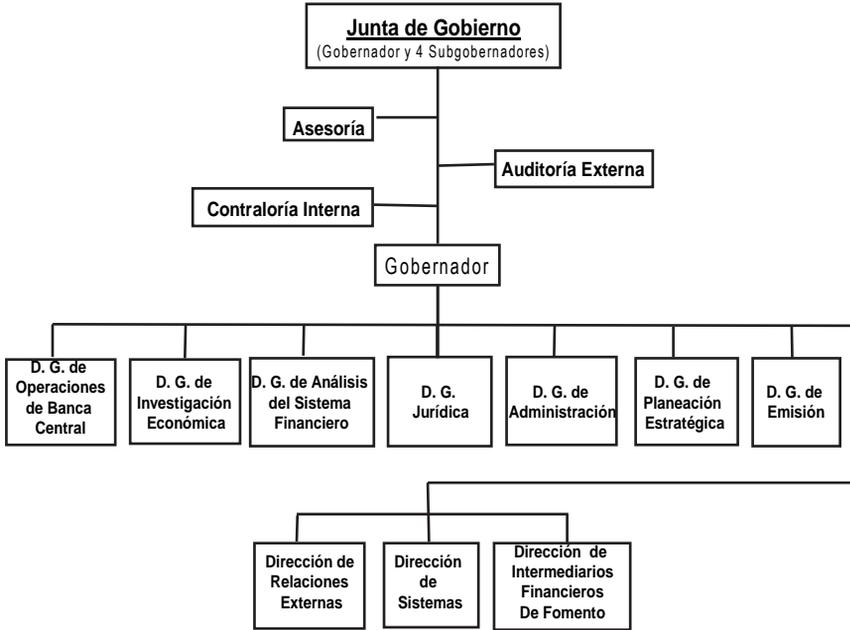
Y01 Dirección de Sistemas

B81 Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento

B90 Dirección General de Planeación Estratégica

A01 Gobernador

VIII. Organograma



IX. Funciones de un banco central ortodoxo

La **iniciativa** de reforma constitucional que otorgó **autonomía** al **BANXICO** señaló, entre otras cosas, que la inflación causa una redistribución regresiva del ingreso y la riqueza. Daña más a quien menos tiene. En épocas de inflación, en especial cuando es aguda, los precios tienden a subir con más rapidez que los salarios; la erosión del poder adquisitivo del dinero afecta de manera particularmente severa a las personas de recursos modestos, quienes suelen mantener un alto porcentaje de sus ingresos en billetes y monedas, y usualmente no tienen a su alcance fórmulas de inversión que les permitan protegerse contra esa erosión. Al ocasionar una injusta transferencia de recursos de unas personas a otras, la inflación tiene perniciosos efectos sobre el tejido social.

La inflación es indeseable no sólo por razones de equidad, sino por lo

que se refiere al crecimiento económico. No es casual que el período de inflación de la década de los ochenta (uno de los más agudos de nuestra historia), haya coincidido con un prolongado estancamiento de la economía. En aquellos años, la inflación incrementó la volatilidad de los precios relativos, reduciendo la eficiencia del mercado como mecanismo de asignación de recursos. Además, al generar un ambiente de incertidumbre, inhibió la inversión, en especial la de largo plazo, pues la evaluación de los costos y beneficios de los distintos proyectos se tornó sumamente difícil.

También el proceso de ahorro sufre graves daños. Al inicio de un primer episodio inflacionario, las tasas de interés reales frecuentemente se vuelven negativas. Durante un lapso esto no desalienta al ahorro, pues es difícil distinguir de inmediato entre tasas de interés reales y nominales. No obstante, con el paso del tiempo, los ahorradores se percatan de esa diferencia y dejan de demandar activos financieros, a menos que prevean obtener un rendimiento positivo satisfactorio. Tal previsión resulta particularmente difícil, ya que las tasas de interés reales, como los demás precios, se vuelven impredecibles. En este entorno, las tasas de interés reales tienden a ser muy elevadas, pues de otra manera, el público no está dispuesto a correr el riesgo de invertir sus ahorros en instrumentos de crédito.

Por otra parte, las amplias y abruptas fluctuaciones de precios relativos propiciadas por la inflación determinan que los resultados económicos de los contratos difieran significativamente, en términos reales, de las expectativas de las partes; más aún en contratos en los cuales se pactan prestaciones pagaderas a plazos extensos o periodos prolongados. Dicho fenómeno produce ganancias inesperadas para una de las partes a expensas de la otra, lo que es inequitativo y preocupante para quienes se proponen celebrar contratos o los tienen vigentes. No es extraño que, en estas circunstancias, mucho tiempo y esfuerzo que podrían dedicarse con fruto a la producción de bienes y servicios, se destinen a diseñar mecanismos tendientes a mantener constante el valor real de las prestaciones pactadas.

La inflación produce otra indeseable consecuencia: para reducir la incertidumbre, los contratos tienden a celebrarse por plazos más cortos. Así, la actividad económica se realiza en una atmósfera de inseguridad, lo que evidentemente tiene un efecto adverso para el desarrollo.

Por último, la inflación tiende a reducir y en el extremo, casi a eliminar, el uso de la moneda nacional, al erosionarse sus cualidades para cumplir sus funciones de medida y reserva de valor.

Indudablemente, inflaciones agudas y prolongadas han estado estrechamente vinculadas tanto en México, como en el resto del mundo,

con déficit fiscales considerables, financiados mediante el crédito del banco central. Por ello, en una política de lucha permanente contra la inflación, resulta clara la conveniencia de separar la función de crear dinero, de otras tareas del Estado, en las que continuamente se enfrentan reiteradas demandas para aumentar el gasto. Esta separación es factible sólo cuando se ha logrado el saneamiento de las finanzas públicas.

La administración pública persigue un amplio espectro de fines, como el aumento del empleo y el incremento en los ingresos de la población, particularmente de los grupos más necesitados. También actúa sobre la pobreza extrema mediante programas ex profeso y promueve el desarrollo integral mediante el gasto social y para la infraestructura. Para alcanzar estos objetivos, todas las acciones debieran financiarse sobre bases sanas, pues la consecución eficaz y sostenible de aquéllos no puede fincarse sólidamente en el uso de recursos inflacionarios, que pueden a veces dar resultados positivos, pero siempre efímeros. Cuanto más frecuentemente se recurra al financiamiento inflacionario y más cuantioso sea, más breves serán sus efectos positivos y más prolongadas sus negativas secuelas.

La existencia de un banco central autónomo, con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios (el poder adquisitivo de la moneda nacional), permite contar con una institución comprometida en el largo plazo con ese objetivo. El banco central puede actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. También puede actuar como contrapeso de los particulares, cuando emprendan acciones conducentes a aumentar precios o costos, bajo la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento.

La definición del criterio prioritario conforme al cual el banco deba realizar sus operaciones presenta otras ventajas:

1. Ofrece una medida clara para evaluar su desempeño: el ritmo de la inflación. Por ello, no resulta procedente que la estadística de los índices de precios continúe a cargo del banco central y se encomendó al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), órgano desconcentrado de la administración pública federal con autonomía técnica, para realizarla con objetividad y calidad.
2. La **política monetaria** se torna más predecible, facilitando las decisiones de los participantes en la economía. Si el banco persiguiera diversas finalidades podría cambiar bruscamente de dirección, en función del fin que considerara prioritario en un momento dado; un ambiente de

incertidumbre no favorece al desarrollo económico.

Los argumentos expuestos se ven reforzados por diversos estudios comparativos, que muestran que países dotados con bancos centrales autónomos, Alemania, Suiza y Estados Unidos, entre otros, suelen gozar de tasas de inflación más bajas. No es de sorprender, entonces, que en los últimos años se hayan sumado a los bancos centrales autónomos los de Chile y Nueva Zelanda; ni que el otorgamiento de autonomía a estos últimos haya venido acompañado del mandato legal de procurar la estabilidad monetaria.

Un sistema bancario moderno tiene en su vértice al Banco Central, que funciona como “el banco de los bancos” cuando presta a las entidades financieras en determinadas circunstancias (redescuentos por iliquidez, financiamiento de ciertas inversiones o exportaciones, por ejemplo); también toma depósitos y otros instrumentos financieros de estas entidades, a veces de manera imperativa (es el caso de los encajes y de los bonos de suscripción obligatoria), cuando quiere restringir la liquidez.

El Banco Central es el único que tiene el poder de emitir moneda, materializada en los billetes y en las cuentas que los bancos tienen en ese banco. Ejerce la función de prestamista en última instancia: ante una crisis o necesidades imperiosas, cuando ya no funciona ningún otro recurso, entrega moneda a los bancos.

De allí la **importancia**, de un **sistema democrático**: un **Banco Central** que sea **independiente** (del *establishment* financiero, pero **no** de las instituciones nacionales).

Además, con su potestad para fijar reservas obligatorias, el Banco Central puede quitar a los bancos la disposición de sus recursos. Así, puede regular la actividad crediticia del sector bancario, influyendo sobre la masa monetaria del país.

La función reguladora del banco central es mucho más amplia: dicta normas para el funcionamiento de los bancos; supervisa el cumplimiento de la ley y de las citadas normas; controla el grado de liquidez y solvencia de las entidades financieras; y puede, en determinados casos, intervenir o liquidar esas entidades.

Parte de estas responsabilidades consisten también en la supervisión y prevención de crisis y malos manejos, exigencia de cumplimiento de requisitos de liquidez (caja, valores realizables líquidos).

Cabe destacar que el Banco Central debe tener una independencia operativa, pero **no** política; de lo contrario, quien haría la política económica sería el Banco Central y no el Ministerio de Economía.

Según los economistas neoliberales, la función primordial de un banco central es ejecutar la política monetaria que ha diseñado la autoridad monetaria, para lo debe cumplir con:

I. Equilibrio Externo: Mantenerlo resulta crítico en una economía que tiende hacia la globalización. La correcta asignación de recursos productivos entre el país y el exterior es importante en la competencia. No importa el sistema monetario por el cual se incline el país, en tanto tienda a preservar la solvencia financiera externa, permitiéndole obtener los bienes, servicios, crédito y capitales que requiere del resto del mundo.

También debe promover las condiciones cambiarias más favorables para el desarrollo del país, manteniendo el poder de compra externo de la moneda y adaptando los tipos de cambio a las condiciones monetarias internas, las fluctuaciones del comercio exterior y a condiciones de liquidez internacional.

Finalmente, **mantener la Reserva Monetaria Internacional** que se estime **adecuada**, en cuanto a volumen y composición y un eficiente control de la Balanza de Pagos.

La **determinación del sistema de cambios internacionales**, en consulta con el Gobierno: Fijar la tasa central de cambios, establecer si son fijos o fluctuantes, determinar cuales divisas extranjeras serán de relación y cuales de intervención, acordar el número de mercados cambiarios y operaciones elegibles para cada uno (en el caso de tipos de cambio múltiples), indicar los recargos cambiarios y determinar cuales serán operaciones autorizadas y prohibidas.

De las **funciones genéricas** citadas, relacionadas con el **equilibrio externo**, se derivan las siguientes **funciones específicas**:

a) **Manejo** de la **Reserva Monetaria Internacional** (divisas en poder del Banco Central);

b) **Administración del Sistema de Cambios Internacionales:** Controlar las restricciones cuantitativas a las operaciones externas; Supervisar la venta de divisas y determinar las operaciones, montos y condiciones para negociarlas; registrar y controlar depósitos previos a importaciones o a pagos anticipados de los impuestos que las graven;

c) **Participar** en la **regulación de movimientos de capitales** desde y hacia el exterior, incluyendo el manejo del endeudamiento externo; recepción y registro de inversiones extranjeras;

d) **Mantener** relaciones con los **organismos de crédito internacionales**,

el FMI (Fondo Monetario Internacional), el BID (Banco Interamericano para el Desarrollo), y otros.

Las políticas económicas internas son también adecuadas para corregir desequilibrios externos; por ejemplo: el manejo de la liquidez y la fijación de la tasa de interés, inciden en el comportamiento del sector externo. También existe la relación inversa, ya que un superávit o déficit en la balanza de pagos, incide en la expansión o contracción de la Base Monetaria, afectando la liquidez.

II. Estabilidad del Poder de Compra Interno: Otro de los objetivos del banco central es estabilizar el poder adquisitivo de la moneda, lo que procura, al menos teóricamente, al controlar la emisión responsable, para que la liquidez monetaria de origen interno y externo, sea adecuada a la oferta de bienes y servicios a los precios vigentes, sin generar excesos o deficiencias en la demanda agregada global.

Para que el Banco Central pueda realizar este objetivo, requiere que exista una relación predecible dinero-gasto total.

Cabe hacer notar que este objetivo puede estar en contraposición con el anterior, por ejemplo, cuando se estén controlando presiones inflacionarias con una balanza de pagos superavitaria, puede causarse un desequilibrio externo.

También es necesario mantener un nivel claro y eficiente de información sobre los precios, pues cuando se distorsionan, falla el funcionamiento y el desarrollo de la economía. Esto se relaciona con el manejo de las **Políticas Monetarias y Crediticias**; que pueden ser cumplidas mediante las siguientes **funciones** genéricas:

1. **Control** de la **liquidez monetaria**, es decir de los flujos de efectivo en el mercado.
2. **Promover** el **eficaz funcionamiento** del sistema bancario y financiero.

De estas funciones genéricas (básicas), se derivan las siguientes **funciones específicas**:

- a) **Manejar** los **medios de pago**, utilizando diversas herramientas cuantitativas y selectivas;
- b) **Actuar** como **Banco de Bancos**, incluyendo la determinación y

manejo de los Encajes (Reservas) que deben mantener los Bancos e Instituciones Financieras en el Instituto Emisor;

c) Intervenir en operaciones de mercado abierto: compra o venta de títulos, activos reales o divisas, o en defensa del tipo de cambio, según el modelo cambiario;

d) Efectuar operaciones de crédito: Descuentos y créditos directos a los sectores público y privado; Préstamos, anticipos y redescuentos a Instituciones Bancarias y Financieras, previa evaluación de rentabilidad, sin comprometer su solvencia;

e) Establecer límites a ciertas clases de **operaciones activas o pasivas** de las **Instituciones Bancarias y Financieras:** topes de cartera, endeudamiento en el exterior, relación frente a capital y reservas, etc.

f) Fijar tasas de interés, comisiones y márgenes de las Instituciones Bancarias y Financieras, en sus operaciones activas y pasivas, para garantizar la función social de la banca;

III. Máxima Utilización de los Factores Productivos: La política monetaria no puede ni debe estar aparte de la realidad productiva; por el contrario, debe propender hacia la absorción de la capacidad productiva de la economía, es decir, se deben emplear todos los factores productivos.

Como en los casos anteriores, este objetivo también puede entrar en conflicto con los demás; por ejemplo en el caso de una política que pretenda aumentar la demanda y provoque presiones inflacionarias, o cuando en pos del equilibrio externo se asuman políticas restrictivas que generen desempleo.

IV. Ayudar al desarrollo de la Economía: La intervención del banco central en la política monetaria, debe tener en cuenta las repercusiones en el resto de la economía; por ello debe crear condiciones y estímulos financieros para lograr una tasa óptima de crecimiento económico.

Ahora bien, no se debe pretender que la sola acción del banco central logre niveles altos de desarrollo, pues para esto es importante que la institución actúe coordinadamente con otras entidades que tienen la responsabilidad de la planeación y manejo de la política económica, en especial la política fiscal.

La incompatibilidad de objetivos debe ser resuelta por la autoridad monetaria según los criterios que prevalezcan en el plan general, es decir que debe haber una dependencia de las políticas de desarrollo.

Actualmente vemos que los bancos centrales gozan de creciente

autonomía, que **no** debe confundirse con cogobierno; la libertad e independencia del emisor esta cifrada en la toma de decisiones basada en estudios econométricos y en la teoría económica; se trata de mantener políticas de largo plazo, no de fomentar discordia en los círculos de gobierno.

El **banco central** cumple dos funciones importantes dentro del sistema económico de un país.

1. Preservar el **valor** de la moneda y mantener la **estabilidad** de precios; su principal herramienta es el manejo de las tasas de interés;
2. Mantener la estabilidad del sistema financiero, ya que es el banco de los bancos; sus clientes no son personas o empresas particulares, sino el Estado y los bancos existentes dentro del territorio nacional.

Con el fin de mantener el **valor** de la moneda, el **banco central** tiene el monopolio de la emisión de moneda legal; dependiendo de las condiciones económicas del país (inflación, desempleo, etc.), decide emitir billetes o, por el contrario, recoger parte de los que se encuentran en circulación.³

En una economía abierta, el **banco central** también administra las reservas internacionales, invertidas en oro o en monedas de otros países.

El **banco central** toma los depósitos de sus clientes y los guarda en cuentas individuales. Con estas cuentas éstos realizan transacciones con otros bancos (igual que un particular en un banco comercial utiliza su cuenta para realizar transacciones con otro particular). A su vez, el **banco central** también otorga préstamos a bancos que los soliciten o a cualquier Estado.

A través de la historia de los bancos centrales ha existido una **tensión** entre su función de preservar el valor de la moneda y su papel como banqueros del gobierno.

Los bancos centrales han sido creados en su gran mayoría mediante leyes o normas constitucionales en las cuales se determina su papel como banquero del gobierno. Es un hecho que los gobiernos tienen una preferencia natural por financiarse a bajo costo con su propio banco, por eso el gobierno tiene tanto el poder como el incentivo para forzar al **banco central** a que otorgue prioridad a sus necesidades inmediatas.

La autonomía del **banco central** reside en su capacidad para analizar los diversos fenómenos económicos, diseñar y aplicar la política a su cargo, sin estar sujeto a otras instancias del Gobierno. Varios estudios han analizado

³Para la emisión de billetes influyen otras variables **no** necesariamente relacionadas con la economía (por ejemplo el grado de deterioro de los billetes en circulación).

la relación autonomía del **banco central** - inflación: a mayor autonomía, menor inflación.

Los bancos centrales tienen gran influencia en la política económica de los países, y son pieza clave para el funcionamiento de la economía. Controlan el sistema monetario, es decir, el dinero que circula en la economía, evitando que se produzcan efectos adversos como altos niveles de inflación o desempleo; el sistema crediticio, regulando las tasas de interés que los bancos ofrecen o cobran a sus clientes y el encaje bancario que exige a los bancos y otras instituciones financieras y el sistema cambiario, controlando el valor de la moneda local frente al de las monedas extranjeras.

En el **siglo XIX** se publicaron los trabajos clásicos de Thorton (1802) y Bagehot (1873), quienes argumentaron que el Banco de Inglaterra debía apoyar a los bancos comerciales en problemas, actuando como prestamista de última instancia para evitar el contagio entre bancos y los pánicos bancarios.

La función de prestamista de última instancia de los bancos centrales significó un seguro implícito para los bancos comerciales. En consecuencia, se introdujo la posibilidad de riesgo moral, en la medida que los bancos y sus depositantes incurriesen en riesgos excesivos, esperando ser rescatados por el Banco Central. Esto hizo que los bancos centrales se involucrasen, directa o indirectamente, en la regulación y supervisión de los bancos comerciales.

En ciertos casos, como en EUA, antes del Banco Central, algunas de sus funciones eran ejercidas por las cámaras de compensación, creadas inicialmente para compensar los cheques de los bancos miembros. Pero esas cámaras actuaron también como prestamistas de última instancia y ejercieron control sobre los bancos participantes, a través de tasas de encaje mínimas, requisitos de capital, auditorías, etc.

Si un banco no cumplía con las reglas, recibía sanciones (desde multas hasta expulsión de la cámara). En el caso de pánico generalizado la cámara emitía “certificados de préstamos” que los bancos recibían a cambio de activos y que podían usar en el proceso de compensación, lo que liberaba oro que quedaba disponible para hacer frente a los retiros del público.

En ocasiones en que no alcanzaba el oro para hacer frente a los retiros, se entregaron “certificados de préstamo” al público, que los aceptaba ya que no eran derechos sobre un banco específico, sino sobre la cámara en su conjunto. Otro mecanismo de emergencia usado por las cámaras fue la suspensión temporal de la convertibilidad de los depósitos en oro. La cámara, que tenía mejor información que los depositantes, usaba esa suspensión para dar una señal a los depositantes, de que en beneficio mutuo, no retiraran los depósitos.

Pero las cámaras de compensación fueron organizaciones monopólicas, que cobraban comisiones excesivas por su intermediación, lo que fue una de las motivaciones para la creación de un Banco Central en algunos países.

Los principales bancos centrales operaron bajo un sistema de convertibilidad metálica hasta la primera guerra mundial. El patrón oro se restableció en la década de 1920, pero fue, en general, abandonado en la década de 1930 como consecuencia de la crisis de 1929.

Después de la segunda guerra mundial se mantuvo la inconvertibilidad de los billetes en oro. Pero los países adoptaron el sistema de tipo de cambio fijo respecto al dólar norteamericano, el cual era externamente convertible en oro.

Con el abandono de la convertibilidad externa del dólar en oro y el término del sistema de paridades fijas a comienzo de los años 70, hoy los países se encuentran bajo un patrón fiduciario con libertad para escoger su sistema cambiario. Esto significa que existen menos limitaciones para que los bancos centrales actúen como prestamistas de última instancia.

Hay una **controversia** sobre si se justifica que los bancos centrales actúen como prestamistas de última instancia o si, hay otras soluciones alternativas para los problemas que pueden enfrentar los bancos comerciales.

Por ejemplo, hay quienes argumentan que si algunos bancos enfrentan un *shock* de liquidez, pueden recurrir al mercado interbancario, que cumple la función de redistribuir la liquidez. De esta forma el mercado provee un seguro ante estos *shocks*.

En el caso de perturbaciones agregadas que afectan a todos los bancos el Banco Central debería emitir a través de operaciones de mercado abierto, proveyendo liquidez al sistema, con objeto de mantener la oferta monetaria a un nivel adecuado, absteniéndose de apoyar directamente a los bancos con problemas. De acuerdo con esta posición, los bancos solventes pero ilíquidos podrían recurrir al mercado interbancario, mientras que los insolventes no conseguirían créditos y tenderían a desaparecer.

Los argumentos a favor de que el Banco Central actúe como prestamista de última instancia toman como base la existencia de información imperfecta, que puede producir una falla en el mercado de crédito interbancario. Si no siempre es factible distinguir entre bancos solventes e insolventes, algunos bancos pueden obtener poco o ningún crédito en este mercado.

Pero es posible que los bancos con problemas puedan ser ayudados por los otros bancos, si estos últimos quieren evitar que se produzca una situación de contagio, en que ellos mismos empiecen a perder depósitos. Sin embargo, hay dos limitaciones: Es posible que algunos bancos se nieguen a participar en la ayuda, esperando que la situación la resuelvan otros bancos

(problema de *free riders*), y los montos involucrados podrían ser tan altos, que el problema no podría enfrentarse sin ayuda del Banco Central. Los partidarios del prestamista de última instancia encuentran así otra justificación para que el Banco Central actúe impidiendo el contagio y una crisis sistémica.

En caso de una perturbación que afecte a todos los bancos (por ejemplo un *shock* macroeconómico), la justificación que se ha dado para que el Banco Central actúe como prestamista de última instancia, apoyando directamente a los bancos, es la mayor incertidumbre resultante de la quiebra de bancos importantes y la inestabilidad del sistema bancario, con repercusiones negativas en el sector real. Esa incertidumbre haría a la demanda de dinero inestable e impredecible, lo que impediría que las crisis se pudieran enfrentar a través de operaciones de mercado abierto que proveyeran liquidez al sistema, manteniendo la oferta monetaria a un nivel adecuado.

Por último, es importante considerar que si se produce una perturbación que afecte a todos los bancos, sería un riesgo agregado que no es fácil asegurar. En este caso sólo puede actuar el sector público.

La controversia teórica continúa. Pero en la práctica los bancos centrales, de hecho, actúan como prestamistas de última instancia, desde hace más de un siglo.

El término “prestamista de última instancia” lo originó Baring (1797), quien se refirió al Banco de Inglaterra como la “última instancia” a la cual los bancos podrían recurrir para obtener liquidez en una crisis.

Sin embargo, el primero en tratar el tema con cierto rigor fue Thorton (1802), después de analizar los problemas monetarios y bancarios, en especial las quiebras de bancos y los acontecimientos monetarios que llevaron a la suspensión de la convertibilidad en 1797. De hecho, la convertibilidad de los billetes del Banco de Inglaterra en oro sólo se restableció en 1821.

Thorton argumentó que el Banco de Inglaterra debía velar por la estabilidad del sistema bancario, proveyendo liquidez a los bancos en problemas para evitar un pánico generalizado. Esta visión de un Banco Central con responsabilidad frente al sistema bancario en conjunto, no era compartida por los directores del banco, quienes ponían el énfasis en el negocio bancario propiamente y en la obtención de utilidades.

La proposición de Thorton fue que en caso de una crisis de confianza que se tradujera en retiro de depósitos, el Banco de Inglaterra debía prestar en forma liberal a los bancos solventes, para restablecer y mantener la confianza. Relacionó esto con la política monetaria, al señalar que debería seguirse una política de emisión cuidadosa, de manera de no perder excesivas reservas (bajo tipo de cambio fijo) o no causar inflación (bajo tipo de cambio flexible).

La función de apoyar a los bancos ante una crisis de confianza parecía incompatible con una política de crecimiento moderado de la emisión. Sin embargo, Thorton afirmó que **no** existe conflicto entre estos dos objetivos, ya que si el Banco Central reacciona en forma oportuna, puede evitar un pánico generalizado, e incluso la mera expectativa de intervención del instituto emisor puede frenar el pánico, sin que sea necesario un aumento significativo de la base monetaria. Esto significaría que la oferta monetaria no se desviaría mucho de la meta de largo plazo.

También fue el primero en explicitar claramente el riesgo moral y el peligro de contagio. Argumentó que no debería apoyarse a los bancos cuyos problemas surgieron de una conducta poco prudente, aunque es difícil alcanzar un justo medio entre el riesgo moral y la posibilidad de una crisis sistémica que haga necesario apoyar incluso a bancos poco prudentes.

Bagehot (1873) extendió las ideas de Thorton. También era partidario de que el Banco de Inglaterra actuara como prestamista de última instancia para impedir una crisis sistémica en el sector bancario, pero de acuerdo con los siguientes principios:

1. Prestar en forma liberal, pero a una tasa de interés alta, por encima de la de mercado; pero en casos de apoyo a bancos con alta probabilidad de generar una crisis sistémica esto, no se aplicaría, ya que la preocupación principal sería evitar el contagio.
2. Sólo debía prestar a los bancos con problemas de liquidez pero solventes, contra activos de buena calidad. Por supuesto que en situación de crisis estos activos bajarían de precio, pero el Banco Central debería considerarlos al valor que tendrían una vez superada la crisis. En ningún caso deberían hacerse préstamos contra activos de mala calidad, que resultaran eventualmente en pérdidas para el Banco de Inglaterra. Argumentó, con optimismo, que los activos de mala calidad constituían una pequeña proporción del total. Según esto, predominarían los problemas de liquidez sobre los de solvencia.
3. El Banco de Inglaterra debía publicitar su disposición a actuar de la manera especificada en los puntos anteriores. Ese conocimiento anticipado impediría el pánico generalizado.

Así, en el análisis clásico, el prestamista de última instancia sólo debe apoyar a los bancos solventes con problemas de liquidez. Esto presupone que es posible distinguir claramente los bancos solventes de los insolventes, lo que en la práctica muchas veces no se cumple.

Un banco claramente solvente que experimenta problemas de liquidez puede obtener créditos en el mercado interbancario. Los problemas de liquidez

que no se resuelven a través de mecanismos de mercado muchas veces van acompañados de problemas de solvencia.

En todo caso, ya que no siempre se puede distinguir entre bancos solventes e insolventes, surge el prestamista de última instancia, que apoya al que nadie más le quiere prestar. Pero si este es el caso, no se puede seguir la regla de prestarle sólo a los solventes pero ilíquidos. Sólo a posteriori se sabrá cuál era la situación exacta de un banco al que se apoya, ante el temor de que su quiebra genere contagio y una crisis sistémica. Además, lo más probable es que el Banco Central enfrente pérdidas, ya que al ser el prestamista de última instancia, es poco probable que sólo preste contra activos de buena calidad.

Hay casos en que el Banco Central enfrentará restricciones para prestar en forma liberal: En primer lugar, si existe convertibilidad en un bien (como el patrón oro) o en una moneda extranjera, la función de prestamista de última instancia está bastante limitada. Si existe tipo de cambio flexible, el Banco Central puede movilizar recursos en forma importante. Pero si tiene objetivos de control de la inflación, aun bajo tipo de cambio flexible, existirán limitaciones a los préstamos que puede hacer el instituto emisor.

El alto volumen de los montos involucrados en las crisis bancarias generadas a partir de la década de 1930 se ha traducido en que los bancos centrales no han podido apoyar a los bancos sólo con sus propios recursos. En algunos casos los bancos centrales han coordinado apoyos concertados, en los que han participado algunos bancos comerciales. Pero este mecanismo se ha debilitado en los últimos años, como consecuencia de la desregulación y la mayor competencia, especialmente a nivel internacional.

Los montos involucrados en algunas crisis bancarias también han significado que, en muchos casos, los bancos centrales hayan sido el agente técnico en las operaciones de rescate, pero con recursos aportados por el gobierno, que puede actuar como prestamista de última instancia gracias a su capacidad de cobrar impuestos. La participación del gobierno ha aumentado a partir de la década de 1980, dado el tamaño de las crisis bancarias, generadas por *shocks* macroeconómicos.

En la práctica, normalmente se ha apoyado a los bancos en problemas después de la década de 1930. Sólo como excepción se ha dejado quebrar bancos, en general pequeños, ya que los grandes casi siempre son apoyados. Para enfrentar este problema de riesgo moral, se ha puesto énfasis en la supervisión bancaria y se han impuesto controles directos a la toma de riesgos, como requerimientos de capital y de estructura de activos, revisiones, etc. La supervisión provee información que puede ayudar a las autoridades a discriminar entre bancos en caso de crisis. También se ha buscado incentivar

la supervisión privada de los bancos.

Aunque el tercer principio de Bagehot era que el Banco Central debía publicitar su disposición a ayudar a los bancos, el problema de riesgo moral ha llevado a los bancos centrales a aplicar una política denominada “ambigüedad constructiva”, que consiste en que no se explicita claramente si se va a apoyar o no a los bancos con problemas, guardándose el instituto emisor la facultad de actuar caso por caso, en forma discrecional, esperando que esto disminuya el riesgo moral.

Un aspecto importante de la “ambigüedad constructiva” es que no se sabe cuáles serán las *condiciones* que acompañarán a la posible ayuda. Aún cuando se apoye a un banco para evitar su quiebra, la ayuda puede ir acompañada de sanciones, que pueden traducirse en remoción de administradores y pérdidas para los accionistas y depositantes. Esto está relacionado con la regulación y supervisión bancaria y con la información y herramientas que tienen las autoridades.

En la práctica, los bancos centrales actúan como prestamista de última instancia en un contexto muy complejo, en el que está siempre presente el dilema entre contagio y riesgo moral.

X. La economía real y el banco central

En estos tiempos en que se rinde pleitesía al “mercado”, no es bien visto alertar sobre cuestiones relacionadas con el crecimiento, con los cambios estructurales de la economía y con la reforma del Estado.

Hablar de subdesarrollo pasó de moda en este mundo postmoderno y globalizado; quedó en boga hablar de países “en desarrollo” o, más recientemente, “emergentes”, creando la falsa expectativa de que podrían llegar al nivel de los países desarrollados por mera cuestión de tiempo y disciplina. Así, en el momento en que se resuelvan los problemas relacionados con la estabilidad monetaria, el equilibrio fiscal, la movilidad del mercado financiero, la remoción de obstáculos burocráticos y la reducción del papel del Estado, las puertas del Paraíso estarían al alcance de todos.

Sin embargo, ya los economistas clásicos se preocuparon del crecimiento, la distribución de la riqueza, los cambios en la estructura productiva y las acciones de los agentes inductores, públicos y privados.

Un país como México **no** tiene motivo plausible para perpetuar la dualidad social, el estancamiento económico y la vulgaridad política. Hace casi 25 años, nuestra economía viene presentando una tasa media de crecimiento anual del PIB inferior al crecimiento demográfico, con pocas irrupciones discontinuas

de crecimiento, casi siempre, a tasas inferiores al 4%. Además, hemos tenido desequilibrios graves, tanto en las cuentas externas- que mantuvieron el país siempre vulnerable a las crisis mundiales- como en las cuentas internas -que también nos ha hecho rehenes de endeudamiento (FOBAPROA).

Parece claro que las amenazas permanentes de hiperinflación, los desequilibrios fiscales en la balanza de pago y las crisis recurrentes de fin de sexenio, obligaron a enfocar la política económica en sus aspectos monetarios, cambiarios y fiscales (aunque en este caso haga falta una auténtica reforma); es decir, en una perspectiva financiera y de corto plazo. También recordamos que esos episodios hiperinflacionarios, tuvieron como una de sus causas la carencia de un banco central independiente.

La experiencia mundial indica (sobre todo en Latinoamérica), que en países que han experimentado el populismo, los bancos centrales cuentan con una precaria independencia, constantemente amenazada por los intereses políticos y los gobiernos que exigen, dentro de supuestos planes de ayuda a los más necesitados, recursos abundantes para financiar sus actividades, que a la larga atentan contra el nivel de vida de sus habitantes al crear las bases para la posterior aparición de desequilibrios, y problemas financieros.

Pero se dejó de lado cualquier preocupación por estrategias y políticas económicas de largo plazo, orientadas a la remoción de obstáculos estructurales hacia el crecimiento. Sobre todo, se creó la ilusión de que ya éramos tan modernos que la economía podría ser gestionada por el Banco Central, al estilo norteamericano, olvidando que la Federal Reserve fija las tasas de interés de una economía madura e hiper-desarrollada, basándose en la evaluación de tres variables: crecimiento, empleo e inflación.

En tanto en nuestra modernidad tropical, BANXICO fija los intereses basándose exclusivamente en las metas de inflación. Es como un trasatlántico sin brújula, donde la primera clase celebra ganancias puntuales, mientras que la segunda y la tercera, cada vez más empobrecidas, enfrentan las amarguras del desempleo y la desesperanza, nadie sabe además el rumbo, ni el puerto al que arribará.

Para nadie es un secreto hoy que la **independencia** del banco central es un requisito necesario, pero **no** suficiente, para que un país logre un comportamiento económico funcional que le permita alcanzar niveles de desarrollo y progreso.

Recordemos que las atribuciones clásicas de un banco central son velar por la estabilidad de la moneda y vigilar el funcionamiento del mercado monetario; pero eso es sólo parte de la economía real de un país.

Existe consenso en la mayoría de los círculos académicos en el mundo,

en que un **banco central independiente** debe estar alejado de tentaciones políticas de corto plazo y centrar su atención en reducir la inflación en el mediano y largo plazo. Además colaborará con un adecuado manejo monetario, el equilibrio de las cuentas fiscales y el comportamiento del régimen cambiario. Así, cuando un banco central actúa reduciendo la inflación y ayudando a generar empleos, la sociedad en general lo agradece.

Según algunos economistas, la teoría y la práctica de los bancos centrales demuestran que su mejor contribución al crecimiento y al empleo ha sido preservar la estabilidad.

Pero es importante que las decisiones del banco central estén finamente sincronizadas con la política económica del gobierno en turno, teniendo presente que las metas trazadas por ambos deben ir encaminadas a generar la mayor cantidad de bienestar posible a la población, sin favorecer (cuando menos en demasía) a determinados grupos económicos.

En ese sentido, el ex Presidente del Banco Mundial (1997-2000) y Premio Nóbel de Economía 2001, el Dr. Joseph Stiglitz ha criticado a las políticas monetarias de los bancos centrales independientes entre otras cosas, porque se hacen a espaldas de los funcionarios elegidos por el pueblo; es decir, al margen de los procesos democráticos, privilegiando muchas veces a los grupos económicamente poderosos, por encima de los intereses de las mayorías.

A finales de enero de este año, Alan Greenspan se despidió del banco central norteamericano y en su discurso final dijo algo que convendría tomar en cuenta:

“Nosotros somos los responsables del dinero de esta nación y, por lo tanto, el Banco Central está muy relacionado con la vida cotidiana de todos los ciudadanos de este país. Somos los protectores del poder adquisitivo de la gente”.

El mensaje del hasta entonces poderoso director de la Reserva Federal norteamericana (a quien nadie en su sano juicio podría acusar de izquierdista) fue suficientemente claro: el compromiso es con todo el PUEBLO, no sólo con los políticos, los gobernantes y las minorías enriquecidas.

Efectivamente, la **política económica** mexicana durante la última década ha mostrado resultados macroeconómicos positivos, que se detectan en finamente variables clave:

Inflación: En los últimos años hemos observado un proceso desinflacionario que ha permitido que nuestra economía alcance un nivel de **inflación** que se ha estabilizado alrededor de 3%-4%, y no existen presiones inflacionarias serias que sugieran un comportamiento contrario.

Tipo de cambio: A pesar del debate en torno a la relación entre el

tipo de cambio nominal y el real, nuestra moneda ha mostrado una fortaleza inusitada en los últimos meses, con fluctuaciones alrededor de un nivel cercano a 11.15 pesos por dólar. No hay distorsiones importantes en cuenta corriente, y el nivel de reservas internacionales ofrece un importante respaldo a nuestra moneda.

Déficit público: En general el manejo de las finanzas públicas ha sido prudente, y en el corto y mediano plazo no se observan riesgos de insolvencia, aunque el asunto de los pasivos contingentes, afecta nuestra solvencia en el largo plazo; por el momento la regla de déficit público impuesta anualmente ha sido respetada. A pesar de que **no** se realizó la reforma fiscal, la bonanza petrolera (alto precio del crudo en el mercado internacional) ha evitado que se rompa la disciplina.

Deuda: Durante los últimos 10 años, se ha reducido el nivel de la deuda, y se ha modificado su estructura, tanto en denominación como en temporalidad, afectando positivamente su costo y manejo. Incluso, se han realizado pagos adelantados de deuda externa, que son señales positivas a los mercados externos. Consecuentemente, el riesgo-país ha mostrado una tendencia descendente, alcanzando sus menores niveles históricos.

Tasas de interés: Después de disminuir en los últimos años, las tasas de corto plazo se han estabilizado alrededor de 7% anual y no existen presiones importantes corto plazo, sobre la **tasa real**, ya que se mantiene control sobre el déficit público y la deuda. Hay presión de la tasa externa, debido a los continuos aumentos en la tasa de la Reserva Federal de EUA, pero su reciente decisión de detener estos incrementos nos ha dado un respiro.

No obstante, estos inobjetable éxitos de la macroeconomía mexicana no han podido mejorar la microeconomía de la gran mayoría de las familias del país. Persiste el desempleo y la fuga de migrantes a los EUA, en busca de trabajo. La desigualdad del ingreso resulta francamente ofensiva.

Hoy se reconoce en crecientes sectores, que conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, el banco central, debe apoyar las políticas que contribuyan al crecimiento económico sostenido no inflacionario, que respeten el medio ambiente, contribuyan a la generación de empleos y a la protección social, y converjan a incrementar el nivel de vida de todos los mexicanos.

Esto convertiría al banco central en un órgano protagónico del **crecimiento económico**, con apoyo de la política monetaria, lo que implica que podrían terminar 11 años continuos del corto en la oferta monetaria.

Para eso se debieran modificar radicalmente las políticas monetaria y cambiaria. La sobrevaluación de la moneda y en su caso, las elevadas tasas de interés reales, que son tributos al capital financiero especulativo,

injustificables en economías estancadas. También debiera recuperarse la soberanía monetaria, pues en los sistemas financieros de muchos países participa capital extranjero (en México más del 90% de la banca comercial está en manos de bancos transnacionales).

Estos teóricos señalan que un peligro quizá mayor para la economía real es precisamente la supuesta “independencia” de los bancos centrales. En algunos países latinoamericanos esta reforma que dio autonomía técnica al banco central para despojarlo de cualquier “utilización indebida de los intereses políticos” y para evitar el “populismo”, en realidad, permitió que hayan dejado de ser, para efectos prácticos, parte del Estado nacional, para convertirse en prolongaciones del *Consenso de Washington*, ejercido por intermedio de los organismos multilaterales y del Tesoro estadounidense. Sería indispensable recuperar el control estatal de los bancos centrales, de manera que puedan cumplir no solamente con la función de alcanzar la estabilidad de precios, sino también el crecimiento económico y el empleo.

Como hemos visto, hay incluso quien propone que los directivos de los bancos centrales sean electos, como sucede con los gobernantes, para que “pasen por la prueba de las urnas”. Si eso sería recomendable en o no en el caso mexicano, es otro tema a discutir.

El economista brasileño Celso Furtado por ejemplo, sostiene que una estrategia centrada en el mercado interno no puede descansar en el funcionamiento espontáneo del propio mercado, sino que requiere una acción deliberada por parte del Estado, la aplicación de una política industrial activa y la utilización de técnicas de planeación económica, para concentrar la acción en las inversiones básicas.

Afirma que una reforma agraria que redistribuya la tierra en países como Brasil, y una reforma fiscal redistributiva, en el caso mexicano, son transformaciones urgentes en la agenda latinoamericana. La única manera efectiva de redistribuir el ingreso es mediante un crecimiento sustancial y perdurable de la tasa de inversión, que absorba de manera paulatina pero persistente, el excedente estructural de mano de obra que pulula en las grandes ciudades, que es la base de los bajos salarios reales y de la consecuente concentración del ingreso.

Furtado apuntó un conjunto de ideas sobre las directrices de un nuevo proyecto nacional de desarrollo:

- Retomar el mercado interno como el centro dinámico de la economía;
- Revertir el proceso de concentración de la renta y eliminar la

pobreza extrema;

- Hacer descansar el financiamiento del desarrollo en el ahorro interno y reducir el peso del servicio de la deuda externa (quizá uno de los pocos aciertos económicos del gobierno foxista);
- Aplicar políticas monetarias, cambiarias y fiscales compatibles con el proceso de desarrollo sostenible;

Una estrategia de ese tipo no implica aislarse de la globalización. En realidad América Latina siempre se ha desenvuelto en el marco de una economía-mundo. El problema **no** es la globalización en si misma, sino la forma en que cada país se inserta en la misma. La globalización neoliberal **no** ha resuelto los problemas de desarrollo de América Latina.

En la región, el predominio de enfoques de política económica neoliberal de mercado, así como una inserción pasiva y subordinada en los esquemas de integración, se ha traducido en procesos de lento crecimiento, escasa absorción de empleo en el sector formal de la economía, desarticulación de los sistemas productivos y financieros, mayor vulnerabilidad externa, así como aumento de la pobreza y la exclusión social.

Podría argüirse en sentido contrario, que Chile ha registrado resultados positivos de su inserción en la globalización, y que esos resultados son consecuencia de la aplicación de políticas económicas correctas. Se olvida, sin embargo que es un país relativamente pequeño y que su modelo se ha alejado en varios aspectos de los enfoques extremos del neoliberalismo.

En el marco de la globalización, los mal llamados *mercados emergentes*, entre los que se encuentran los países de mayor desarrollo relativo de la región: Argentina, Brasil y México, iniciaron, desde mediados de los noventa, un nuevo ciclo de endeudamiento en los mercados privados de capital.

Recordemos que los gobiernos neoliberales de Salinas de Gortari (México), Carlos Menem (Argentina), así como Collor de Mello y Cardoso (Brasil), abrieron unilateralmente su cuenta de capital. El capital de cartera ingresó en esos países con celeridad durante la primera mitad de los años noventa, lo que indujo una reactivación económica pasajera y poco vigorosa. La llave para captar esos recursos fue el mantenimiento de altas tasas reales de interés y de monedas sobrevaluadas.

Ese es el tributo que exige el capital financiero especulativo para colocarse en nuestros países y obtener una rentabilidad superior a la que obtienen en los mercados del centro. La *prima de riesgo*, dirán los neoliberales, que nos condujo a la crisis de 1994-95.

Por eso, en este país de débil memoria, debiéramos recordar que

precisamente hace una década (octubre de 1996), las fuerzas políticas entonces representadas en el Congreso de la Unión -PRI, PAN, PRD y PT- ya exigían al gobernador del Banco de México, un “cambio radical” de la política monetaria, a fin de que el combate a la inflación no se hiciera a costa de sacrificar la política de crecimiento económico, la creación de empleos y el poder adquisitivo de los trabajadores. Una década perdida dirán los optimistas (pues los pesimistas arguyen que ya son más de tres).

En aquella reunión con el entonces titular del BANXICO, legisladores de las comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, demandaron también aumentar los niveles del circulante en el país, a efecto de incentivar el crecimiento económico, mediante el flujo de mayores recursos para la inversión en la industria, el comercio y el campo.

Sin embargo, esa petición no encontró eco en el gobernador del BANXICO, pues respondió que no habría cambio en la política monetaria del país, ya que el combate a la inflación constituía su objetivo primordial y que se mantendría la política de libre flotación del peso frente al dólar, y en 2006, seguimos prácticamente igual.

El entonces presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados señaló que el combate a la inflación no podía ser la única meta de la política monetaria del Banco de México, al tiempo en que otros diputados comentaron que las circunstancias del país exigían modificar los esquemas de la ortodoxia monetaria por un modelo “más heterodoxo”, que se reflejara en mejores salarios y formularon tres señalamientos fundamentales:

1. Si bien había indicadores moderados de que el panorama económico se estaba componiendo, se estaban sacrificando los niveles salariales de los trabajadores, lo que era inaceptable;
2. Nada, aseguraba que ese crecimiento moderado pudiera sostenerse a mediano o largo plazo, ante la vulnerabilidad con el exterior, y
3. Luego de 20 años de aplicarse el mismo modelo económico, ya era hora de evaluar sus efectos y analizar la necesidad de un cambio de fondo.

Representantes de todo el espectro político rebatieron al funcionario: un senador del PRD cuestionó “el optimismo” sobre la situación económica de los mexicanos”, en tanto que un panista patentizó la inconformidad de su fracción ante “los extremos” con que se estaba llevando a cabo el combate a la inflación por parte del BANXICO, a costa de empresas y familias.

Los representantes del PRI no se quedaron atrás y en una intervención, apuntaron que “si bien el Banco Central debía alcanzar el objetivo de bajar

la inflación, era preciso que se examinara la intensidad y velocidad con que dicho objetivo se alcanzaría a través de la política monetaria, dadas las implicaciones sobre el empleo y en general en la actividad económica que incide directamente sobre el bienestar de los mexicanos. Reconocían que la política monetaria había tenido éxito en avanzar hacia la estabilidad monetaria, pero causaba inquietud que hacia el futuro pudiera limitar el crecimiento”. También había preocupación por que el crédito no fluía, particularmente, hacia la agricultura y la pequeña y mediana empresa.

Otra diputada del PRD se pronunció por un cambio en la política monetaria, pues el modelo privilegiaba el combate a la inflación, pero estaba ocasionando una contracción en la economía del país; había que eliminar los candados de la base monetaria y aumentar el circulante para propiciar crecimiento económico.

El presidente de la Comisión de Hacienda del Senado de la República señaló, respecto del segundo informe del Banco de México correspondiente a 1996:

“Señor gobernador, en este informe no viene una variable muy importante; y esa variable es la paciencia del pueblo de México, una variable que a todos nos queda claro que está a punto de agotarse y que ojalá se tomen medidas, se hagan cambios en la política monetaria, para que esa variable no se extinga, pues de otra manera seguramente no podremos volver a tener una reunión con usted”.

A fines del año pasado, el gobernador del BANXICO dijo: la mejor contribución que el Banco Central puede hacer al crecimiento de la economía nacional es la estabilidad, que se demuestra en bajos niveles de tasas de interés, que ayudan a la reactivación del crédito al consumo, hipotecario y empresarial.

Según los teóricos ortodoxos, debido a las presiones presupuestales que se dan año con año, era importante iniciar 2006 con un equilibrio fiscal, un déficit cero que garantizara que el gobierno foxista está comprometido con finanzas sanas, sin endeudamientos que pongan en riesgo la estabilidad macroeconómica.

Iniciar 2006 con una inflación baja garantizaba también poder mantener las tasas de interés a un nivel bajo, ya que esta variable no las presionaría al alza. Con una inflación de 3%, las tasas a 8% están dando rendimientos de cinco puntos porcentuales, suficientes para una economía con bajo riesgo, e incluso hasta da margen para un menor nivel de tasas.

Parecía que los más de 50 millones de pobres del país podían esperar un poco más.

XI. La visión heterodoxa

Hoy tenemos en México un banco central ortodoxo, que ha controlado la inflación, pero desafortunadamente sufrimos una tasa de desempleo y subempleo alarmante. Las reservas alcanzan según datos oficiales 65,640 millones de dólares⁴, pero tenemos muchísimas necesidades insatisfechas; el crecimiento económico ha sido extraordinariamente magro, aunque las variables macroeconómicas sean de primer mundo, el peso es fuerte, pero hemos perdido competitividad; el precio del petróleo es más alto que nunca⁵, pero de nada sirve a los niños sin techo. Mientras algunos funcionarios del gobierno federal y directivos del BANXICO ven el vaso medio lleno, gran parte de la sociedad lo ve medio vacío.

Quizá esto obedezca, en parte, a que no hemos sido capaces de encontrar el justo medio al establecer las responsabilidades y funciones del Banco central.

Ahora estamos viendo las bondades de la estabilidad, que al bajar la inflación permite disminuir las tasas de interés, indispensables para contar con un crecimiento sostenido que se apoye en el sistema crediticio del país. Sin embargo, paradójicamente, esa implacable búsqueda para bajar la inflación, restringe tanto la actividad económica, que impide el crecimiento y desarrollo del país.

Además dicho instrumento de disciplina fiscal ha ido de la mano con la política monetaria restrictiva. El resultado: estabilidad, con un buen comportamiento de algunas variables clave de la economía, como el tipo de cambio, la tasa de interés y el monto de las reservas internacionales, pero a cambio escaso crecimiento económico sexenal, raquílica generación de empleos (salvo este último semestre), creciente concentración de la riqueza, marginación y miseria de muchos mexicanos.

Aún más: hay quienes ya se preguntan si la **estabilidad macroeconómica** que hemos alcanzado será suficientemente sólida para hacer frente al conflicto político-electoral que estamos viviendo en el país y que podría prolongarse por un buen tiempo. El problema no habrá de concluir necesariamente con la declaratoria de un triunfador electoral. Pareciera que las consecuencias postelectorales podrían sentirse durante los próximos meses o años. En este entorno, las presiones sobre nuestra economía, provengan de

⁴En la 2ª quincena de agosto el gobierno federal compró al BANXICO 12,272 millones de usd para realizar pagos anticipados de la deuda externa. El Financiero, miércoles 23 de agosto de 2006, p. 1.

⁵El precio de la mezcla mexicana para exportación alcanzó los 59.83 dólares por barril, el 22/08/06, según datos del portal de PEMEX en Internet.

donde provengan, podrían no ser cosa menor.

La economía real y los millones de desheredados del país requieren también crecimiento económico y desarrollo social. ¿A quién le sirven finanzas públicas sanas y pobreza en muchos hogares?

La concentración de la renta en manos de unos cuantos, que es evidente en la mayoría de los países latinoamericanos, pero especialmente aguda en los más grandes: Brasil y México, debe ser revertida a la brevedad posible. Por razones económicas, para validar una estrategia de desarrollo centrada en el mercado interno, pero también por razones sociales y políticas, ya que los riesgos de ingobernabilidad que provoca la desigualdad social, son reales, como hemos visto a raíz de la reciente campaña electoral.

Pero el paso de una estrategia de desarrollo basada en la lógica de la acumulación de capital a otra fundada en los fines y en la satisfacción de las necesidades sociales, no será fácil. Quizá por un largo tiempo coexistirán dos lógicas contradictorias: la lógica de la acumulación y de la ganancia frente a la del desarrollo nacional y las necesidades sociales.

El éxito de un proyecto nacional de desarrollo reclamará entonces, la construcción de una democracia avanzada; de un sistema político en donde el pueblo participe activamente en las decisiones y donde aquella no se reduzca a ser un mero escenario electoral, un “casarón vacío”, dominado por los dueños del dinero, sino una democracia real, con crecimiento económico, bienestar e igualdad de oportunidades para todos.

En ese nuevo enfoque económico, el banco central deberá jugar un papel determinante. La autonomía de BANXICO, sus atribuciones y facultades, la política monetaria, la estabilidad financiera y la macroeconomía, debieran quedar al servicio de la economía real de las mayorías de este país.

XII. Bibliografía

Guillén R., Arturo. **La Necesidad de una Estrategia Alternativa de Desarrollo en el Pensamiento de Celso Furtado**. Centre Études internationales et Mondialisation. Institut d'études internationales de Montréal. Université du Québec. Montréal, octobre, 2005.

Villagómez, Alejandro. **Tintero económico**. CIDE. 15 de agosto de 2006.

Internet

La jornada, 16 de octubre de 1997. Versión electrónica.	21/08/06
www.banxico.gob.mx	16/08/06
www.pemex.com	23/08/06
www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/45/objebancocentral.htm	18/08/06
www.monografias.com/trabajos3/macroeconomia/macroeconomia.sh	18/08/06
http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_central »	18/08/06
www.liccom.edu.uy/bedelia/cursos/economia/archivos/politica-monetaria.pdf	21/08/06
www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-68212003012000007&script=sci_arttext	21/08/06
www.analitica.com/va/economia/opinion/9669278.asp -	21/08/06
www.surnorte.org.ar/opinionsur/nota.php?id	21/08/06
www.er.uqam.ca/nobel/ieim/article-gric.php3?id_article	21/08/06
http://www.ceim.uqam.ca	21/08/06