

Quórum

Legislativo

98

Hacia Nuevas Formas de Estado

Consuelo Sirvent Gutiérrez

Elefantes y ratones (Candidaturas Independientes)

Juan Ramirez Marin

**Los Órganos Constitucionales Autónomos
y el Nuevo Paradigma de la División del Poder Público.**

Marineyla Cabada Huerta

La Facultad de Iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Juan Manuel Hernández Licona

**Los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados
Análisis de Derecho Comparado**

Juan Manuel Escuadra Díaz

JULIO - SEPTIEMBRE 2009



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Quórum Legislativo 98

Derechos Reservados:

Julio - Septiembre de 2009



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Enero de 2007

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Velázquez Gallegos Rafael
Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior

Ayala López Humberto

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Ramírez Acuña Francisco Javier

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Rojas Gutiérrez Francisco José

Integrantes

Dip. Vázquez Mota Josefina Eugenia

Dip. Encinas Rodríguez Alejandro de Jesús

Dip. Guerra Abud Juan José

Dip. Vázquez González Pedro

Dip. Tamez Guerra Reyes S.

Dip. Jiménez León Pedro

Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Suárez Licona Emilio

Secretario de Servicios Administrativos

Y Financieros

Ing. Zamanillo Pérez Ramón

Director General del Centro de Estudios de Derecho e

Investigaciones Parlamentarias

Dr. Trejo Cerda Onosandro



Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente

Dip. Fayad Meneses Omar

Secretarios

Dip. Pérez Domínguez Guadalupe

Dip. Rétiz Gutiérrez Ezequiel

Dip. Castro Cosío Victor Manuel

Integrantes

Dip. Aguilar González José Oscar

Dip. Alvarado Arrollo Fermín Gerardo

Brindis Álvarez María del Rosario

Dip. Del Mazo Morales Gerardo

Dip. Ferreyra Olivares Fernando

Dip. González Ulloa Nancy

Dip. Mendoza Díaz Sonia

Dip. Ochoa Mejía Ma. Tere Rosaura

Dip. Santana Alfaro Arturo

Dip. Saracho Navarro Francisco

Dip. Vázquez González Pedro

Contenido

Hacia Nuevas Formas de Estado Consuelo Sirvent Gutiérrez	9
Elefantes y Ratones (Candidaturas Independientes) Juan Ramírez Marín	31
Los órganos Constitucionales Autónomos y el Nuevo Paradigma de la División del Poder Público. Marineyla Cabada Huerta	73
La Facultad de Iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Juan Manuel Hernández Licona	101
Los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados Análisis de Derecho Comparado Juan Manuel Escuadra Díaz	143

Hacia Nuevas Formas de Estado

Consuelo Sirvent Gutiérrez*

* Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

En el mundo contemporáneo, las ciencias sociales se han interrelacionado de manera exponencial; de tal suerte que la economía, el derecho, el derecho internacional, la sociología y la ciencia política interactúan de tal forma que los patrones clásicos de estas ciencias sobre todo en el actuar político, han producido modalidades que permiten establecer hipótesis de una ciencia política que rompe las doctrinas tradicionales y crea nuevas formas de Estado que son resultado del desarrollo económico global y de la dinámica social que han transformado instituciones que antes nos parecían antitéticas y que hoy contribuyen a la formación ecléctica de paradigmas que interactúan en el dinámico proceso de una sociedad que cambia vertiginosamente en la historia actual.

Este trabajo pretende despertar inquietudes y apuntar algunos de los cambios de la sociedad actual en materia de ciencias políticas y derecho constitucional; es sólo el principio de una investigación que debe realizarse para entender a cabalidad no sólo el presente de las formas políticas, sino el futuro que ya llegó.

I. Nacimiento y evolución del Estado

1.1. Generalidades

La ley de la sociabilidad que fundó a la familia llevó su influencia aún más allá; asoció a las familias entre sí formando grupos, y con el transcurso del tiempo en cada grupo se multiplicaron y complicaron las relaciones, por lo que la asociación fundada por ley natural necesitó de un lazo de unión para no vivir en el caos. Es entonces que se hizo necesario el establecimiento de reglas que fijaran las relaciones entre ellos y como consecuencia de un poder que protegiera las relaciones jurídicas; ese poder fue el Estado.

En toda sociedad humana que se forma excediendo la familia surge y se inicia la necesidad de un poder que haga cumplir el derecho, estableciendo organizaciones o instituciones que decidan los casos litigiosos y defiendan el todo social contra las agresiones exteriores; así gradualmente y según ciertas circunstancias, se forma una serie de organismos especiales para las necesidades de la vida jurídica, enlazadas todas ellas y derivadas de un poder común que es el propio Estado.

1.2. Nacimiento y Evolución del Estado.

El significado etimológico de la palabra Estado, proviene del latín *status*, de *stare*, estar; es decir, la condición en que se encuentra una persona o cosa en relación con los cambios que influyen en su condición.

La palabra Estado en su significado etimológico fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento.¹

Durante el Renacimiento se comenzó a utilizar el término Estado y correspondió

¹SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, T.I, Instituto Mexicano de Cultura, México, 1971, p. 198.

a Nicolás Maquiavelo el ser el precursor del concepto moderno de Estado, quien en el siglo XVI empleó este término en su obra “El Príncipe”, que se inicia con la frase: *Todos los estados, y todos los territorios en los que han sido dominados, los hombres han ejercido su autoridad por medio de una república o de un principado.*² Este vocablo no existía en la terminología antigua; sin embargo, esto no quiere decir, que el fenómeno político que conocemos como Estado sea nuevo; por el contrario, es una realidad humana de todos los tiempos, que ha recibido a través de la historia diversas denominaciones.

El Estado que primero se le llamó *polis* entre los griegos, después para los romanos fue *regnum e imperium*, más tarde *land* entre los pueblos germánicos, fue bautizado así como ya mencionamos anteriormente por Maquiavelo quien fue él que introdujo el uso del vocablo, con su acepción actual, en la literatura política.

Ante la incertidumbre acerca de su origen y la euforia desatada durante el siglo pasado en la búsqueda de rastros que aclararan la polémica, se han externado diversas teorías sin que ninguna de ellas haya logrado jerarquizarse sobre las otras, ya que como en su momento señaló Kelsen; *apenas se ha llegado a establecer que el nacimiento del Estado hallase condicionado por la coexistencia permanente de una amplia multitud de hombres; con esto se indica, sin embargo, la condición natural de origen de toda ideología social, de diferenciación superior, pero en modo alguno, la propia del Estado.*³

Bajo esta premisa, hay que destacar algunas teorías que se han postulado y que encierran cierto grado de validez si se estudian en el contexto de su ideología:

1. *Teoría ético espiritual.* La naturaleza racional y libre del hombre es la causa del Estado. Sólo la vida social impulsada por la inteligencia humana es capaz de alcanzar las formas políticas. La sociedad para subsistir requiere de una organización y del poder coactivo (Aristóteles).⁴
2. *Teorías teológicas u origen divino.* Su origen es sobrenatural, es creado por Dios. La divinidad ha creado el poder político, bajo esta forma de pensamiento destacan San Agustín (*La ciudad de Dios*), Santo y Tomás de Aquino (*Summa theologica*).⁵
3. *Teoría del origen familiar del Estado.* La familia constituye una unidad natural, a la que es inherente el derecho de propiedad privada, y de ella se forman el estado y todas las demás comunidades. El estado es un gobierno de familias; es el *pater familias* quien se convierte en ciudadano cuando sale de su casa y actúa con otros cabezas de familias. Para la defensa común y la consecución de ventajas mutuas surgen muchas asociaciones de familias (pueblos, ciudades,

²MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Trad. Angeles Cardona, Madrid, Editorial Bruquera, 1983, p. 29.

³KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Trad. Eduardo García Máynez, 3ª reimpresión, México, UNAM, 1983, p. 215.

⁴ARISTÓTELES, Política, Libro Primero, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 157.

⁵SANTO TOMÁS DE AQUINO, Suma Teológica, Trad. Ismael Quiles, Colección Austral, 1943, p. 92.

cuerpos y colegios de varias clases) y cuando estas asociaciones son unidas por una autoridad soberana, se forma un Estado. (Bodino).⁶

4. *Teoría del origen convencional del Estado, del pacto social o voluntarista.* El contrato social como generador de la sociedad civil y el contrato político que dio origen a las formas políticas. *La esencia radica en que uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo. Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida, y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy es República o Cuerpo Político, el cual es denominado Estado cuando es activo.* (Rousseau)⁷ bajo esta corriente también hay que destacar a John Locke (*ensayo sobre el gobierno civil*) y Thomas Hobbes (*Leviatán*).
5. *Teorías naturalistas.* El Estado es un fenómeno natural o sujeto a fuerzas derivadas de la naturaleza, como el carácter geográfico, topográfico, hidráulico, hasta las fuerzas sociales, económicas y políticas (Émile Zola).
6. *Teoría del origen violento del Estado.* El Estado es una institución social forzada por un grupo victorioso de hombres sobre un grupo derrotado, con el único propósito de regular el dominio del grupo de los vencedores sobre el de los vencidos, y de resguardarse contra la rebelión interna y el ataque desde el exterior. El objeto de esta dominación es la explotación económica de los vencidos por parte de los vencedores. (Oppenheimer)⁸

Los intentos por encontrar el origen del Estado han declinado porque los esfuerzos se han enfocado a conceptualizar lo que es el Estado en sí, desde Jellinek hasta autores contemporáneos, han vertido su opinión al respecto:

Para el jurista alemán Jellinek, el Estado es un fenómeno social que consiste en la condición especial de un cierto grupo de relaciones entre los hombres. Explica que las relaciones que se establecen entre los hombres son de mando-obediencia de un modo permanente en un territorio. Las relaciones humanas que se dan en el Estado son de una múltiple diversidad; por ello, hay que ordenar y reducir los elementos diseminados a unidades. Así existen unidades en la vida social, especiales, causales, formales y teleológicas. En estas últimas, en donde la diversidad de relaciones humanas se unifican por el fin común a que tienden y por ello se les llama asociación. A este tipo de unidad pertenece el Estado.⁹

⁶Enciclopedia Jurídica Omeba, “Estado”. T.II, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1964, p. 817.

⁷ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, UNAM, México, 1984, pp. 21-22.

⁸OPPENHEIMER, Franz, *The State*, Free life Editions, New York, USA, 1975, p. 32.

⁹JELLINEK, Georges, *Teoría General del Estado*, Trad. Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1970, pp. 323-324.

Hans Kelsen, al respecto señala: *El Estado es un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad. Todo el mundo admite que el Estado mantiene relaciones esenciales con el orden jurídico. Pero si no se admite que esa relación significa identidad, se debe ante todo a que no se reconoce que el Estado mismo es un orden. El Estado no es un hombre o muchos hombres que están bajo un poder ordenad: es un orden bajo cuyo poder están los hombres, Y este poder no es otra cosa sino la vigencia de este orden, que es un ordenamiento jurídico.*¹⁰

Para Heller el Estado es una estructura de dominio duradero renovado a través de un actuar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio de estado.¹¹

Serra Rojas, complementa la idea señalando la existencia de un concepto vulgar y otro científico para explicar lo que es el Estado. Sobre el concepto vulgar del Estado, expresa que la gente pretende que el Estado sean las personas que laboran para el Estado, sus bienes, los símbolos que lo representan, el poder público que ostenta con o sin autoridad.¹²

La gente –continúa en su planteamiento Serra Rojas– no entiende que el Estado es un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad. El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.¹³

Para Serra Rojas, los elementos del Estado se clasifican en elementos esenciales o constitutivos, conformados por la población, el poder y el orden jurídico y; la soberanía y los fines del Estado como elementos determinantes.¹⁴

A fin de expresar lo que es el Estado, Enrique Sánchez Bringas realiza un estudio de las diversas perspectivas que presentan las teorías que tratan de explicar lo que es el Estado, identificándolo como organismo (Gierke), como espíritu (Hegel), como institución (Maurice Hauriou), la ya mencionada corporativista de Jellinek o el pensamiento de Kelsen que ve al Estado como un orden normativo.

De todo esto desprende Sánchez Bringas, que al Estado hay que considerarlo como un hecho social, como un fenómeno que se produce cuando una sociedad asentada permanentemente en un territorio, logra diferenciar de manera sistemática a los gobernantes de los gobernados. El Estado como hecho social, es

¹⁰KELSEN, Hans, *op citp.* 217.

¹¹HELLER, Norman, *Teoría del Estado*, Trad. Luis Tobío, 6ª Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 255.

¹²La autoridad y el poder son dos cosas distintas: poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar obedecer a otra. Autoridad es el Derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder. El poder sin autoridad es tiranía. SERRA ROJAS, *op cit.*, p. 293.

¹³SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, pp. 166-168.

¹⁴*Ibidem*, pp. 238, 242, 271, 293, 294, 314, 348 y 406.

una realidad integradora de una población que dispone de un ámbito territorial, y que distingue claramente entre la parte poblacional que gobierna (gobernantes) de la gobernada (gobernados). Esta realidad cobra existencia jurídica a través de las normas que integran su orden normativo interno.

Aclara para finalizar su postura, que el Estado no existe como persona jurídica sin un cuerpo normativo, pero la falta de éste no impide la existencia del Estado como una realidad social, de lo que se deduce que para Sánchez Bringas, los elementos que conforman al Estado, son: la sociedad, el territorio, los gobernantes y como elemento no indispensable, el orden jurídico.¹⁵

Sobre este intento de conceptualizar lo que es el Estado, han escrito infinidad de autores y el tratar de desglosar el pensamiento de cada uno de ellos sería ocioso, pero sí es importante mencionar que independientemente de la denominación que le den a cada uno de ellos y las distintas formas de clasificarlos, existe una reiterada coincidencia en señalar como elementos que conforman al Estado a los siguientes: territorio, población y poder.

I.3. Fines del Estado

La palabra fin aparece en todos los casos como una meta, un plan para conseguir algo o para que se justifique nuestra acción o se constituya una aspiración individual o colectiva; el fin es aquello en vista de lo cual se hace una cosa.

Jellinek señala que el Estado tiene los siguientes fines: el bienestar del individuo y de la colectividad manteniendo y protegiendo su existencia; asegurando la libertad, la seguridad y la conservación de la vida de derecho.

Los fines del Estado están en conexión directa con las actividades del individuo. Los fines del Estado que han de cumplir son actividades en las cuales ordena, ayuda, favorece o desvía las manifestaciones de la vida individual y social.

Existen muchas teorías que tratan de explicar los fines del Estado; entre los más importantes tenemos precisamente la teoría que niega toda finalidad al Estado; es decir, el Estado no tiene un fin determinado, sino que el fin existe en sí mismo. Muchos tratadistas no están de acuerdo con esto y dicen que imaginarnos al Estado sin un fin o simplemente comprobar que una organización política carece de fines, es aceptar una fuerza incontrolada y despiadada que se ejerza sin ninguna justificación.

Kelsen manifiesta que el Estado se reduce a una forma jurídica al servicio de cualquier fin social posible, y dice que a la esencia del Estado no pertenece absolutamente ningún fin específico; el Estado no es más que un medio para la realización de todos los posibles fines sociales. Si el Estado es una creación artificial de la sociedad, se debe suponer que no tiene otros fines que los propiamente humanos.

Otra teoría es la de la finalidad absoluta que supone la perfección del Estado al considerarse una finalidad que es común a todos los estados. Es considerar un

¹⁵SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, pp. 19-24.

Estado tipo, general o universal, al cual pueden aplicarse principios absolutos. En este grupo de teorías absolutas nos encontramos también con las teorías morales, que le asignan al Estado el bien moral.

Las teorías de la finalidad relativa estudian los fines que son impuestos a la actividad del Estado por su propia naturaleza, y analizan los conceptos finalistas que se determinan en las constituciones observando las funciones actuales que realiza el Estado.

Los fines del Estado son las metas o propósitos generales que la evolución política ha venido reconociendo y se incorpora al orden jurídico; estos fines se señalan en forma expresa en la legislación.

La finalidad del Estado es garantizar la seguridad y el bienestar de la población. El Estado atenderá las siete necesidades humanas básicas: agua, alimentos, vivienda, energía, salud, educación y ocupación.

El Estado se justifica por sus fines. Cualquier fin social puede ser realizado por el Estado por medio de sus funciones. Si el Estado ha existido y existe es porque tiene fines que realizar.

II. Elementos del Estado

Los tratadistas de teoría general del Estado coinciden en afirmar que para que pueda existir un Estado, es necesario que coexistan tres elementos esenciales: un territorio, una población y un poder. La conciliación de estos tres elementos es lo que posibilita la creación de un Estado que puede perdurar y ser tan estable como las circunstancias lo permitan.

No se discute en torno a la extensión del territorio, ni del número de la población o si a ésta la forman una o varias etnias, pero sí se afirma que esos dos elementos deben estar sujetos a un régimen jurídico mediante un consenso de voluntades.

2.1. Territorio

Todo Estado debe poseer un territorio como un supuesto imprescindible de su organización, de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no hay Estado sin territorio.

Por territorio entendemos la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder, de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado.¹⁶

Para Kelsen el territorio no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado, el cual no es una superficie, sino un espacio de tres dimensiones, ya que la validez, lo mismo que la eficacia del orden jurídico nacional, no sólo se extiende a lo ancho y a lo largo, sino también en altura y profundidad.¹⁷

¹⁶GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Op. cit., p. 98.

¹⁷KELSEN, Hans, Teoría general del Derecho y del Estado, Trad. Eduardo García Máynez, UNAM, México, 1983, p. 257.

El territorio no debe identificarse como una porción de tierra; por el contrario, son los espacios donde el Estado ejerce sus dominios. El territorio comprende las islas incluyendo los arrecifes y cayos; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; las aguas de los mares territoriales y las marítimas interiores; el espacio situado sobre el territorio; el suelo y el subsuelo.

Las fronteras son las delimitaciones territoriales naturales o artificiales de un Estado. Las fronteras naturales son los mares, los ríos y montañas entre los países o los signos materiales que precisan los límites como los monumentos, mojoneras, zanjas etcétera. Las fronteras son límites de separación que delimitan las esferas de actividad jurídico política del Estado.

Las fronteras de un Estado se demarcan por medio de tratados internacionales y de las convenciones sobre arreglos de límites, cuando colindan con otro Estado, o en su propia constitución y en las leyes que fijan las características de esas fronteras.

El territorio del Estado tiene las características de unidad e impenetrabilidad. La primera se refiere a que la unidad del territorio estatal es una unidad jurídica no geográfica ya que un Estado puede tener áreas geográficas separadas sin contigüidad física; estas áreas separadas forman una unidad en cuanto uno y el mismo orden jurídico es válido para todas ellas. Por lo tanto, la unidad territorial del Estado es una unidad jurídica, no geográfica natural.

Respecto a la segunda característica, la de impenetrabilidad, se sigue el principio de que el orden jurídico nacional tiene validez exclusiva para un cierto territorio, el territorio del Estado en sentido estricto, y el que dentro de ese territorio todos los individuos se hallan sometidos única y exclusivamente a ese orden jurídico nacional o al poder coactivo de ese Estado; usualmente se expresa diciendo que en un territorio sólo puede existir un Estado o que el Estado es impenetrable.¹⁸

El derecho internacional afirma al territorio como uno de los elementos esenciales del Estado, en sus dos aspectos generales: como una cosa sobre la que el Estado tiene derecho exclusivo, y como asiento de las relaciones de autoridad. Nunca han sido tan celosos los estados como en los problemas relacionados con la integridad de su territorio, pues a ellos se vinculan los problemas de la soberanía. El territorio fija el límite dentro del cual se ejerce la competencia de los órganos del Estado y es un factor indispensable para su desarrollo.

2.2 Pueblo

Pueblo es el conjunto de individuos cuyas voluntades vinculatorias y cuya acción unificada es un plexo de ideales, intereses, propósitos y tradiciones comunes que integran una nación y constituyen en determinadas circunstancias históricas y ambientales un Estado.

Pueblo se identifica con nación; esto es, el conjunto de seres humanos unidos por un sentimiento de pertenencia nacional. Este sentimiento se funda en una pluralidad de factores; entre los más significativos se encuentran la afinidad racial,

¹⁸KELSEN, Hans, Op. cit., p. 247.

la comunidad de cultura, y la comunidad de destino político.¹⁹

La palabra pueblo es un término de contenido estricto, ya que con él solo aludimos a las personas que están sujetas a nuestra soberanía y ligadas por los vínculos de la ciudadanía y la nacionalidad.

El término pueblo hace referencia sólo a una parte de la población; es decir, a aquella que goza de la nacionalidad y de los derechos civiles y políticos reconocidos legalmente.

En la mayor parte de los ordenamientos se aceptan tres criterios para determinar quienes son sus nacionales: *ius soli* (por el lugar de nacimiento), *ius sanguinis* (por los padres de quienes se nace), y el *ius domicili* (por el lugar donde se reside). Estos criterios suelen adoptarse combinados y sujeta su vigencia, para los casos concretos, al principio de reciprocidad del Estado parte en el problema.²⁰

Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un doble papel, puede ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal. En cuanto objeto del *imperium*, la población es un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.

No debe confundirse al pueblo del Estado con la población ya que bajo ésta se alude al conjunto de hombres y mujeres nacionales y extranjeros, que se encuentran en un momento dado dentro del territorio del mismo, cualquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población.

El concepto pueblo se refiere al conjunto de individuos cuyas voluntades vinculatorias y cuya acción unificada en plexo de ideales, intereses, propósitos y tradiciones comunes integran una nación y constituyen en determinadas circunstancias históricas y ambientales un Estado.

2.3. Poder

El poder es un medio para que el Estado pueda cumplir con sus fines imponiendo obediencia. Poder es el dominio, imperio, facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa.

Serra Rojas menciona que *en el Derecho Público moderno el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo.*²¹

El poder es a la vez una fuerza moral, jurídica y una material. La fuerza moral encausa y justifica el poder, la segunda lo organiza y la tercera le permite realizar los fines de una comunidad política.

¹⁹FIX FIERRO, Héctor, y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Pueblo" en Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 2640.

²⁰ALBENDEA PAVÓN, José, *Teoría constitucional y ordenamientos comparados*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1997, p. 17.

²¹SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 295.

El orden jurídico que integra el Estado es inconcebible sin el poder del que se le provee para su efectividad. Estado y poder mantienen una estrecha relación, por lo que es difícil establecer cuál es la parte del Estado que no se manifiesta como poder, o cuál es el aspecto del poder que no es totalmente regulado por el mismo Estado.

Preciado Hernández dice que el poder no está constituido exclusivamente por el monopolio de la fuerza que permite a sus detentadores imponer su voluntad a los demás; no es sólo capacidad de dominación sino ante todo autoridad, derecho de mandar, de decidir, de resolver conflictos, derechos subjetivos de los gobernados que tienen como relación el deber de obedecer a los gobernantes. Este derecho de mandar, decidir, y el correlativo deber de obedecer, constituye la relación jurídica que se funda en la justicia y en el bien común que debe ser la finalidad del Estado.²²

El poder del Estado se funda en la pretensión de que el Estado como persona, es titular de derechos y obligaciones y tiene derecho para exigir a sus súbditos la obediencia para conseguir los fines de la sociedad,

En su acción de gobernar a los hombres, el poder del Estado debe utilizar la fuerza para la consecución del bien; el Estado para esto tiene a su disposición a la policía y al ejército, para apoyar cualquier procedimiento de ejecución. El poder del Estado es por consecuencia poder de derecho; para que se lleve a cabo, es necesaria la fuerza y el ejercicio de la coacción para que constituya un deber jurídico.

III. Formas de Estado

Las distintas formas de organizar el poder con base territorial dan lugar a las formas de Estado, independientemente de cómo sea su gobierno. Así por ejemplo, la monarquía o la república que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en uno federal, que son formas de Estado.

Generalmente se reconocen como formas de Estado el Estado confederado, (ya en desuso) y los tradicionales Estado Unitario y el Estado Federal. Sin embargo, prestigiados juristas han agregado el Estado regional, debido a la relevancia que en la primera mitad del siglo pasado, tuvo el desarrollo de las regiones en países como España e Italia, principalmente.

1.1 Confederación

La confederación es una vinculación entre estados, creada por un pacto internacional; los estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior; por lo tanto, las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada estado confederado.²³

La confederación se basa en un tratado y es una sociedad; es decir, una relación

²²PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Ensayos filosóficos-jurídicos*, Editorial Jus, México, 1987, p. 157.

²³TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 113.

jurídica, no produce un nuevo sujeto de voluntad, sino una comunidad de voluntad de los miembros. La confederación no disminuye la soberanía de los estados miembros; lo único es que éstos se comprometen a ejercer ciertas funciones en común a través de unos órganos comunes, que no están situados sobre los estados ya que sus decisiones necesitan para ser eficaces de un acto de voluntad de éstos.²⁴

El antecedente más remoto que tenemos de la confederación se encuentra en la mitología griega que dice:

*La mujer más hermosa del mundo era Helena, hija de Zeus y Leda, Corrían tales voces sobre su belleza que no había joven príncipe en Grecia que no deseara casarse con ella. Cuando sus pretendientes se reunieron en la casa de Helena para solicitar formalmente su mano, eran tantos y pertenecían a familias tan poderosas que su supuesto padre, el rey Tíndaro, marido de Leda, vaciló en elegir a uno de ellos, temeroso de que los demás se unieran en contra suya. Por tanto les exigió que juraran solemnemente un pacto de que, quienquiera fuera el marido de Helena, los demás defenderían su causa si éste recibía algún agravio a consecuencias de su matrimonio. Después de todo representaba una ventaja para cada pretendiente unirse en esta alianza ya que cada uno de ellos esperaba ser la persona elegida y así se comprometieron a castigar sin piedad al que tratara de raptar a Helena. El elegido fue Menelao rey de Esparta. Años después Helena fue raptada por el hijo del rey de Troya y los reyes griegos se unieron para destruir Troya por está alianza que habían jurado.*²⁵

Históricamente encontramos la confederación en la primera liga de Delos contra Persia 477-404 a.C. Fue creada por Aristides como alianza entre distintas ciudades griegas del mar Egeo para liberarse de la dominación persa. Su finalidad era recuperar las ciudades del Asia Menor del dominio persa, para lo cual sus miembros contribuían con barcos y hombres o pagaban un tributo a Atenas.

Cada una conservaba su autonomía y disponían de una voz en el Consejo que se reunía una vez al año en el santuario Panhelénico de Delos. Dejaron aumentar el poder de Atenas y ya no fungieron como alianza real; perdieron el derecho de acuñar moneda e incluso dependieron de la justicia ateniense. Degeneró tanto que incluso Atenas los reprimió en la guerra 440-439 al considerarlos como súbditos.

Suiza. En los siglos XII y XIII, comunidades urbanas obtuvieron su libertad de Alemania y se constituyeron en una confederación compuesta por tres cantones montañoses de Uri, Schwyz y Unterwalden firmaron un pacto en 1291, dando nacimiento a la confederación Suiza (Helvética) En el pacto se comprometieron a prestarse mutuamente apoyo ofensivo y defensivo y se negaron a admitir en sus territorios a ninguna autoridad que no fuera ejercida por naturales del país. En 1353 se constituyó la confederación de ocho cantones; luego se unen otros y

²⁴GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1999, p. 211.

²⁵ *LA ILIADA*, Estudio preliminar de David García Bacca, Editorial Cumbre, México, 1979, p. XIII.

para 1513 la confederación estaba constituida por trece cantones. A finales del siglo XVIII, el ejército francés conquistó Suiza, y Napoleón Bonaparte decretó en la República Helvética una constitución centralista en 1798 y más tarde en 1803 decretó una constitución federal. En 1848, se dictó una nueva constitución donde se volvió a establecer el Estado Confederado suizo, siendo revisada en 1874 y la alianza cantones soberanos fue sustituida por el moderno Estado federal. Aunque por razones históricas, el nombre oficial de Suiza sigue siendo “Confederación Helvética”.

El sistema confederado también rigió en los Estados Unidos ya que cuando las trece colonias de Inglaterra se independizaron en 1776, era necesario institucionalizar los vínculos entre las trece colonias, ahora estados. Por lo que en 1776 se presentó un documento denominado “Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua” donde establecieron como forma de Estado la confederación. Esta obra se discutió y aprobó por el Congreso en 1777; se firmó en 1778, pero entró en vigor en 1781.

La ineficacia del régimen confederado se puso de manifiesto cuando terminó la Guerra de Independencia. Mientras los trece Estados luchaban contra un enemigo común, los lazos políticos y jurídicos no tenían que ser fuertes. Cosa distinta sucedió cuando afrontaron los problemas de la paz, ya que surgieron problemas entre ellos. Por lo que se convocó a una asamblea en 1787 en Filadelfia, para revisar los artículos de la confederación y presentar dictamen al congreso y a las distintas legislaturas sobre las alteraciones y adiciones para adaptar la constitución a las exigencias del gobierno y al mantenimiento de la unión. Sin embargo, lo que resultó de esta asamblea fue una nueva Constitución, que estableció como forma de Estado la federación. La Constitución entró en vigor en 1789.

La confederación generalmente presenta las siguientes características:

- a. Es una vinculación entre Estados, con intención de perpetuidad, y creada por un pacto internacional.
- b. La confederación se crea para un fin específico que puede ser: la defensa exterior y la sustitución de la guerra u otras formas distintas de enfrentamiento entre los Estados miembros, pero se acepta que estas motivaciones pueden variar según los casos, y puedan darse las uniones por motivos culturales, económicos y sociales.²⁶
- c. Está dotada de órganos estables a los que se atribuyen diferentes competencias.
- d. Los Estados miembros pueden separarse de la confederación sin ningún problema.
- e. Cada Estado miembro conserva su personalidad internacional pudiendo concertar tratados con los demás estados miembros de la confederación, como con otros estados ajenos.

Actualmente no existe ninguna confederación con estas características.

²⁶ONAIIDA, José Miguel, *Instituciones de Derecho Constitucional*, Editorial Errepar, Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 211.

Los siguientes países, aunque hoy son federaciones, en el pasado tuvieron estructura confederada:

La Confederación Helvética, proclamada como república en 1798 y transformada en la actual federación Suiza en 1874.

La Confederación Alemana del Norte, en 1870 cambió de nombre por el de Imperio Alemán; posteriormente, en 1919, por el de República de Weimar y en 1990 por el de República Federal Alemana.²⁷

Los Estados Unidos de América, que nació como una confederación, hasta que se dictó la actual Constitución de 1789, dando nacimiento al Estado federal.

3.2. Federación

La federación deriva del latín *foedus* que significa: pacto, tratado o alianza.

El Estado federal, es la organización de dos o más estados miembros, con poderes políticos propios y originarios, que delegan en un gobierno central la personalidad en el ámbito internacional y la titularidad de competencias centrales comunes generales y permanentes.

Para Onaíndia el federalismo implica la preexistencia de varios estados con poder soberano que, en virtud de un acuerdo documentado en la constitución, transfieren ese poder a la nueva estructura política creada por ellos. Los estados quedan desapoderados de su poder soberano y conservan, solamente, las atribuciones propias de las entidades autónomas.²⁸

La federación tiene como fuente una Constitución. Porque el acuerdo que da origen a ella es un acto de poder constituyente que produce, además, un nuevo status de cada miembro puesto que altera su forma de existencia política y porque la esencia misma de la federación exige cierta injerencia en los asuntos de los estados miembros a fin de mantener, asegurar y garantizar su propia existencia.²⁹

El federalismo admite graduación, según que las entidades federadas se hayan reservado atribuciones según la importancia de las mismas (poderes residuales). Las facultades que no se señalan expresamente para dichas entidades, se reservan para el poder central. Ejemplo es Canadá. El Acta Constitucional de 1867 establece que todo lo que no se menciona como perteneciente a las legislaturas provinciales es de competencia del Parlamento nacional; en otras palabras, las facultades residuales son federales.

En otras ocasiones, la distribución de competencias es del centro a la periferia; es decir, de la federación a las entidades federadas. Las que no se hayan señalado para el centro, pertenecen a las entidades miembros. En este caso, se habla de poderes delegados.³⁰ En México al igual que en Estados Unidos, tenemos los

²⁷ALBENDEA PABÓN, José, Op. cit., p. 40.

²⁸ONAINDIA, José Miguel, *Instituciones de Derecho constitucional*, Editorial Errepar, Argentina, 2004, p. 218.

²⁹GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1999, p. 210.

³⁰ALBENDEA PABÓN, José, Op. cit., p. 41.

poderes delegados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 124: *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

Constitución de los Estados Unidos de América. Enmienda X: *Las facultades que la Constitución no delega en los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservadas a los Estados respectivamente, o al pueblo,*

También existen materias de competencia mixta o coincidente pues, en algunos casos, las entidades miembro complementan determinadas disposiciones del poder central o viceversa, en el marco de una colaboración recíproca.

El sistema federal nació en los Estados Unidos de América, con la Constitución de 1787. El Estado federal no respondía a un esquema previo, sino a necesidades prácticas; se trataba de buscar una fórmula que hiciera compatibles la existencia de los estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismo en la esfera de sus funciones. En esa época las formas de Estado que se conocían era el Estado confederado y el Estado unitario; el federal surgió como una forma intermedia.

El sistema federal, en parte por necesidades reales y en parte por simple fenómeno imitativo, pasó de los Estados Unidos a muchos países del mundo. Como por ejemplo México, donde, en la Constitución de 1824, la primera que nos rigió como país independiente lo establecimos. El artículo 4 dice: *La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.*

El Estado federal puede surgir, ya sea como resultado de una vinculación jurídico política de Estados hasta entonces independientes, como por ejemplo, los Estados Unidos o Suiza, o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como por ejemplo México.³¹

Las principales características del Estado federal son las siguientes:

- a. La fuente del Estado federal es la constitución, donde se deslindan las competencias entre la federación y los estados federados. Cada distribución de poder es específica de cada caso concreto.³²
- b. Existe igualdad jurídica de todos y cada uno de sus miembros.
- c. Los Estados miembros o federados no son soberanos. Son autónomos y tienen autonomía dentro de los límites fijados por la Constitución Nacional.
- d. Los Estados federados no tienen la posibilidad de resistir las disposiciones del estado federal ni de separarse.
- e. La federación y no los estados federados es la única que tiene personalidad jurídica internacional.

³¹GARCÍA PELAYO, Manuel, Op. cit., p. 215.

³²GIROTTI, María Cristina, GONZÁLEZ, Ramiro, *Elementos para el estudio del Derecho constitucional*, editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 13.

1.2 Estado centralizado o unitario.

Un Estado unitario es aquel en que toda actividad pública emana del centro y converge hacia él. Se basa por tanto, en relaciones de supra y subordinación. Un solo centro de poder tiene el monopolio de creación de normas jurídicas que valen para todo el territorio; asimismo, la administración y la jurisdicción se llevan a cabo por órganos de dicho poder.

En el Estado unitario existe un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas.³³

La idea de un poder central significa que de él emanan las decisiones políticas fundamentales, sin perjuicio de una eventual delegación parcial en ciertas autoridades administrativas locales sujetas, en orden a su funcionamiento, al control del gobierno central. En este último caso, los órganos del gobierno pueden estar descentralizados, pero no desconcentrados; es decir, los órganos de gobiernos locales no son autónomos.

Albendea Pabón dice: *en el sentir de algunos tratadistas, el Estado unitario es la más vigorosa comunidad política que pueda concebirse, porque tiene la cohesión que tenía la Ciudad-Estado, mejorando por su exención las posibilidades.*³⁴

El Estado unitario constituye la forma de organización más común de la mayoría de las naciones.

Las principales características de los Estados unitarios son:

- a. Una autoridad única y central
- b. Un mismo régimen constitucional
- c. Un orden jurídico único

1.2 Estado Regional.

El Estado regional es un modelo de división territorial político-administrativa intermedia entre la federación y el Estado unitario. Este tipo de Estado posee divisiones territoriales denominadas regiones. Las regiones son entidades territoriales perpetuas; tienen base geográfica y fundamento geopolítico existen por sí mismas, no se decretan, se identifican.

En el Estado regional se da una descentralización del poder, menor que en la forma federal pero mayor que en la unitaria; es más centralizado que uno federal y menos centralizado que un Estado unitario. En el Estado regional la descentralización está constitucionalmente garantizada. De igual manera, el Estado se funda sobre la base de las identidades culturales, sociales e históricas de las comunidades establecidas en un mismo territorio.

³³SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 351.

³⁴ALBENDEA PABÓN, José, Op. cit., p. 44 .

La descentralización regional supera el centralismo unitario, pero no alcanza al federativo, ya que las entidades territoriales no son estados miembros; el Estado regional no posee entidades soberanas como en un Estado federal; la fuerza de éstas deviene del poder central. La diferencia entre un Estado regional y uno federal sería el origen de las atribuciones: en el Estado federal, son los estados federados los que deciden ceder parte de sus atribuciones a la federación; en el regional, es el Estado central el que las cede a las entidades que lo componen.

Las regiones se rigen por un Estatuto pues no gozan de autonomía constitucional como es el caso del Estado federal.

Las Facultades de las regiones no son puramente administrativas; si bien es cierto, éstas comienzan siendo la prioridad, conforme el proceso de descentralización se expande, las facultades que poseen se van incrementando al grado de tener un alto nivel de desarrollo propio en el ámbito de la localidad.

Otro aspecto importante de este tipo de organización, es que las regiones pueden unirse en comunidades para la realización de ciertos programas de tipo social, político o cultural.

Esta forma de Estado aparece mencionada por primera vez en la Constitución española de 1931 y en la italiana de 1947. Actualmente no son los únicos países en donde las regiones son una realidad económica, cultural y política. Pero sí fueron los primeros en otorgar el reconocimiento constitucional que dio lugar a la peculiar forma de Estado.³⁵

Respecto a la naturaleza jurídica de esta forma de Estado, las opiniones se encuentran divididas: unos autores consideran al Estado regional como una nueva forma de Estado unitario; otros creen que es una variante del Estado federal; y otros más sostienen que el Estado regional es un tipo intermedio entre el Estado Unitario y el Estado federal.³⁶

Ante la incapacidad de encasillar al Estado regional dentro de las dos formas tradicionales de Estado, como son el unitario y el federal, los constituyentes españoles trataron de encontrar una forma original que respondiera a la realidad nacional. A este respecto Jiménez de Azúa que figuraba como Presidente de la Comisión encargada de elaborar la Constitución española de la Segunda República en 1931, mencionó que España no era un país unitario, ya que existían regiones de naturaleza típica, de perfil acusado, pero esto no los obligaba a establecer un Estado federal, ni tampoco se podía distorcionar la realidad y establecer un sistema unitario. El Estado unitario estaba en crisis después de la Primera Guerra Mundial ya que muchos de los menesteres que caían sobre el Estado no se podían desempeñar bajo el régimen unitario; pero al mismo tiempo manifestó que el federalismo no era la respuesta ya que estaba en decadencia. Tan absurdo sería declarar un Estado unitario como uno federal. La fórmula estaba en el régimen

³⁵ ARMENTA LÓPEZ, Leonel, *Hacia un nuevo federalismo mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2010, p. 115.

³⁶ *Ibidem*.

integral³⁷ (regional), donde podían permanecer unidas al poder central las provincias que así lo desearan y, en cambio, podían demandar su autodeterminación las regiones en la medida en que cada una de ellas, fuese capaz de ejercerla. Este fue el régimen que se estableció en la Constitución española.

Menciona Armenta López³⁸ que no obstante el esfuerzo de los constituyentes españoles para esclarecer lo que se entiende por Estado regional, fue la doctrina italiana la que definió con mayor claridad el concepto de Estado regional. Por ejemplo Ambrosini dice que el Estado regional constituye una forma intermedia entre el Estado unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional, lo que pudiera interpretarse en el sentido de que dicha forma de Estado tendría una realidad independiente.³⁹

Italia adoptó este sistema en su Constitución de 1947. El artículo 115 menciona: Las regiones estarán constituidas en entidades autónomas con poderes y funciones propias con arreglo a los principios establecidos *en la Constitución*.

Artículo 116: *Se establecerán para Sicilia, Cerdena, Trentino-Alto Adigio, Friul-Venecia Julia y Valle de Aosta formas y condiciones especiales de autonomía, con arreglo a estatutos especiales adoptados mediante ley constitucional.*

Toda región tendrá un Estatuto en armonía con la Constitución y con las leyes de la República. El Estatuto regulará el ejercicio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre leyes y medidas administrativas de la región. El Estatuto será aprobado por el Consejo Regional por mayoría absoluta de sus componentes y ratificado por ley de la República.(art. 123)

Cada región tiene como órganos un Consejo Regional, la Junta y su presidente. La Junta regional será el órgano ejecutivo de la región y el Presidente de la Junta representa a la Región y se encarga de las funciones administrativas delegadas por el Estado a la región (art. 121).

La región se convierte en un ente autónomo con poderes y funciones propios en lo legislativo y en lo administrativo, y con cierta autonomía financiera.

España tiene un sistema regionalizado, establecido en la Constitución de 1978.

Las comunidades autónomas son las agrupaciones de provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes. Existen 17 comunidades autónomas.

Cada una de estas autonomías tiene un órgano legislativo llamado Parlamento, Corte o Asamblea, según el lugar. El órgano ejecutivo está a cargo de un Consejo de Gobierno, cuyo presidente tiene la atribución de sancionar las leyes expedidas por el órgano legislativo, y está investido de funciones administrativas.

La Constitución de España establece en el artículo 2: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

³⁷En la Constitución de la República Española de 1931 no se mencionaba Estado regional, sino Estado Integral. En la Constitución de 1978 se utiliza el término Estado regional.

³⁸ARMENTA LÓPEZ, Leonel, Op. cit., P. 115.

³⁹Ibidem.

El artículo 145 de la Constitución establece que las comunidades elaboraran su proyecto de Estatuto de Autonomía que debe ser aprobado por las Cortes Generales para su tramitación como ley.

Artículo 147-1. Los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Artículo, 145-1 En ningún caso se admitía la federación de Comunidades Autónomas.

Las características del Estado Regional son las siguientes:

- a. Las regiones no poseen el carácter de soberanas, pero tienen una importante autonomía política.
- b. Tienen un gobierno propio, con capacidad de dirigir y administrar la entidad territorial, de acuerdo a sus propias políticas.
- c. Las regiones se rigen por un Estatuto pues no gozan de autonomía constitucional
- d. Las regiones no tienen capacidad jurídica de elaborar su propia constitución.

Conclusiones

Se reconocen como formas de Estado tradicionales el Estado unitario y el Estado federal; sin embargo, no hay que estar cerrado a otras formas que puedan ir surgiendo como puede ser el Estado regional, que se considera una realidad jurídica independiente, intermedia entre el Estado unitario y el federal.

La forma de Estado unitaria evolucionó por razones de identidad regional hacia el Estado regional, que en su propia dinámica ha conquistado cada día mayor autonomía, siendo en la actualidad similar al Estado federal; sin embargo, existen limitantes a esta forma que básicamente las podemos definir en la incapacidad que tienen las regiones autónomas de dictarse una constitución propia aun cuando formulan su estatuto, éste debe ser sancionado por las Cortes, el Parlamento o el Congreso.

Las pretensiones nacionalistas de ciertas zonas geográficas con unidad histórica, lingüística muchas veces ha llevado a la conformación de un estado regional antes que uno federal. Esta distribución del poder toma en consideración las identidades culturales, la autonomía financiera, la historia en común y, sobre todo, el reconocimiento de la diferencia para formar la unidad nacional.

La descentralización regional supera el centralismo unitario, pero no alcanza al federativo, ya que las entidades territoriales no son estados miembros; el Estado regional no posee entidades soberanas como en un Estado federal; la fuerza de éstas deviene del poder central. La diferencia entre un Estado regional y uno federal sería el origen de las atribuciones: en el Estado federal, son los estados federados los que deciden ceder parte de sus atribuciones a la federación; en el regional, es el Estado central el que las cede a las entidades que lo componen.

Los procesos autonómicos –regionales–, se pueden ir volviendo complejos; pretenden por un lado, darse dentro de la propia estructura del Estado Federal y por otro lado, intentan escapar a las fronteras clásicas del estado nacional, y proyectarse más allá de ellas. El propósito de conformar una liga de municipios vascos que involucren el norte de España y el Sur de Francia.

Bibliografía

ARMENTA LÓPEZ, Leonel, *Hacia un nuevo federalismo*, Editorial Porrúa, México, 2010.

ARISTÓTELES, *Política*, Libro Primero, Editorial Porrúa, México, 1973.

ALBENDEA PABÓN, José, *Teoría de la Constitución y Ordenamientos Comparados* Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, Santa Fe de Bogota, Colombia, 1997.

FIX FIERRO, Héctor, y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “Pueblo” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1991.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, España, Alianza Editorial, Salamanca, España, 1999.

GIROTTI, María Cristina, GONZÁLEZ, Ramiro, *Elementos para el estudio del Derecho constitucional*, editorial La Ley, Buenos aires, Argentina, 2005.

HELLER, Norman, *Teoría del Estado*, Trad. Luis Tobío, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

JELLINEK, Georges, *Teoría General del Estado*, Trad. Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1970.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Trad. Eduardo García Máynez, 3ª reimpresión, México, UNAM, 1983.

JELLINEK, Georges, *Teoría General del Estado*, Trad. Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1970.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Trad. Ángeles Cardona, Madrid, Editorial Bruguera, 1983.

OPPENHEIMER, Franz, *The State*, Free life Editions, New York, USA, 1975.

ONAINDIA, José Miguel, *Instituciones de Derecho constitucional*, Editorial Errepar, Argentina, 2004.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Ensayos filosóficos-jurídicos*, Editorial Jus, México. 1987.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, UNAM, México, 1984, pp. 21-22.

SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Suma Teológica*, Trad. Ismael Quiles, Colección Austral, 1943, p.92.

Elefantes y ratones
(Candidaturas Independientes)
Juan Ramírez Marín*

*Doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac. Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

A modo de Introducción

Ni la Constitución de 1824, ni la de 1857 hicieron referencia a los partidos políticos; por tanto, los candidatos a cargos de elección popular fueron todos, en estricto sentido, candidatos sin partido, o dicho de otra manera, candidatos ciudadanos.

Fue hasta 1911 cuando Francisco I. Madero promulgó una nueva ley electoral (Ley Madero), que reconoció y reguló a los partidos políticos (que se podían constituir con al menos 100 ciudadanos, una junta directiva y un programa de gobierno, entre otros requisitos). Aunque esos partidos políticos tenían derecho a postular candidatos, también podían concurrir a las elecciones candidatos independientes, quienes podían nombrar representantes ante los órganos electorales.

En 1916 el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, promulgó la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente, en la cual también se permitió la dualidad candidatos de partido e independientes.

A pesar de que el Código electoral de 1918 también reconoció la existencia de partidos políticos, éstos eran en gran medida organizaciones informales, muchas de las cuales surgían al aproximarse las elecciones y desaparecían cuando sus promotores fracasaban en obtener el cargo.¹

Igual sucedió en la Ley para la elección de los Poderes Federales de 1920, siendo ya presidente Carranza, así como en las reformas que sufrió dicha Ley, bajo el gobierno de Adolfo de la Huerta.

Esta Ley otorgaba los mismos derechos a ambos tipos de candidatos (de partido y sin partido), con la condición de que los segundos estuvieran apoyados por cuando menos 50 ciudadanos del distrito donde se postularan (en el caso de diputados), debiendo constar dicho apoyo en un acta formal con la firma de cada uno de ellos. Además los candidatos independientes debían elaborar y publicar un programa político.

La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y sus sucesores fue quizá el acontecimiento más importante en la historia política mexicana del siglo XX. La idea de una coalición inclusiva que aglutinara a la gran mayoría de políticos posicionados en cargos públicos fue originalmente propuesta por Plutarco Elías Calles, con el propósito inmediato de solucionar la crisis que generó el asesinato del presidente electo Álvaro Obregón, el 17 de julio de 1928.²

Desde el inicio, la principal tarea de los presidentes de ese partido fue coordinar el proceso de nominación de candidatos del PNR a puestos de elección popular.

Los partidos locales de la década de los veinte eran organizaciones dependientes del carisma y personalidad de sus líderes, orientadas hacia la política estatal. Por ello la nominación de candidatos del PNR a las Cámaras de senadores y

¹Benito Nacif. *La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México*. Revista Política y Gobierno, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997, México, p. 127.

²Benito Nacif. *La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México*. Revista Política y Gobierno, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997, México, p. 117.

diputados en 1930 fue mucho más difícil incluso que la nominación de su candidato a la presidencia, un año antes.³

La circulación de cuadros también era importante para lograr afianzar al PNR, así que en enero de 1932, durante el Congreso Nacional de Legislaturas, hizo el primer intento (fallido) para introducir cambios legislativos electorales en cada uno de los estados, que incluían la no reelección consecutiva de legisladores y la prohibición de candidatos independientes.⁴

El PNR impulsó la no reelección consecutiva en las Cámaras de Diputados y Senadores, lo que potenció la capacidad del CEN de influir en la nominación de candidatos y de controlar el acceso a los puestos en el Congreso.

Los efectos de la no reelección consecutiva se hicieron sentir en las elecciones de 1934, pues Lázaro Cárdenas fue el primero de los candidatos presidenciales del PNR que tuvo oportunidad de intervenir en la conformación de las listas de candidatos de su partido al Congreso.⁵

Fue a partir de la ley electoral del 7 de enero de **1946**, bajo el gobierno de Manuel Ávila Camacho, cuando se restringe el derecho a postular candidatos a puestos de elección popular exclusivamente en favor de los partidos políticos, pues el segundo párrafo del artículo 60 preceptuaba: “Solamente los partidos políticos podrán registrar candidatos.” A partir de entonces y hasta la fecha, no se han vuelto a autorizar, a nivel federal, los candidatos independientes.

La nominación partidista de candidatos a puestos de elección popular, a nivel federal, habría de convertirse en la piedra angular del régimen electoral, pues otorgó a los partidos el control de toda la representación política federal. De acuerdo con Luis Medina, citado por Nacif, esta ley marcó el principio de la era de los modernos partidos políticos en México, pues al tiempo que les dio derechos exclusivos para registrar candidatos a puestos de elección, estableció los requisitos legales para que las organizaciones que buscaban participar en la competencia electoral pudieran obtener el status de partido político.⁶

Además, la regulación del acceso a las boletas electorales mediante la nominación partidista obligatoria tuvo una consecuencia muy importante en términos del funcionamiento del partido oficial (y después de todos los partidos): reforzó la disciplina de sus cuadros.⁷

Esa legislación electoral tuvo además un efecto importante sobre los partidos de oposición. El derecho exclusivo a registrar candidatos constituyó un incentivo básico para la institucionalización de los partidos opositores. El PAN, formado en 1938 y el (Partido Popular) fueron los primeros beneficiados de la nominación

³Idem, p. 118.

⁴Benito Nacif. *La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México*. Revista Política y Gobierno, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997, México, p. 119.

⁵Idem, p. 121.

⁶Benito Nacif. *La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México*. Revista Política y Gobierno, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997, México, p. 128.

⁷Idem, p. 128.

partidista obligatoria.⁸

Sin embargo, la nominación partidista no alteró el dominio casi absoluto del partido oficial en ninguna de las dos cámaras. En la de Diputados siguió controlando más del 90 % de las curules.⁹

No obstante, en ese mismo año de 1946 se postuló como candidato independiente a la presidencia de la república Ezequiel Padilla, que resultó derrotado. Seis años después lo hizo Miguel Henríquez Guzmán, con igual resultado.¹⁰ A partir de entonces, las **candidaturas independientes** empezaron a declinar y perder fuerza con una gran rapidez, al grado de que actualmente ningún candidato con verdadera vocación de triunfo participaría en una contienda electoral en forma individual, sin la cobertura de las siglas de algún partido político.

El crecimiento de las fracciones parlamentarias de los partidos opositores en México creció en torno a una institución que se introdujo por primera vez en 1964: la representación proporcional.¹¹

Sin embargo, en las elecciones municipales de 1983, en los municipios de Jaumave y Ocampo, Tamaulipas, triunfaron candidatos no registrados y en 1998 en esa entidad federativa, también triunfó María del Rosario Elizondo Salinas de Cantú como candidata no registrada, pues su planilla alcanzó el triunfo en el municipio de Jiménez de Santander, con el 46.53% de los votos.

Esta última elección fue objetada en su momento por el PRI, pero la autoridad jurisdiccional, en su resolución manifestó, entre otras cosas que:

... (el Instituto Estatal Electoral) no actuó inmotivadamente, ni es verdad que haya interpretado y aplicado inexactamente los preceptos legales que invoca; por el contrario, la autoridad recurrida, al declarar válida la elección en que resultó ganadora la planilla no registrada actuó con notorio respeto a la voluntad ciudadana plasmada en el voto, como principio rector del sistema democrático representativo del estado mexicano, y que nuestro sistema electoral local garantiza, de acuerdo con los artículos 41, 60 de la Constitución Política Federal, 7, fracción II y 20, fracción II, de la Constitución local, 1, 2, y 5 del Código Electoral para el estado de Tamaulipas...

... si bien es cierto que el sistema electoral se funda en un sistema de partidos, el legislador tamaulipeco permitió una vía alterna en los candidatos no registrados. Todo ello se funda en los artículos 35, 39 y 41, base I de la Constitución Federal, (y) en instrumentos internacionales...¹²

⁸Benito Nacif. *La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México*. Revista Política y Gobierno, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997, México, p. 129.

⁹Idem, México, p. 129.

¹⁰Gonzalo Santiago Campos. *Panorama general de las candidaturas independientes en México*. Revista Quórum Legislativo, no. 85. Abril-junio 2006, CEDIP; Cámara de Diputados, México., pp. 237-239.

¹¹Benito Nacif. *La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México*. Revista Política y Gobierno, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997, México, p. 136.

¹²Gonzalo Santiago Campos. *Panorama general de las candidaturas independientes en México*. Re-

El tema de las **candidaturas independientes** ha sido un tema recurrente en el Congreso de la Unión, donde se discutió durante la reforma de 1996, pero quedó pendiente, como hasta la fecha.

Caso Michoacán

El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, -caso Michoacán,-(SUP-JDC-037/2001), es un precedente en el tema de las candidaturas independientes en nuestro país, que en su momento fue invocado en otro caso similar en el Estado de México.

Recordemos que en agosto del 2001, el ciudadano Manuel Guillén Monzón presentó ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una demanda de juicio de amparo para la protección de sus derechos político-electorales, señalando como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, que resolvió **no** aprobar su registro como candidato independiente al cargo de gobernador, en el proceso electoral de ese año, ya que consideró que:

Inconforme con esta resolución, el ciudadano afectado interpuso el juicio para la protección de sus derechos político-electorales y en octubre de 2001, el magistrado ponente, Leonel Castillo González acordó admitir a trámite dicha demanda.

En forma sucinta, cabe destacar que la Sala Superior resolvió que:

- La Constitución no consagra ni un derecho absoluto a ser votado, ni tampoco un derecho absoluto a ser registrado como candidato independiente;
- El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado, es uno fundamental de base constitucional y configuración legal;
- Ninguna disposición constitucional establece, en forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas (por mayoría relativa) para cargos de elección popular, ni mucho menos, que al efecto estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas;
- En cuanto a la postulación de candidatos por los partidos políticos, el tribunal estableció que sólo en la postulación de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional hay disposiciones claras y expresas que confieren este derecho en exclusiva a los partidos políticos.¹³

vista Quórum Legislativo, no. 85. Abril-junio 2006, CEDIP; Cámara de Diputados, México., p. 246.

¹³Gonzalo Santiago Campos. Ob. Cit., pp. 244-245. Posteriormente el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en sesión del 15 de abril de 2005, aprobó el Acuerdo No. 42 por el que negó el registro de la candidatura independiente del ciudadano Mauricio Miguel Ángel Valdez Rodríguez para gobernador del estado de México. En el Considerando XVIII estableció que tomando como base la normatividad constitucional y legal, y la tesis jurisprudencial (resultado del caso Michoacán), decidió negar el registro al mencionado ciudadano como candidato independiente.

No obstante, el tribunal resolvió **confirmar** el acuerdo emitido por el Consejo General del IEM, que negó el registro al ciudadano quejoso y emitió la siguiente tesis:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES. De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, fracción I, y 116, fracciones I, segundo párrafo y IV, incisos f), g) y h), en relación con el 2º, apartado A, fracciones III y VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39, 40, 41, fracciones II y III; 54, 56, 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, in fine; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo y IV, inciso a); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, apartado C, bases I, fracciones I, II y III; segunda, fracción I, primer párrafo y tercera, fracción II, último párrafo, de la CPEUM, así como 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea absoluto y no se pueda establecer límite legal alguno, por lo que no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la negativa del registro como candidato independiente en la elección de gobernador del estado de Michoacán a un ciudadano, con base en que el artículo 13, párrafo tercero, de la Constitución Política del estado de Michoacán y 21 y 34, fracción IV del Código Electoral de dicha entidad federativa establecen que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular y, por tanto, no contemplan las candidaturas independientes, porque la disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos, ciertamente constituye una limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, razón por la cual la misma no representa, per se, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Caso Yucatán

Los estados de Yucatán y Sonora son los únicos en el país que consagran en su legislación electoral el derecho a participar en las elecciones locales de manera independiente a los partidos políticos.

Efectivamente, el artículo 28 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales (LIPE) de Yucatán permite que los ciudadanos puedan participar como candidatos independientes a cargos de elección popular para gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos.

A continuación, los artículos 29-31 establecen las reglas que posibilitan la

operación de esas candidaturas independientes. Así, en el caso de gobernador, se requiere la firma del 2% del padrón estatal; para diputados de mayoría relativa, la firma de cuando menos el 15% del padrón del distrito correspondiente y para integrantes del ayuntamiento, cuando menos del 10 al 15% de los ciudadanos inscritos en el padrón municipal.¹⁴

Además los candidatos independientes deberán anexar a su solicitud de registro:

- Relación que contenga nombre, domicilio, clave de elector, y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden la candidatura, haciéndose constar mediante acta notarial;
- Relación de integrantes de su Comité de Organización y Financiamiento, señalando las funciones y el domicilio oficial de cada uno;
- Emblema y colores con los que pretende contender; que no deberán ser análogos a los de los partidos políticos registrados;
- Plataforma electoral, y
- Origen y monto de los recursos que pretende erogar en la campaña.

El PRD, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Alianza por Yucatán promovieron la acción de inconstitucionalidad ante la SCJN (la no. 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006), demandando la invalidez de esas reformas legales que permitían las candidaturas independientes.

Las dos primeras fueron sobreesídas y por lo que corresponde a la de Alianza por Yucatán, el ministro ponente Juan Silva Meza estableció:

...Finalmente, se estima reconocer la constitucionalidad de los artículos 28, 29, 30 y 31 de la LIPE, que prevén la opción para que los candidatos participen de manera independiente...para los cargos de gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos, en atención a que, no obstante que con motivo de la reforma de 1977 al artículo 41 de la Constitución Federal, en donde se elevó a rango constitucional la formación de los partidos políticos, confiriéndoles la calidad de entidades de interés público, cuyo fin consistiría en promover la participación del pueblo y hacer posible mediante el sufragio universal libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios postulados; de la lectura íntegra del citado artículo 41 constitucional, no se advierten forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni menos aún, que estén prohibidas las candidaturas

¹⁴En municipios cuyos cabildos se integran por 11 regidores, es el 10% del padrón electoral municipal; en aquellos donde el cabildo se constituye por 5 y 8 regidores, es necesaria la firma del 15% del padrón electoral.

independientes o no partidistas, porque el hecho de que la postulación de candidatos se encuentre entre los fines de los partidos políticos, sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno, conlleva la exclusión de otras entidades del ejercicio de tal derecho.

Asimismo, de un análisis de la exposición de motivos de la iniciativa que sirvió de base para la adición al artículo 41 constitucional, como sus respectivos dictámenes al seno del Congreso, no se encuentran elementos para considerar que haya sido voluntad del órgano reformador, conferir a los partidos políticos el derecho de postulación de candidatos como una prerrogativa propia y excluyente de los ciudadanos en lo individual.

Por otra parte, del análisis de los artículos 52, 53, 54, 56, 115, 116 y 122 de la propia Norma Fundamental, que contiene lineamientos referentes a los partidos políticos, tampoco se establece que sea facultad exclusiva de ellos, la postulación electoral, a excepción hecha de los candidatos que estarán electos por el principio de representación proporcional, para integrar las Cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados, los ayuntamientos de los municipios y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Asimismo, del análisis del artículo 35, fracción I de la Constitución Federal, que consagra el derecho político electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular, tampoco deriva que ese derecho debe ejercerse forzosa y necesariamente, a través de la postulación de un partido político.

Por tanto, toda vez que de la interpretación, tanto en lo individual como armónico y sistemático de las normas que conforman las bases del sistema electoral, no deriva que la CPEUM, establezca de forma alguna que sea derecho exclusivo de los partidos políticos, postular candidatos a cargo de elección popular, con excepción hecha de las elecciones por el principio de representación proporcional, se concluye en el proyecto, que es facultad del legislador ordinario federal o local, determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a cargos de elección federal o si también permiten candidaturas independientes para esos efectos...¹⁵

En la sesión del Pleno de la SCJN, el martes 3 de octubre de 2006, la ministra Olga Sánchez Cordero abundó, en apoyo al ministro ponente:

...el tema de las candidaturas independientes en este asunto, debe ser visto desde la perspectiva en la cual se está cuestionando la inconstitucionalidad de un acto legislativo, que precisamente las autoriza y las regula. No de aquellas

¹⁵Gonzalo Santiago Campos. *Candidaturas independientes: una aproximación al caso de Yucatán*. Revista Quórum Legislativo, no. 92. Enero-marzo 2008, CEDIP; Cámara de Diputados, México., pp. 329-330.

personas que pretenden ser candidatos independientes, sin tener esta regulación o esta reglamentación a nivel federal o a nivel de las entidades federativas que no las regulan.

Creo, sinceramente, que una norma secundaria que autoriza las candidaturas independientes se encuentra armonizada con los derechos fundamentales de igualdad, de acceso a cargos públicos y, sobre todo, con el derecho fundamental de votar y ser votado, contenido en los artículos 1º y 35 de nuestra Constitución Federal.

...Considero que el tema de las candidaturas independientes debe ser estudiado, como ya lo adelanté, teniendo presente que estos artículos 23, 28, 33, 43 y 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, donde, efectivamente, se instituyen derechos fundamentales similares a los derivados de los artículos 1º y 35, fracción I, de la Constitución Federal. ...Por último, me parece importante que a nivel constitucional este tema de los derechos fundamentales antes señalados, deba prevalecer frente, en su caso, a la organización constitucional de los partidos políticos...

Por el contrario, el ministro Juan Díaz Romero, con quien coincidió la ministra Margarita Luna Ramos, señaló:

...¿Por cierto, nuestra Carta Magna prohíbe las candidaturas independientes? ¡No! no las prohíbe como dice el proyecto, pero ese no es el asunto, la pregunta lógica es: si la Constitución establece un sistema para las candidaturas independientes, y la respuesta es no, si la Suprema Corte dice que sí, tiene que legislar, más tarde o más temprano, inventando todos los derechos políticos y sociales y los procedimientos al respecto. Si las normas constitucionales en ese quehacer político electoral, sólo establecen un camino, que pasa por el sistema de partidos políticos, no necesita prohibir otro sistema, solamente hay un camino: por tanto, yo entiendo que entre el artículo 35, fracción II constitucional, y los otros artículos que ya he citado: el 41, 52, 116, 115, hay una perfecta congruencia y una armonía evidente; aquel, el artículo 35, fracción II, establece el derecho fundamental a ser votado y estos otros arrojan el sistema para lograrlo. ...es probable que la actuación de los partidos políticos no esté a la altura de lo que el Constituyente concibió, lo cual sucede con casi todas las instituciones, que pensadas en abstracto, configuran un ideal del desarrollo de la vida cotidiana de la realidad, que está muy lejos de alcanzar; pero si con todos los candados y controles que la Constitución establece para los partidos políticos se piensa que estos no funcionan como debe ser, es muy dudoso que las candidaturas independientes, careciendo de todo tipo de reglas en la Constitución, puedan mejorar la imagen de la política electoral; por el contrario, la proliferación de estas candidaturas sin normas

*constitucionales vendrán a introducir anarquía en el sistema; uno piensa que en este tipo de candidaturas independientes, teniendo en la memoria a los dos personajes que últimamente a nivel federal han pretendido registrarse al margen de cualquier partido político, pero nunca tendremos la buena suerte de que todas las candidaturas independientes que puedan darse, respondan a las características de estos hombres probos, porque puede suceder y de hecho es necesario pensar en este riesgo, que individuos de discutible conducta o malos manejos pretendan puestos electorales...*¹⁶

Por su parte, el entonces presidente de la SCJN, Mariano Azuela Güitrón hizo referencia y se pronunció por reiterar, la siguiente tesis aislada de la propia Corte:

CANDIDATOS A PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL SEÑALAR QUE AQUÉLLOS DEBERÁN SATISFACER LOS REQUISITOS QUE SEÑALA LA CONSTITUCIÓN LOCAL Y, ADEMÁS, SER ELECTOS O DESIGNADOS CON ESE CARÁCTER POR UN PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN, DE CONFORMIDAD CON SUS PROCEDIMIENTOS DEMOCRÁTICOS INTERNOS, NO TRASGREDE EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, DE LA CPEUM. Del citado precepto constitucional se advierte que los partidos políticos son entidades de interés público que como organizaciones de ciudadanos tienen, entre otros fines, el hacer posible el acceso de aquéllos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan; asimismo, que los citados institutos políticos podrán participar en elecciones estatales y municipales, en cuyo caso su intervención se ajustará a los lineamientos locales sobre la materia. Consecuentemente, puede decirse que los ciudadanos mexicanos sólo pueden contender por un cargo de elección popular a través de los partidos políticos. Por lo tanto, el artículo 32, fracción II, de la ley electoral del estado de Quintana Roo al señalar como requisito para aspirar a ocupar un cargo de elección popular en la entidad el ser electo o designado candidato por un partido político o coalición, aunque la Constitución local no lo establezca, no transgrede lo previsto en la fracción I del artículo 41 de la CPEUM.

Por su parte, el ministro Salvador Aguirre Anguiano señaló enfático que en el derecho mexicano **no** se pueden establecer candidaturas independientes. Hay un sistema que las excluye por completo.

A su vez, el ministro Genaro Góngora Pimentel argumentó que había llegado el momento de cambiar la tesis de jurisprudencia mencionada y que los partidos políticos no debían temer a las candidaturas independientes, sino que buscaran a los mejores candidatos y les iría mejor que a los candidatos independientes.

El ministro José Ramón Cossío acotó que la resolución versaba exclusivamente sobre el caso de Yucatán, sin alusión a la legislación federal.

En su participación, el ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia señaló que un derecho humano fundamental, solamente puede ser restringido, mutilado,

¹⁶Gonzalo Santiago Campos. *Candidaturas independientes: una aproximación al caso de Yucatán*. Revista Quórum Legislativo, no. 92. Enero-marzo 2008, CEDIP; Cámara de Diputados, México., pp. 331-332.

limitado mediante cláusula constitucional expresa; **no** se puede, de manera implícita, entender que fue voluntad del estado soberano mexicano, prohibirles a sus ciudadanos la postulación independiente para ocupar puestos de elección popular. Mientras la Constitución no diga eso, **no** tienen los jueces porqué hacer esta restricción.

Finalmente la resolución de la SCJN determinó la **constitucionalidad** de las candidaturas independientes en Yucatán, declarando infundados los conceptos de invalidez que cuestionaban la constitucionalidad de los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de aquella entidad y por lo tanto, se desestimó la acción de inconstitucionalidad promovida.¹⁷

De este modo en mayo de 2007 fue electo por primera vez un ayuntamiento independiente, encabezado por Adonai Avilés Sierra, en el municipio de Yobaín.¹⁸

Caso Sonora

Como antecedente en esa entidad federativa, en 1996 estuvo a punto de aprobarse una reforma para incluir las candidaturas independientes, pero al final las fuerzas políticas locales no llegaron a concretarla.

En junio de 2005, después de un proceso de consulta a la sociedad sonorenses, el Congreso del Estado aprobó por unanimidad una nueva Ley Electoral, que abrogó el Código Estatal Electoral, vigente desde 1996.

El artículo 192 de la nueva Ley Electoral establece:

Los ciudadanos sonorenses podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para Gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos.

Los candidatos independientes deberán acompañar su registro de una escritura pública con nombres, datos y firmas de por lo menos el 10% del padrón electoral en el caso de quienes busquen la gubernatura o una diputación.

Los aspirantes a las alcaldías requieren la anuencia del 15% del padrón electoral; y todos deberán presentar también su comité de campaña, el emblema, los colores que los identificarán y la plataforma electoral.

Según esta nueva Ley, los candidatos independientes tendrán derecho al financiamiento público, hasta del 1% del monto total que se destine a los partidos

¹⁷Gonzalo Santiago Campos. *Candidaturas independientes: una aproximación al caso de Yucatán*. Revista Quórum Legislativo, no. 92. Enero-marzo 2008, CEDIP; Cámara de Diputados, México., pp. 333-340.

¹⁸Fabián Hernández García. *¿Candidaturas independientes o dependientes?* Ponencia presentada en el XX Congreso Nacional de Estudios Electorales. Morelia, Michoacán, noviembre de 2008. Versión en línea, p. 6.

políticos con registro.

En Sonora el candidato independiente que obtenga el triunfo en la elección correspondiente podrá recuperar del Consejo Estatal hasta un 20% del tope de gastos de campaña fijado para esa misma elección, previa comprobación fehaciente de dicho gasto.

El proceso electoral 2005-2006 inició el 3 de octubre del 2005 y culminó el 2 de julio del 2006, con la elección de 72 presidentes municipales y 33 diputados locales, 21 de mayoría relativa y 12 de representación proporcional, que constituyen la LVIII legislatura local; sin embargo, **no** fue electo ningún candidato independiente.

Usos y costumbres

Algunas entidades federativas, en cumplimiento del artículo 2º de la Constitución Federal, han promovido reformas a su legislación interna, para atender las formas de vida y organización de sus grupos indígenas. En materia electoral esto ha sucedido en los casos de Chiapas, Oaxaca y Tlaxcala.

I. La Constitución de Chiapas, en su artículo 13, preceptúa:

El Estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: Tseltal, Tsotsil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón, Mocho, Jacalteco, Cluj y Kanjobal.

También protege los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia reencuentren asentados dentro del territorio del Estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas.

El Estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas. También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará, asimismo, la plena vigencia de los derechos de los indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y niños.

Se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

El Estado fomentará el eficaz ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los términos y con las modalidades que establecen la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias respectivas.

El Estado, con la participación de las comunidades indígenas, instrumentará

los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico.

En todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomará en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones. Los indígenas tendrán el derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura...

...Los derechos de los indígenas que esta Constitución consagra deberán ser protegidos y regulados por la Ley Reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia, y serán, además, garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

No obstante, **ni** la Ley Orgánica Municipal, **ni** el Código de Elecciones y participación Ciudadana locales, regulan, **ni** detallan el derecho de las comunidades para elegir a sus autoridades tradicionales. Por otro lado, como **no** existe un catálogo de usos y costumbres, tampoco es posible definirlos con claridad, lo que aumenta la incertidumbre y la discrecionalidad.

II. En el caso de **Oaxaca**, la Ley Municipal establece: ¹⁹

Artículo 21.- *Los miembros del ayuntamiento se eligen por sufragio universal directo, libre y secreto de los ciudadanos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con predominante mayoritario en los términos de la Ley Electoral vigente.*

En los Municipios que se rigen por usos y costumbres, se respetarán las tradiciones y prácticas democráticas en los términos de los ordenamientos aplicables.

Artículo 22.- *Los ayuntamientos durarán en su encargo tres años que comenzarán a contarse del primero de enero del año siguiente al de su elección y lo concluirán el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación.*

Artículo 23.- *Los Concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomarán posesión en la misma fecha y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrá exceder de tres años.*

III. En **Tlaxcala** se creó la figura de “Presidentes de Comunidad” (anteriormente “Presidentes Municipales Auxiliares, que provenían de los “Agentes Municipales”), que se eligen democrática y popularmente y que **no** son promovidos por partidos políticos: ²⁰

¹⁹Publicada en el Extra al Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el 10 de enero de 2003.

²⁰Modificaciones la Ley Municipal, publicadas en el Periódico Oficial el 12 de febrero de 2004.

Artículo 3. *El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico; regidores cuyo número determine la legislación electoral vigente, y los presidentes de comunidad quienes tendrán el carácter de munícipes en términos de lo que establece la Constitución Local. Entre el Ayuntamiento y los demás niveles de gobierno no habrá autoridad intermedia.*

Artículo 14. *Para ser integrante de un Ayuntamiento, además de los que establece la Constitución Local, se requiere:*

- I. Ser ciudadano tlaxcalteca en ejercicio pleno de sus derechos, nativo del Municipio o en su caso demostrar su residencia mayor de seis meses antes de la fecha de la elección de que se trate;*
Párrafo segundo. Derogado.
- II. Tener dieciocho años cumplidos al día de la elección;*
- III. Estar al corriente en el pago de sus contribuciones municipales, estatales y federales;*
- IV. Cumplir con los demás requisitos que señalen las leyes.*

Artículo 14 Bis. *No podrán ser munícipes:*

- I. Los servidores públicos de los gobiernos federal, estatal o municipal, salvo que se separen del cargo 90 días antes de la elección;*
- II. Quienes hayan estado en funciones como miembros del Ayuntamiento, del Concejo Municipal o designados legalmente en el periodo municipal inmediato anterior;*
- III. Los que estén en servicio activo en las fuerzas armadas;*
- IV. Los ministros de algún culto religioso; y*
- V. Los inhabilitados para desempeñar algún empleo, cargo o comisión.*

Artículo 116. *Las presidencias de comunidad son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, estarán a cargo de un Presidente de Comunidad, el cual será electo cada tres años conforme a lo previsto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado y las bases siguientes:*

- I. La elección de presidentes de comunidad se realizará en la misma fecha en que se celebre la elección de Ayuntamientos. El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, determinará qué presidencias de comunidad se elegirán mediante el sistema de usos y costumbres, de acuerdo al catálogo que para tal efecto expida.
Las casillas que reciban la votación de la elección de Ayuntamientos recibirán la respectiva para presidentes de comunidad conforme lo dispone la legislación estatal electoral;*
- II. El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala expedirá la*

convocatoria para elegir presidentes de comunidad por voto universal, libre, secreto, personal y directo, en la misma fecha en que haga lo propio para la elección de Ayuntamientos.

En la convocatoria se establecerá con precisión:

- a) La fecha, el lugar y los requisitos para el registro de candidatos.*
- b) La relación de las comunidades, barrios o secciones, que eligen presidente de comunidad, por voto universal, libre, secreto, personal y directo.*
- c) La forma de presentación de los candidatos ante los órganos electorales.*
- d) Lo demás que acuerde el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala.*

III. Los candidatos propietarios y suplentes deberán reunir los requisitos que se establecen en el artículo 14 de esta ley;

Serán registrados ante los consejos municipales del Instituto Electoral de Tlaxcala, de acuerdo a lo que establece la legislación electoral estatal.

Por cada Presidente de Comunidad propietario se elegirá a un suplente, para que éste lo sustituya en caso de faltas temporales o absolutas. Si el suplente no puede desempeñar definitivamente el cargo, el Congreso del Estado hará la designación a propuesta interna del Ayuntamiento;

IV. A partir del registro de las fórmulas de candidatos a presidentes de comunidad y hasta tres días antes del día de la elección podrán hacer campaña política;

V. Serán presidentes de comunidad propietarios y suplentes en cada población, los candidatos que obtengan la mayoría de votos emitidos en la elección correspondiente; y

VI. Los presidentes de comunidad electos de acuerdo a usos y costumbres de la comunidad que los elija, se acreditarán ante el Ayuntamiento que corresponda mediante el acta de la asamblea de la población, a la que invariablemente deberá asistir un representante del Instituto Electoral del Estado; éste comunicará al Ayuntamiento, los resultados obtenidos en la elección correspondiente.

Artículo 118. *Los presidentes de comunidad durarán en su cargo el tiempo que, a su vez esté en funciones el Ayuntamiento, salvo costumbre en contrario, que en todo caso **no** podrá exceder del ejercicio constitucional.*

Como podemos observar, la legislación de los tres estados difiere en esta materia y en ningún caso es suficientemente clara y detallada.

Por otro lado, habría que señalar que posiblemente esas disposiciones que permiten la elección de presidentes de comunidad indígenas **sin** partido, sean inconstitucionales, pues al otorgar mayores derechos a los indígenas que al resto de la población, violan el principio de igualdad que tenemos todos los mexicanos.

Caso Castañeda

El lunes 8 de agosto de 2005 el Pleno de la SCJN decidió por 6 votos a favor y 4 en contra la improcedencia del juicio de amparo interpuesto por el ciudadano Jorge Castañeda Gutman para impugnar la resolución del IFE que le negó el registro como candidato presidencial independiente, el 11 de marzo de 2004.

Castañeda argumentaba que el IFE, al tomar esa resolución, se basó en distintos artículos del COFIPE que se contraponen con el artículo 35 de la Constitución, referente a la garantía de todo mexicano a votar y ser votado.

Este argumento de que el IFE violó los derechos político electorales de Castañeda empantanó a la Corte, pues cinco ministros votaron a favor y cinco en contra. El desempate quedó en manos de la ministra Luna Ramos, quien un día después propuso que por única vez, el máximo tribunal diera entrada al juicio de amparo promovido por un particular en contra de la ley electoral, lo que iba en contra de una tesis jurisprudencial según la cual ese juicio de amparo contra la legislación electoral es facultad exclusiva de los partidos políticos (la propuesta fue rechazada por “inoportuna e impertinente, por nueve votos a dos).

La ministra Olga Sánchez Cordero, quien votó en favor del recurso presentado por Castañeda señaló: *Darle entrada al juicio de amparo era como lograr una vacuna contra la esclerosis de los partidos políticos. De otra manera es difícil salir de la parálisis en la que nos encontramos.*

Afirmó que México ha firmado convenciones internacionales que lo obligan a respetar los derechos político-electorales como parte de las garantías individuales de los ciudadanos, por lo que se le debió dar la razón al quejoso.

Al igual que los ministros Silva Meza y Cossío, señaló que cuando el IFE negó el registro a la candidatura independiente, hubo violación de garantías individuales.

Agregó: *Me inquieta el hecho de dejar en estado de indefensión a cualquier ciudadano que quiera recurrir la Ley Electoral.*²¹

Dicen quienes apoyan esa decisión, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al negar el amparo que promovió Jorge Castañeda contra el IFE porque **no** aceptó registrarlo como “candidato independiente”, ha confirmado la verdad jurídica de una disposición por demás clara en las normas que regulan la materia electoral en México: la postulación de candidaturas en las elecciones constitucionales del país es un atributo exclusivo de los partidos políticos.

Incluso hay quien afirma que “zanjado” el debate jurídico nacional (como si no pudiera continuar), conviene atender el debate político que plantean aquellos que creen que, con su resolución, la SCJN contribuye a que la política quede “secuestrada” por los partidos políticos, excluyendo nuevas alternativas, debilitando así la calidad de la contienda electoral y de la democracia.

Esos autores señalan que en México hay una puerta abierta para la incorporación de nuevas opciones a la arena electoral. Cada tres años, distintos núcleos de ciudadanos se movilizan, hacen asambleas, discuten una plataforma política y buscan su registro como partidos políticos. Así, votación tras votación, en la boleta electoral aparecen distintos emblemas que aspiran obtener, por lo

²¹Revista Proceso, no. 1503, México, 21/agosto/2005, p. 15.

menos, 2% de los sufragios para acceder al Congreso y ratificar su permanencia. (Por supuesto, detrás de cada membrete hay historias e intenciones muy variadas: desde proyectos legítimos y encomiables hasta meros charlatanes, vividores e incluso negocios familiares ilícitos).

Pero al final, la mayoría de esos intentos partidistas ha fracasado y sólo unos cuantos han logrado subsistir más de una elección, como el PT, Convergencia y PVEM. Hay quien piensa (sin elementos suficientes de prueba), que no hay una sola fuerza política representativa de algún segmento relevante de la población mexicana, que se encuentre excluida del sistema electoral. Agregan que hay, por supuesto, mucho que discutir acerca de la pertinencia de los requisitos para fundar nuevos partidos y admiten que se puede criticar la contrarreforma electoral de fines de 2003 que incrementó los obstáculos para formar uno, pero el hecho es que la puerta para entrar a la competencia partidista sigue abierta y así debería permanecer.

Habría que aclarar, desde ahora, que quienes defienden las candidaturas independientes no critican las facilidades o dificultades para crear nuevos partidos políticos, sino la idea de que sea sólo a través de ellos como se puedan conseguir las nominaciones a cargos de elección popular.

Frente a esta postura se ha argumentado, que todo aquel que pretende hacerse con el poder público por la vía electoral, debiera reunir a sus simpatizantes, elaborar un ideario, desplegar un diagnóstico del país, esgrimir propuestas, articular redes de apoyo en distintas entidades, y armar un equipo de campaña.

Se preguntan quienes se oponen a las candidaturas independientes: ¿Cuál sería la ventaja de un “candidato independiente” si al final tuviera detrás a una suerte de partido político? Además de gozar de cierta “pureza” al declararse una opción no partidista (sería un político embozado), las candidaturas independientes estarían al margen de las obligaciones que se han dispuesto para los partidos formalmente constituidos, así como de la regulación del financiamiento de las campañas políticas.²²

Dicen sus críticos que Castañeda demostró hasta dónde estaba dispuesto a pasar por el cernidor de la transparencia al que se atienen los “políticos” que tanto critica, pues se negó a dar a conocer el origen de las aportaciones con las que pagó sus anuncios en televisión y demás actividades proselitistas y lo que es peor, Transparencia Mexicana aceptó avalar ese halo de opacidad (pero ese es problema de TM que, a fin de cuentas, es un sello privado que puede hacer con su credibilidad lo que mejor le parezca).²³

Lo cierto es que Castañeda recurrió posteriormente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en Washington, y luego a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, en busca de la justicia que él consideró denegada en el país.

²²Todos los partidos políticos están obligados a dar a conocer el origen de cada peso que reciben, a respetar determinados toques de gasto, y tienen prohibido recibir aportaciones de empresarios, del extranjero, de iglesias y, por supuesto, de los poderes públicos.

²³Ciro Murayama. *Candidaturas independientes*. Viernes 19 de agosto de 2005. Versión en línea.

Aunque la sentencia de la Corte Interamericana puede leerse completa en Internet, la prensa mexicana, salvo una excepción prevista en la propia sentencia, **no** la dio conocer *in extenso*. Por eso, de esa larga resolución judicial, de casi setenta hojas, tomaremos algunos párrafos de interés:

*Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e inefectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso **no** había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado **no** ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.²⁴*

*En el presente caso la inexistencia de un recurso efectivo constituyó una violación de la Convención por el Estado Parte, y un incumplimiento de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana a Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.*²⁵

Por el contrario, los representantes solicitaron al Tribunal que declare que México es responsable por la violación del derecho a la participación política consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana y de los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado en perjuicio de Jorge Castañeda Gutman. Sostuvieron que su derecho a ser elegido fue violado mediante el oficio de fecha 11 de marzo de 2004 emitido por el IFE mediante el cual, con fundamento entre otras disposiciones en el artículo 175 del COFIPE, le fue denegado el registro de su candidatura independiente al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Los representantes alegaron, entre otros argumentos, que: i) los partidos políticos no son los únicos vehículos que pueden hacer que los ciudadanos puedan postularse a cargos de elección popular, conforme con lo previsto en las normas respectivas y al desarrollo progresivo de los precedentes del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, especialmente lo resuelto por esta Corte en el caso Yatama; ii) no pueden existir otras restricciones al ejercicio de los derechos políticos consagrados en la Convención fuera de los supuestos que el artículo 23.2 de dicho tratado establece; en este sentido, el término “exclusivamente” previsto en dicha disposición refuerza el hecho de que no puede haber otras restricciones que las allí indicadas y cualquier otro requisito distinto a los expresamente establecidos en dicho artículo es contrario a la Convención; iii) conforme a la Observación General No. 25 del Comité de Derechos Humanos, el derecho de las personas a presentarse a elecciones no debe limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de

²⁴Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de Agosto de 2008. Versión en línea, p. 39, inciso 131.

²⁵Idem, p. 39, inciso 133.

partidos políticos o pertenezcan a determinados partidos políticos, lo cual aplica al caso; y iv) las candidaturas independientes son necesarias y constituirían una válvula de escape ante la poca credibilidad en los partidos políticos y la baja participación electoral.²⁶

La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.

II. Contenido de los derechos políticos.

El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e 49 Cfr. La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 34; y Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 191.²⁷

El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.²⁸

Como ya se ha señalado, el artículo 23 de la Convención Americana se refiere a los derechos de los ciudadanos y reconoce derechos que se ejercen por cada individuo en particular. El párrafo 1 de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de

²⁶Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de Agosto de 2008. Versión en línea, p. 40, inciso 135.

²⁷Idem, p. 42, incisos 143 y 144.

²⁸Idem, p. 43, inciso 145.

su país (supra párrs. 144 a 150).²⁹

Además de lo anteriormente mencionado, el artículo 23 convencional impone al Estado ciertas obligaciones específicas. Desde el momento en que el artículo 23.1 establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, se impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención).³⁰

Son éstas las bases que la Corte estima deben guiar la resolución de esta causa, que se refiere a la manera cómo México diseñó este sistema. Los representantes alegan que “el marco jurídico mexicano, al exigir como requisito indispensable para que una persona pueda participar en una contienda electoral el que la postulación sea presentada exclusivamente por un partido político, es violatoria del segundo párrafo del artículo 23 de la Convención”.³¹

En el ámbito universal, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuya redacción es similar en una importante medida a la disposición de la Convención Americana, establece parámetros amplios en lo que se refiere a la regulación de los derechos políticos. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al interpretar dicha norma ha dicho que “el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto” sino que todo sistema electoral vigente en un Estado “debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores”⁵⁶. En particular, respecto de las limitaciones al derecho a ser elegido, el Comité señaló que: [e]l derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios [para presentar su candidatura] deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura [...]⁵⁷.³²

La Corte estima oportuno recordar que en el caso Yatama hizo las siguientes consideraciones:.... “215. No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia[...], pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas

²⁹Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de Agosto de 2008. Versión en línea, p. 45, inciso 154.

³⁰Idem, p. 46, inciso 156.

³¹Idem, p. 47, inciso 160.

³²Idem, p. 47, inciso 163.

para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado[...].³³

Salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos no son absolutos. Como lo ha establecido anteriormente el Tribunal, la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos⁶¹. Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a in fine de dicho tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.³⁴

En el sistema interamericano existe un tercer requisito que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención Americana. La Corte Interamericana ha sostenido que para que una restricción sea permitida a la luz de la Convención debe ser necesaria para una sociedad democrática. Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), ha sido incorporado como pauta de interpretación por el Tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos⁶⁵.³⁵

La Corte observa que en el derecho electoral comparado la regulación del derecho a ser votado respecto de la inscripción de las candidaturas puede implementarse de dos maneras; mediante el sistema de registro de candidatos de forma exclusiva por parte de los partidos políticos, o bien el sistema de registro de candidaturas por parte de los partidos políticos junto con la posibilidad de inscribir candidaturas independientes. En la región puede observarse que existe cierto equilibrio entre los Estados que establecen el sistema de registro exclusivo a cargo de partidos y aquellos que, además, permiten candidaturas independientes.³⁶

Los Estados cuya legislación reconoce la posibilidad de inscribir candidaturas independientes establecen diversos requisitos para su inscripción, algunos de ellos similares a los que se prevén para las candidaturas registradas por partidos políticos. Un requisito común para la inscripción de candidaturas independientes

³³Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de Agosto de 2008. Versión en línea, p. 49, inciso 169 (215).

³⁴Idem, p. 150, inciso 174.

³⁵Idem, p. 52, inciso 185.

³⁶Idem, p. 56, inciso 198.

es el respaldo de un número o porcentaje de electores que apoye la inscripción de la candidatura, lo que resulta indispensable para organizar de manera eficaz el proceso electoral⁶⁶. Adicionalmente, los Estados establecen otros requisitos tales como la presentación de plataformas políticas o planes de gobierno para el período que la candidatura se presenta, la integración de garantías económicas o “pólizas de seriedad”, incluso una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en todo el territorio del Estado, en caso de candidaturas independientes a Presidente de la República.³⁷

Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.³⁸

Los representantes, entre otros argumentos, señalaron que el artículo 175 del COFIPE “contiene restricciones, no solamente excesivas, sino innecesarias en una sociedad como la mexicana, que pretende ser democrática” e indicaron que “los Estados de Sonora y Yucatán cuentan con legislaciones electorales que permiten las candidaturas independientes, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, [las] ha considerado como permisibles en el régimen constitucional mexicano”. Afirmaron que “es imposible demostrar que Yucatán y Sonora tengan una realidad a tal grado distinta que la de Coahuila o Campeche, o que México entero, como para que sea necesario, útil y oportuno para proteger el interés público, prohibir las candidaturas independientes a nivel federal o en Nuevo León y Chiapas, y considerar que no es así en Yucatán y Sonora, en donde están permitidas”. Alegaron que el Estado “no da un trato igual a sus candidatos en circunstancias iguales, lo que resulta contrario al principio consagrado en el derecho de igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 24 de la Convención Americana” y que “dicho trato diferenciado e injustificado, produjo una violación concreta en [su] perjuicio [...], al no haber podido registrarse como candidato sin partido para las elecciones federales del 2 de julio de 2006”. En definitiva, los representantes sostuvieron que la exclusividad de registro

³⁷Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de Agosto de 2008. Versión en línea, p. 56, inciso 199.

³⁸Idem, p. 57, inciso 204.

de candidaturas por parte de partidos políticos además de violar el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23 de la Convención Americana, violó el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 24 de dicho tratado.³⁹

La Corte ha sostenido que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana⁶⁸ (sic). Asimismo, esta Corte ha distinguido entre distinciones y discriminaciones, de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos⁶⁹.

La Corte estima que las elecciones locales y las federales no son comparables, de modo que no es posible concluir que las diferencias de organización entre unas y otras, sean discriminatorias y violen el derecho a la igualdad ante la ley establecido en el artículo 24 de la Convención Americana.⁴⁰

La Corte toma nota y valora positivamente lo informado por el Estado en su escrito del 27 de noviembre de 2007 en el cual señaló que “[...] el 13 de noviembre de 2007 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional a diversos preceptos de la Constitución Federal, entre los que se encuentra el artículo 99, en el que están desarrolladas las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”. Agregó que “[...] a partir de esta reforma, además de las atribuciones que ya ejercía el Tribunal Electoral para la garantía de los derechos políticos, [...] dicho órgano jurisdiccional y sus salas regionales podrán de manera expresa declarar la inaplicación de preceptos legales que se estimen contrarios a la Constitución Federal con efectos particulares, lo que además deja sin efecto ulterior cualquier criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido sobre el particular”. Asimismo, el Tribunal observa que los representantes afirmaron que dicha reforma “[...] subsana una deficiencia jurídica, que fue la que provocó la violación” sufrida por el señor Castañeda Gutman y que quedaba por delante su reglamentación legal (supra párr. 228).⁴¹

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta lo señalado en el Capítulo VI de esta Sentencia, el Tribunal estima que el Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.⁴²

Como se ha señalado anteriormente, “las pretensiones de las víctimas o sus representantes en materia de costas y gastos, y las pruebas que las sustentan, deben

³⁹Idem, p. 58, inciso 207.

⁴⁰Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de Agosto de 2008. Versión en línea, p. 59, incisos 211 y 212.

⁴¹Idem, pp.63-64, inciso 230.

⁴²Idem, p. 64, inciso 231.

presentarse a la Corte en el primer momento procesal que se les concede, esto es, en el escrito de solicitudes y argumentos, sin perjuicio de que tales pretensiones se actualicen en un momento posterior, conforme a las nuevas costas y gastos en que se haya incurrido con ocasión del procedimiento ante esta Corte”⁷⁸ (supra párr. 75). La víctima sólo remitió al Tribunal comprobantes de gastos en los que incurrió con motivo de la audiencia pública llevada a cabo en el presente caso. La Corte observa que fueron incluidos entre esos documentos, un comprobante de hospedaje a nombre de una persona que no participó en la audiencia, ni fue acreditada por el señor Castañeda Gutman como su representante. Sin embargo, la Corte también advierte que los gastos de uno de los representantes de la víctima que viajó a la sede del Tribunal y participó en la audiencia pública no fueron incluidos. Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes y la prueba aportada, la Corte determina, en equidad, que el Estado debe entregar la cantidad de US\$ 7.000,00 (siete mil dólares de los Estados Unidos de América) a la víctima, por concepto de costas y gastos. Este monto incluye los gastos futuros en que pueda incurrir el señor Castañeda Gutman a nivel interno o durante la supervisión del cumplimiento de esta Sentencia y deberá ser entregado dentro del plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia. La víctima entregará, en su caso, la cantidad que estime adecuada a sus representantes en el fuero interno y en el proceso ante el sistema interamericano.⁴³

251. Por tanto, LA CORTE DECIDE, por unanimidad:

1. Desestimar las excepciones preliminares interpuestas por el Estado en los términos de los párrafos 15 a 67 de la presente Sentencia.

DECLARA, por unanimidad, que:

2. El Estado violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en los términos de los párrafos 77 a 133 de la presente Sentencia.

3. El Estado no violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho político a ser elegido reconocido en el artículo 23.1.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en los términos de los párrafos 134 a 205 de esta Sentencia.

4. El Estado no violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho a la igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en los términos de los párrafos 206 a 212 de esta Sentencia.⁴⁴

Según el investigador Miguel Carbonell, existen diferencias importantes entre el “caso Castañeda” y el “caso de la legislación en Yucatán.” Para empezar, en el

⁴³Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de Agosto de 2008. Versión en línea, p. 66, inciso 244.

⁴⁴Idem, p. 68.

primero la SCJN nunca entró al fondo del asunto, sino que se limitó a rechazarlo, diciendo que el juicio de amparo no era la vía idónea para impugnar una ley electoral. El único camino para impugnar una ley electoral, por considerarla contraria a la constitución (inconstitucional), dijo la Corte, es la acción de inconstitucionalidad, que únicamente pueden promover las minorías legislativas, los partidos políticos, el procurador general de la república y las comisiones de derechos humanos.

En otras palabras, a Castañeda le negaron el amparo porque eligió una vía de impugnación incorrecta (lo que no aclaró la Corte es que no existe una vía legal para que un ciudadano pueda llevar ante los tribunales un alegato contra una ley electoral presuntamente inconstitucional), pese a que la defensa de Castañeda argumentó que si el legislador no había previsto las candidaturas independientes, estaba violando la Constitución.

En cambio en el caso de Yucatán, la vía sí era la adecuada (se utilizó la acción de inconstitucionalidad) y por lo tanto, la Corte sí analizó el fondo del asunto, aunque simplemente “reconoció” que el legislador “puede incluir” la figura de las candidaturas independientes. Pero ningún ministro, ni la Corte en su conjunto dijo nunca que era obligatorio que las candidaturas independientes quedarán reguladas en todos los códigos electorales.

Por lo tanto, la SCJN estableció que el legislador puede decidir si el ejercicio del derecho pasivo de voto (figurar como candidato), puede o no ser ejercido al margen de los partidos políticos. Si decide que sí, no viola el artículo 41 de la Constitución Federal, pues el texto constitucional **no** establece un monopolio en favor de los partidos.

Pero los ministros insistieron en que si el legislador decide incluir las candidaturas independientes, debe hacerlo respetando los principios constitucionales en materia electoral; es decir, debe precisar qué sucede con el acceso al financiamiento público y a los medios de comunicación, y cómo deberán rendir cuentas de los fondos obtenidos esos candidatos independientes.

De tal manera que según la SCJN no basta que se prevea la figura de las candidaturas independientes, ni que una persona invoque la Constitución o los tratados internacionales, para que pueda ser registrada como tal, sino que se requiere una intermediación legislativa, que module todas las características que dichas candidaturas independientes deban tener.

Según Carbonell, así la Corte no abrió la puerta a aventuras de llaneros solitarios que aprovechando su riqueza o popularidad, se puedan lanzar, sin más (¿?) a conseguir candidaturas independientes. Lo que parece que el investigador olvida es que la política mexicana está invadida de oportunistas que militan en partidos políticos, que no por eso resultan mejores que si no lo hicieran.

Cabe señalar que el criterio de la Corte es muy parecido al que en su momento esbozó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en un caso relativo a la candidatura a gobernador de Michoacán (los magistrados concluyeron que el derecho al sufragio es de configuración legal), que ya analizamos ⁴⁵

⁴⁵Miguel Carbonell. *Las candidaturas independientes según la Suprema Corte*. IJ. UNAM. Versión en línea.

Compromisos mexicanos en la materia

No obstante la sentencia en el caso Castañeda y la opinión de diversos analistas, México ha suscrito al menos dos instrumentos internacionales que lo obligan a abrir cauce a las candidaturas independientes y a los cuales han ignorado, sin razón alguna, tanto el Congreso Federal, como los de la gran mayoría de las entidades federativas:

1. El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, que conforme a su artículo 49 entró en vigor el 23 de marzo de 1976, y que México suscribió el 23 de marzo de 1981. En su **artículo 25** dispone que todos los ciudadanos gozarán, **sin** restricciones indebidas, del derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, adoptada en San José de Costa Rica, el 11 de diciembre de 1969 y que nuestro país suscribió el 3 de febrero de 1981, que en su **artículo 23** reitera en idénticos términos lo señalado por el Pacto citado en el inciso 1.⁴⁶

Asimismo nuestro país suscribió el **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** “Protocolo de San Salvador”, que si bien no es específico para derechos civiles y políticos, en su **artículo 1º**. Obligación de Adoptar Medidas, señala:

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Adicionalmente, en su **artículo 4º**, No Admisión de Restricciones, establece:

No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

⁴⁶Gonzalo Santiago Campos. *Candidaturas independientes: una aproximación al caso de Yucatán*. Revista Quórum Legislativo, no. 92. Enero-marzo 2008, CEDIP; Cámara de Diputados, México., pp. 321-322.

La obligación de los estados signatarios de acatar un tratado deriva de la vieja fórmula romana Pacta sunt Servanda, una locución latina, que se traduce como “lo pactado obliga”, que expresa que toda convención debe ser fielmente (de buena fe) cumplida por las partes de acuerdo con lo pactado.

Este concepto constituye un principio básico del derecho civil (específicamente relacionado con los contratos) y del derecho internacional. Esta consigna, acuñada en épocas de la antigua Roma y según la cual “los pactos deben honrarse”, es una de las bases fundacionales de la confianza que la sociedad de cada país y a nivel mundial, depositan en sí mismas.

En materia internacional se señala que: Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe (según lo señala el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y mismo artículo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986). Diversas resoluciones jurisdiccionales se han basado en los principios generales del derecho internacional, al consagrar el principio pacta sunt servanda y la buena fe, como hilos conductores de la acción de incorporar la norma internacional al ordenamiento interno.

En consecuencia, parece claro que nuestro país ha celebrado compromisos internacionales que, en estricto sentido, lo obligan a legislar la posibilidad de candidaturas independientes, tanto a nivel municipal, como local y federal.

Algunos criterios a favor del statu quo

Sin embargo, hay autores, como Diego Valadés, que comentan que es necesario tomar en cuenta que puede haber sistemas democráticos que no sean representativos (el suizo, por ejemplo); lo que no ocurre es lo contrario: no es posible que haya sistemas representativos donde se carezca de un sistema democrático. Donde los mecanismos de la democracia electoral no funcionan, la representación política, sólo es, en el mejor de los casos, una apariencia formal.

Si se piensa que el sistema representativo descansa en el sistema democrático, y éste a su vez implica, entre otras cosas, la vigencia y positividad de los sistemas electorales que garanticen la eficacia del sufragio, entonces se tendrá que admitir, -dice Valadés,- que los partidos políticos son una pieza fundamental para la representación política. En efecto, la democracia exige elecciones libres, que suponen procesos de contención regulada, entre fuerzas organizadas que ofrecen opciones a los ciudadanos. Cabe destacar que el derecho de asociación, base de todos los partidos, es también uno de los ejes de la representación.

Por otro lado, es indudable que un fenómeno que tiende a minar las posibilidades de consolidación democrática es la desconfianza en las instituciones, que en el caso mexicano es un problema de magnitud creciente.⁴⁷

⁴⁷El IIJ de la UNAM realizó una encuesta nacional sobre cultura constitucional en la cual, en una escala de 1 a 10, los partidos obtuvieron 5.47; la policía 4.48 y los diputados 4.46.

Valadéz dice que son muchos los factores que contribuyen a alentar la percepción negativa que la sociedad mexicana tiene del Congreso y de los partidos. El interés de los medios para desprestigiarlos (para mantenerse así como elemento dominante en la opinión pública); las tensiones que propicia el gobierno (para transferirles las consecuencias de su ineptitud); la incapacidad del Congreso para impulsar reformas y los numerosos casos de corrupción en los partidos, son algunos de los problemas que alientan esa desconfianza ciudadana, a los que se suma una estructura institucional que proviene del antiguo régimen y que no ha podido ser transformada.

En ese contexto es comprensible que en México haya una demanda en ascenso por “ciudadanizar” la vida pública, al menos por dos motivos: durante la etapa del autoritarismo, para atenuar los efectos de la corrupción política, hoy para compensar los efectos de la ineficacia política que vivimos.

Así en México, paradójicamente, militar en un partido político se ha convertido en un baldón que inhabilita para ocupar cargos que lleven implícita la necesidad de contar con la confianza pública. La legislación mexicana del antiguo régimen introdujo el principio de pureza ética basada en la mayor distancia posible de los partidos,⁴⁸ lo que podría explicarse en un sistema de partido dominante, pero no en una democracia plural competitiva.

Como parte de ese proceso es natural para Valadés, que se plantee la exigencia de candidaturas independientes de los desacreditados partidos políticos; hay quien quiere participar en los comicios sin el lastre del desprestigio que afecta a los partidos (incluso en 2004 un aspirante a la presidencia inició su campaña proselitista como candidato independiente).

Según Valadés hay una disyuntiva: continuar erosionando la confianza en los partidos políticos, o intentar lo contrario. Las candidaturas independientes conducen a una mayor fragmentación del voto y contribuirían a debilitar a los partidos, lo que afectaría al sistema representativo y relajaría los controles sobre el gobierno. Adicionalmente, regresaríamos a viejos esquemas personalistas (con sus escuelas de autoritarismo y ejercicio patrimonialista del poder), correspondientes a nuestro tormentoso siglo XIX.

Finaliza Valadés sosteniendo que toda disminución de confianza en las instituciones supone un mayor riesgo de retroceso autoritario. Que la Constitución considera a los partidos como entidades de interés público y es común en los regímenes constitucionales democráticos sujetar ciertos derechos a su ejercicio colectivo (como en nuestro caso, el derecho a ser votado).

Hay quienes sostienen, como si hoy nuestros políticos fueran todos puros y honestos, que aceptar las candidaturas independientes podría implicar, entre otras cosas, dar rienda suelta al dinero de procedencia desconocida en la política. Se iría en contrasentido de la independencia de los políticos frente a los grupos de poder económico —o incluso delincencial—, de una contienda equilibrada y de la transparencia. Tres objetivos que buscan inyectar calidad a la vida democrática.

⁴⁸Véase por ejemplo, el artículo 76 del COFIPE; el artículo 9º de la Ley de la CNDH; el 35 de la LFTAIPG.

Finalmente, introducir la figura de los candidatos independientes supondría alejar más todavía al sistema mexicano de la base contractual de la democracia constitucional (la representación como cuasicontrato de gestión de negocios), porque si bien no existe un nexo de responsabilidad del elegido ante el elector, al menos queda la tenue oportunidad de ejercer un cierto control sobre el partido que postuló a ese representante (como si hoy los ciudadanos pudiéramos efectivamente controlar a los partidos políticos y a las élites gobernantes).⁴⁹

Situación actual

A nivel federal hoy vivimos una más de nuestras incongruencias jurídico-políticas: Como hemos visto, la Constitución y los tratados internacionales que México ha suscrito, permiten las candidaturas independientes.

Sin embargo, hay una laguna legal: las **candidaturas independientes** no están reconocidas por la ley federal, pero tampoco están prohibidas. Los ciudadanos que deseen presentarse en las campañas políticas con el carácter de candidatos no registrados tienen todo el derecho de hacerlo; pero lo harán en absoluta desventaja, en condiciones de desigualdad insuperable y además, en caso de que obtuvieran la mayoría de votos, tendrían que pelear por su reconocimiento no sólo ante el órgano electoral, sino también ante los tribunales electorales.

La legislación secundaria, en este caso la ley reglamentaria, que no es otra que el COFIPE, restringe el derecho de postular candidatos a puestos de elección popular a los partidos políticos, violando con ello el espíritu de la Constitución, los mencionados tratados y los derechos humanos de todos los ciudadanos mexicanos.

No obstante, en forma incongruente, en las boletas electorales, siempre aparece al final un espacio en blanco, donde cualquier elector puede votar por un candidato no registrado. Esos votos no deberían ser anulados por la autoridad electoral, sino que tendrían que ser contabilizados a favor del candidato elegido. Pero en el supuesto caso de que un candidato no registrado obtuviera el triunfo en una elección, no sería reconocido (pues no fue postulado, ni registrado por un partido político), lo que como ya se mencionó, lo obligaría a acudir ante la autoridad judicial, a pelear por el reconocimiento legal de su triunfo. Con ello la voluntad popular, que en teoría es soberana, quedaría sujeta al criterio de un juzgador, lo cual parece poco admisible desde el punto de vista político.

Por ende, al rechazar el juicio de amparo de Jorge Castañeda, la SCJN consolidó el oligopolio de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular y colocó un valladar para recurrir a la inconstitucionalidad de las leyes electorales, violando también con ello el primer párrafo del **artículo 28** Constitucional, que prescribe:

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones

⁴⁹Valadés, Diego. Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes. Versión en línea, pp. 450-456.

a título de protección a la industria.

Adicionalmente, a nivel estatal, las únicas dos legislaciones que prevén las candidaturas independientes (Sonora y Yucatán), en la práctica dificultan extraordinariamente dicho derecho, al establecer requisitos exorbitantes para proceder al registro correspondiente, ya que, en el caso de Sonora, por ejemplo, es factible registrar una candidatura ciudadana para gobernador, si se cuenta con el apoyo del 10% del padrón electoral de la entidad (alrededor de 170 mil firmas), mientras que para registrar un nuevo partido político estatal, únicamente se requieren 15 mil firmas, es decir, menos del 1% y para conservar el registro, el 2%. En el caso de diputados de mayoría relativa, se requiere también el 10% del padrón del distrito correspondiente y en el caso de los ediles, sube al 15%.

La legislación yucateca es menos exigente, pero igualmente inequitativa, pues para los candidatos independientes a gobernador requiere del 2% del padrón estatal, mientras que para el registro de un nuevo partido estatal únicamente son necesarias 5 mil firmas.

Para el financiamiento también hay un trato desigual, pues en Sonora el 1% del financiamiento público será destinado a las campañas de los candidatos independientes y en caso de que triunfen, sólo se les reembolsará la quinta parte del tope de gastos de campaña, siempre que los comprueben; en tanto en Yucatán, sólo se les reembolsará la mitad.⁵⁰

Finalmente por lo que respecta a las tres entidades federativas (Chiapas, Oaxaca y Tlaxcala) que atendiendo a su población indígena tienen la figura de presidentes de comunidad o autoridades propias, que pueden ser postulados por usos y costumbre (es decir, en forma apartidista), cabrían las siguientes reflexiones:

En primer lugar, que aun cuando no todas las comunidades indígenas tienen usos y costumbres similares, los derechos humanos de todos los mexicanos, incluidos los indígenas deben prevalecer sobre esos usos y costumbres. Entonces, en un primer plano, hay una discriminación en el resto de las entidades federativas que cuentan también con población indígena y cuya legislación no contempla esta figura; en un segundo plano, como ya explicamos, hay una discriminación con respecto al resto de los mexicanos, que tienen vedado a nivel federal, postularse como candidatos independientes a puestos de elección popular.

No parece válida en este caso, la interpretación de la Corte Interamericana en el caso Castañeda, de que elecciones federales y locales no son iguales, pues eso no está a discusión; de lo que estamos hablando es de derechos humanos, que sí son iguales. Entonces no importa si se trata de elecciones de autoridades indígenas, municipales, estatales o federales, pues todos los mexicanos debiéramos tener los mismos derechos a ser electos por la vía ciudadana.

En conclusión, en materia electoral y más específicamente en el caso de las candidaturas independientes, los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos varían indebida e incongruentemente, dependiendo de la comunidad indígena,

⁵⁰Jesús Cantú. Luz verde a las candidaturas independientes. Revista Proceso, no. 1561, México, 1º octubre/2006, p. 29.

municipio, estado o al nivel federal, donde pretendan ejercerse, lo cual resulta inadmisibile, desde el punto de vista teórico, constitucional e internacional.

Recordemos que ya la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había señalado, en su informe del 24 de septiembre de 1998: “El ciudadano carece de medios para hacer respetar su derecho al voto libre y secreto.”

Pero ahora la SCJN cerró definitivamente la posibilidad de una candidatura ciudadana a un puesto de elección popular, pues la vía del amparo era la única inexplorada, después de que en 2001, Manuel Guillén Monzón perdió en el TEPJF la posibilidad de buscar la gubernatura de Michoacán, y en 2004, José Hernández Mendoza fracasó en su intento de llegar en forma independiente a la alcaldía de Las Vigas de Ramírez; Veracruz.

El TEPJF manifestó por mayoría, al resolver el juicio interpuesto por Guillén: *Ninguna disposición constitucional ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables establecen, en forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidatos (25/10/2001).*

Sin embargo también sentenció:

La disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la pueden presentar los partidos políticos...no representa, per se, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales.

El 22 de diciembre de 2004, cuando resolvió el juicio de Hernández Mendoza, el propio tribunal señaló:

*No pueden otorgarse las constancias de mayoría, ni mucho menos las de asignación, a ciudadanos que fueron votados como supuestos candidatos no registrados, porque ello vulnera los principios y reglas establecidas para el desarrollo de los procesos electorales, así como el sistema de partidos constitucional y legalmente configurado.*⁵¹

El tribunal en las dos sentencias mencionadas, en las que fue ponente el magistrado José de Jesús Orozco, se pronunció en el sentido de que el derecho a ser votado es de base constitucional y configuración legal, por lo que aunque la Constitución **no** impide las candidaturas ciudadanas, el legislador puede limitar la postulación de candidatos exclusivamente a los partidos políticos.

No obstante el entonces presidente de la SCJN, Mariano Azuela consideró que “dentro del sistema constitucional mexicano **no** hay candidaturas independientes” y el ministro Juan Díaz Romero que “el artículo 41 está estableciendo cómo deben presentarse los candidatos correspondientes; **no** podemos hacer a un lado lo que establece este artículo...”⁵²

⁵¹Jesús Cantú. *Monopolio partidista e indefensión ciudadana*. Revista Proceso, no. 1503, México, 21/agosto/2005, p. 14.

⁵²Jesús Cantú. *Monopolio partidista e indefensión ciudadana*. Revista Proceso, no. 1503, México, 21/agosto/2005, p. 15.

Pese a dicha interpretación jurisdiccional, a todas luces equivocada, existen cinco legislaciones estatales que permiten las candidaturas independientes (ciudadanas): las de Chiapas, Oaxaca y Tlaxcala (sólo para presidente de comunidad), y Yucatán y Sonora, para cualquier puesto de elección popular local.

Por otra parte, la SCJN ha establecido que **no** existe forma de ejercer el control constitucional sobre las leyes que no fueron cuestionadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad en el momento de su expedición. Esto lo determinó el Pleno al resolver una contradicción de tesis en 2002:

A la SCJN le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior...el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que éste no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que, de lo contrario, estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

Así la SCJN definió (indebidamente), que las únicas personas que pueden impugnar la constitucionalidad de las leyes electorales son los partidos políticos, la PGR y las minorías (de al menos una tercera parte) de los Congresos.

En consecuencia, todas aquellas legislaciones que no fueron impugnadas al momento de su promulgación quedan fuera del control constitucional, con lo que se denega la justicia y se deja en estado de indefensión a los ciudadanos pues, como señaló el ministro Genaro Góngora Pimentel:

*...un acto que aplica preceptos que éste (el ciudadano) estima inconstitucionales, no puede ser controvertido.*⁵³

Consecuentemente, de acuerdo con ese estrecho criterio de nuestro máximo tribunal, la carta de la ONU, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de San José, y la cláusula democrática del Acuerdo de Asistencia Económica, Concertación Política y Cooperación firmado con la UE, pueden ser impunemente violados, si no se ejerce la acción de inconstitucionalidad, por parte de quienes están facultados para ello. Así la partidocracia puede mantener a toda la ciudadanía inerme e indefensa, indefinidamente, gracias a nuestro máximo tribunal.

En la reciente reforma electoral de 2007, tanto en la propuesta de reforma, como en el dictamen de las comisiones unidas, se preveía en los artículos 41 y 116 constitucionales, profundizar la exclusividad de los partidos políticos para registrar candidatos. Pero en el último momento, precisamente para **no** contradecir los tratados internacionales suscritos por México (aunque no se reconoció así), los

⁵³Jesús Cantú. *Monopolio partidista e indefensión ciudadana*. Revista Proceso, no. 1503, México, 21/agosto/2005, p. 15.

legisladores eliminaron la frase “ser el único medio para hacer posible el acceso de éstos (los candidatos) al ejercicio del poder público”, del artículo 41, con lo cual efectivamente existe la posibilidad, desde el punto de vista constitucional, de que el COFIPE pudiera ser modificado para abrir la puerta a las candidaturas independientes.

No obstante, el párrafo 1º del artículo 175 del mencionado COFIPE vigente, (que no fue modificado) señala: *Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular*, por lo cual en realidad la posibilidad de candidaturas independientes no se ha concretado en el ámbito federal; para establecerla se requeriría de una reforma del COFIPE, lo que tampoco se ha logrado.

En cambio y sin importar los tratados internacionales, en el nuevo artículo 116, fracción IV, inciso E de la Constitución Federal, los legisladores establecieron: *Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular* (los partidos políticos en las entidades federativas), lo cual obliga a que los estados de Sonora y Yucatán (que tienen actualmente establecidas las candidaturas independientes a nivel local); Tlaxcala, Oaxaca y Chiapas (cuyas leyes electorales lo permiten a nivel de presidente de comunidad, con base en sus usos y costumbres y con fundamento en el artículo 2º constitucional)⁵⁴, revisen y modifiquen su normatividad vigente, para prohibirlas. Ese es el colmo del retroceso.

Así, la realidad resultó exactamente contraria al avance de los derechos humanos en los países civilizados, pues el Congreso mexicano (donde participan todos los partidos políticos nacionales) bloqueó la posibilidad de las candidaturas independientes locales en las 32 entidades de la Federación (incluido el Distrito Federal), y no modificó el COFIPE para hacerlas factibles en la legislación federal.

Fue una reforma falaz, doblemente engañosa, únicamente para efectos mediáticos. El Congreso nunca tuvo intención de atender la recomendación de 1998 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y permitir en la legislación secundaria el registro de candidaturas independientes.⁵⁵

Finalmente hace unos días, el martes 2 de junio pasado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) nuevamente dio marcha atrás al intento de dos ciudadanos de participar en los comicios del próximo 5 de julio bajo la figura de “candidaturas independientes”.

El Tribunal calificó como improcedente la petición para registrarse a cargos de elección popular por la vía independiente de Elisa de Anda Madrazo y Parménides Ortiz Cano, quienes aspiraban a ser candidatos a diputados federales por los distritos 23 del D. F., y 2 del estado de Tlaxcala, respectivamente.

Durante la sesión de la Sala Regional del Distrito Federal, el TEPJF avaló una

⁵⁴Fabián Hernández García. *¿Candidaturas independientes o dependientes?* Ponencia presentada en el XX Congreso Nacional de Estudios Electorales. Morelia, Michoacán, noviembre de 2008. Versión en línea, p. 6.

⁵⁵Jesús Cantú. Las trampas de la reforma electoral. Revista Proceso, no. 1612, México, 23/ septiembre/2007, p. 70.

determinación del Instituto Federal Electoral (IFE), que se negó a permitir que De Anda Madrazo y Ortiz Cano contendieran como aspirantes a una curul a San Lázaro.

Ambos acudieron ante la máxima instancia electoral para exigir que no se aplicara el artículo 218, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que otorga a los partidos políticos nacionales la exclusividad para registrar candidatos a cargos de elección popular.

Los magistrados Eduardo Arana Miraval, Ángel Zarazúa Martínez y Roberto Martínez Espinosa argumentaron que, conforme a la ley, el TEPJF **no** podía pronunciarse sobre la inaplicación del artículo del COFIPE, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió al respecto en la Acción de Inconstitucionalidad número 61 del año 2008, declarando entonces que el Artículo 218 del COFIPE tiene sustento constitucional; por lo tanto, el TEPJF **no** está facultado para analizar de nueva cuenta si ese precepto violenta las garantías establecidas en la Carta Magna.

La Sala Regional sobreseyó el asunto (no entró a estudiar el fondo)⁵⁶ y dio por concluidas las demandas de De Anda Madrazo y Ortiz Cano, quienes impugnaron luego de que en las respectivas Juntas Distritales del IFE se les negó su registro como candidatos independientes.⁵⁷

Ello a pesar de que la Reforma Electoral de 2007 otorgó al tribunal la facultad de “desaplicar” aquellas normas electorales que se contrapongan a la Constitución, argumentando (falazmente), que la SCJN ya se había pronunciado sobre el tema (lo que no es causa para no analizarlo de nueva cuenta).

En una entrevista periodística la afectada sostuvo que la estrategia de admitir y sobreseer el recurso no es una coincidencia, sino que el tribunal pretende así reducir la posibilidad de que su decisión sea calificada como una violación a los

⁵⁶El sobreseimiento obedeció a que el artículo 99 Constitucional señala que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción 105, fracción II de la propia Carta Magna, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y que, la fracción II de la última disposición referida, establece que la SCJN conoce de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución.

En el DOF del 3 de octubre de 2008, se publicó la sentencia dictada en las Acciones de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México, respectivamente, en contra de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como del Presidente de los EUM.

En dichas acciones, la SCJN resolvió por cuanto hace al artículo 218, párrafo 1 del COFIPE que fue materia de impugnación, por mayoría de nueve votos de los Ministros de ese Alto tribunal, declarar la validez y constitucionalidad de dicho precepto.

En consecuencia, esta Sala se encuentra impedida por disposición expresa de la ley, para pronunciarse respecto a la no aplicación del artículo 218, párrafo 1 del COFIPE, por ser una norma de carácter general sobre la que declaró su validez la SCJN al ser materia de análisis en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas.

En tal virtud, de conformidad con el artículo 10, párrafo 1, inciso f) de la LGSMIME, se declara el sobreseimiento del presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

⁵⁷Gerardo Mejía y Alberto Morales. *Tribunal rechaza candidaturas ciudadanas*. El Universal. Miércoles 3/06/09. Versión en línea.

criterios desarrollados por la Corte Interamericana en el caso Castañeda, los cuales obligan al estado mexicano a proporcionar a los ciudadanos mecanismos efectivos para cuestionar la posible inconstitucionalidad de las leyes electorales.⁵⁸

Candidaturas independientes en otras latitudes

Hay muchos países que **no** contemplan las candidaturas independientes y cuyo carácter democrático nadie osaría poner en duda, como Uruguay, Brasil o Costa Rica y más sorprendentemente, Noruega, Islandia, Suecia y Austria, de lo que podríamos concluir que las candidaturas independientes no están inevitablemente asociadas a la idea de democracia. Hay también otros como Tanzania, que no tienen gran reconocimiento internacional como democracias consolidadas.

No obstante, puede decirse que en la mayoría de las democracias sí está contemplada la posibilidad de que ciudadanos apartidistas se postulen como candidatos a legislador, y en muchos casos a titulares del ejecutivo, como en Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, España, EUA, Finlandia, Francia, Holanda, India, Inglaterra, Irlanda, Italia, Japón, Portugal y Suiza. Esto también sucede en democracias incipientes como Albania, Armenia, Bolivia, Colombia, Corea, Ecuador, Eslovaquia, Filipinas, Georgia, Honduras, Hungría, Perú, Polonia, República Checa, República Dominicana, Rumania, Rusia, Turquía, Ucrania, y Venezuela, entre otros.

En Inglaterra y otros países, los candidatos presentan sus nominaciones sobre una base individual. Las reglas para los candidatos nominados por los partidos políticos no tienen diferencia con el proceso que otros candidatos deben seguir, a diferencia de otros países, donde el procedimiento de registro para “independientes” difiere de los nominados por los partidos.

Por ejemplo, en Australia, a los candidatos independientes y los candidatos nominados por partidos políticos sin registro no se les permite que tengan un logotipo al lado de sus nombres en la boleta de votación. Tampoco tienen la posibilidad de recibir recursos del Estado para sus gastos electorales.

En EUA, hay barreras especiales que los independientes y los miembros de los partidos pequeños deben librar antes de que sus nombres se incluyan en las boletas. Estos candidatos deben recolectar un gran número de firmas que les permita sostener sus nominaciones, en tanto los candidatos de los dos partidos establecidos –Republicano y Demócrata– están libres de esta tarea.

En países con representación proporcional hay un trato especial para los candidatos independientes, dependiendo de la forma en que esa representación proporcional esté regulada. Por ejemplo, el sistema alemán de miembros adicionales de representación proporcional otorga la mitad de los asientos a los que sean ganados en contienda dentro de circunscripciones uninominales y la otra mitad es designada por el principio de proporcionalidad; por lo tanto, está abierto a un candidato independiente para concursar en la categoría anterior por un asiento.

En contraparte, es imposible para un candidato independiente ganar un lugar

⁵⁸Martha Martínez. *El Tribunal cuestionado*. Suplemento Enfoque. Periódico Reforma, México, domingo, 14 de junio de 2009, p. 6.

en la segunda categoría, a menos que forme una lista junto con otros candidatos, para tener la oportunidad de superar el umbral del 5% del voto nacional, que es el porcentaje requerido para ganar cualquier asiento en la segunda categoría proporcional.

De igual forma en Japón, los candidatos independientes no pueden lanzarse a las elecciones de representación proporcional, ni en la Cámara Alta ni en la Baja, sin el respaldo de un partido, pues en las boletas no se escribe el nombre de un candidato, sino el de un partido.

En Polonia se exige el respaldo de 5 mil ciudadanos para contender por una diputación. En Portugal, la cifra oscila de 7,500 a 15,000 firmas, dependiendo del tamaño de la demarcación. En Australia se exigen 6 mil firmas de apoyo. En España, Rusia y Ecuador se requiere, para ser diputado, el visto bueno de 1% de los electores de la circunscripción por la que se quiere contender. En Rumania, si se busca ser legislador, se pide el respaldo de 5% de los electores, pero si se desea competir por la presidencia, entonces se requieren 300 mil firmas. En Rusia y Ucrania se necesita un millón de respaldos debidamente documentados, lo que no parece muy fácil.

En muchos otros países, sin embargo, el número de firmas requerido es bastante más bajo. Mil en Italia, para ser diputado; 750 en Hungría; 300 en Albania y sólo 200 respaldos en Dinamarca. En Finlandia se exige sólo 100 (y 20 mil si se quiere competir por la presidencia).

Hay países donde, más que firmas, se requiere la recomendación de un cierto número de legisladores, lo que tampoco podría resultar muy complicado. En la República Checa basta con ser postulado por diez diputados o senadores. En Bélgica, se piden 5 mil firmas de electores y el aval de dos legisladores.

En algunos países se exige depositar una determinada suma de dinero, a veces reembolsable y otras no. Este requisito puede combinarse, con la presentación de firmas de electores. En Turquía deben depositarse 30 mil dólares, que no serán devueltos bajo ninguna circunstancia. En Holanda deben aportarse 11 mil euros, que pueden ser reembolsables, de obtenerse cierta votación, aunque no se obtenga la curul. En Australia deben dejarse en prenda sólo 185 dólares, que serán devueltos si se alcanza al menos 4% de la votación en el distrito en el que se contiene. En Canadá, aunque sólo se piden 100 firmas para ser registrado, hay que agregar 650 dólares. En Inglaterra la suma es 500 libras esterlinas.⁵⁹

Como vemos, hay una gran variedad de requisitos y formas para que en diversos países, candidatos sin partido puedan contender por un cargo de elección popular.

Comentarios finales

Nuestros precedentes históricos y jurídicos, desde 1813 hasta 1946, reconocieron siempre las **candidaturas independientes**. Actualmente existen *de hecho*; pero cobran fuerza legal sólo cuando son presentadas para su registro por un partido político. Por supuesto, los partidos políticos pueden postular personas

⁵⁹Fernando Pacheco Bailón. *Las candidaturas sin partido en otros países*. La democracia y la representatividad tienen sus "asegures." Versión en línea.

externas, no afiliadas a ellos, para contender a un cargo de elección popular, que por lo tanto, pueden actuar con mayor independencia de las directrices partidistas, pero esto pareciera que no es suficiente actualmente, ni desde el punto de vista político, ni a la luz de los derechos humanos de todos los mexicanos.

El COFIPE se promulgó en agosto de 1990 y desde entonces ha sido reformado en 12 ocasiones. Según la iniciativa de reformas en 2007, se respetó la estructura original de la Ley, de siete libros, pero por la cantidad y envergadura de las modificaciones, de hecho se promulgó una norma completamente nueva, en la que las candidaturas independientes quedaron fuera de la ley, ya que según la exposición de motivos: *las instituciones y las prácticas electorales han sido ideadas para la competencia entre partidos, no entre éstos y candidatos independientes...*

De este modo, el Congreso de la Unión violó los pactos internacionales que en la materia ha suscrito el país, o en el mejor de los casos, escatimó, hasta donde pudo, nuestros derechos fundamentales, en un ejercicio muy poco democrático, egoísta, miope y de corto plazo, destinado exclusivamente a que los partidos políticos conservaran sus canonjías.

Como hemos señalado, en muchos países existe la figura de candidatos independientes debidamente regulada, lo que no ha sido un obstáculo para el avance democrático, por lo que las reticencias en México obedecen únicamente al monopolio que pretenden conservar los partidos políticos.

Por ello, sería deseable que en los próximos años volviera a plantearse la posibilidad de las **candidaturas independientes**, que existen, como ya vimos, en muchos otros países, en algunos de los cuales incluso se garantiza a estos candidatos el acceso a los medios de comunicación social y se les otorga financiamiento público.

Sin duda, hoy es factible votar por un candidato no registrado, pues la boleta electoral federal deja un espacio en blanco, para que el elector anote el nombre de quien desee; sin embargo, el candidato triunfador en este supuesto, se vería obligado a litigar su triunfo, lo que en la práctica vuelve prácticamente inútil la acción de votar por un candidato no registrado.

Se necesita entonces, una nueva reforma electoral que incorpore plenamente las **candidaturas independientes**; tan es así, que una encuesta del CISEN, en agosto de 2005, demostró que el 72% de los entrevistados estaba a favor de ellas.⁶⁰

Adicionalmente, el Estado mexicano está obligado a acatar la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en la sentencia del caso Castañeda expresó:

El Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.

⁶⁰Revista Proceso, no. 1503, México, 21/agosto/2005, p. 15.

Por eso, más temprano que tarde, es inevitable una nueva reforma electoral que incorpore los derechos de los ciudadanos a participar en las elecciones federales, estatales y municipales, bajo la figura de **candidaturas independientes**.

Corresponde a los tres poderes de la unión respetar escrupulosamente los derechos humanos de todos los mexicanos.

El Congreso de la Unión, los congresos estatales y los partidos políticos que los integran, son los responsables de acatar esta resolución de la Corte Interamericana y de legislar para que los ciudadanos podamos optar por las candidaturas independientes, en igualdad de circunstancias.

La SCJN tendría que pronunciarse decididamente por ese cambio de legislación y modificar los criterios con los que ha juzgado estos casos y su obsoleta e inequitativa jurisprudencia.

El Ejecutivo Federal y los 32 ejecutivos locales, en su caso, cuentan con facultades para proponer iniciativas que transformen esta realidad que comentamos.

Los partidos políticos debieran ofrecer mejores propuestas programas y candidatos, y abrirse a la competencia de los ciudadanos, cansados de promesas incumplidas, frases hechas y componendas. No es cerrando la puerta a las candidaturas independientes como van a ganar más votos, sino siendo mejores en una arena dónde cualquiera pueda competir.

Para estas elecciones de julio de 2009, ya hubo un movimiento ciudadano a favor del voto en blanco y de candidatos no registrados, además del alto abstencionismo recurrente, como muestra patente del descontento y la desilusión con el sistema político que sufrimos.⁶¹

Hoy los partidos políticos mexicanos, anquilosados, sordos y ciegos ante las evidentes muestras de repudio y descontento, parecen pesados paquidermos; una manada de elefantes blancos, que tímida se asusta ante la vista de unos ciudadanos que por su tamaño y peso político, parecieran pequeños ratoncitos.

Pero como en las caricaturas, resulta que los elefantes terminan encaramados en las peanas, temblando de miedo ante los ratones.

Bibliografía

Cantú, Jesús. **Monopolio partidista e indefensión ciudadana**. Revista Proceso, no. 1503. México, 21 de agosto de 2005.

Cantú, Jesús. **Luz verde a las candidaturas independientes**. Revista Proceso, no. 1561, México, 1^o/octubre/2006.

Cantú, Jesús. **Las trampas de la reforma electoral**. Revista Proceso, no. 1612, México, 23 de septiembre de 2007.

⁶¹Según datos del IFE al 10/07/09, el porcentaje de votos nulos fue del 5.39% y la abstención del 55.28%.

Carbonell, Miguel. **Las candidaturas independientes según la Suprema Corte.** IJ. UNAM. versión en línea.

Constitución del Estado de Chiapas. Versión en línea.

Constitución Política de los EUM (versión en línea). Cámara de Diputados, México, 2009.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos.** Sentencia de 6 de Agosto de 2008. Versión en línea.

Código Federal Electoral (versión en línea). Cámara de Diputados, México, 2009.

Hernández García, Fabián. **¿Candidaturas independientes o dependientes?** Ponencia presentada en el XX Congreso Nacional de Estudios Electorales. Morelia, Michoacán, noviembre de 2008. Versión en línea.

Ley Municipal para el Estado de Oaxaca. Versión en línea.

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Versión en línea.

Martínez, Martha. **El Tribunal cuestionado.** Suplemento Enfoque. Periódico Reforma, México, domingo, 14 de junio de 2009.

Mejía, Gerardo y Morales, Alberto. **Tribunal rechaza candidaturas ciudadanas.** El Universal. Miércoles 3/06/09. Versión en línea.

Nacif; Benito. **La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México.** Revista Política y Gobierno. México, enero-junio/1977.

Pacheco Bailón, Fernando. **Las candidaturas sin partido en otros países.** La democracia y la representatividad tienen sus “asegures.” Versión en línea.
Parra Rodríguez, Gilberto. **Iniciativas de Ley sobre: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Candidaturas independientes.** LVII Legislatura. Cámara de Diputados, México, 1998.

Santiago Campos, Gonzalo. **Panorama general de las candidaturas independientes en México.** Revista Quórum Legislativo, no. 85. Abril-junio 2006, CEDIP; Cámara de Diputados, México.

Santiago Campos, Gonzalo. **Candidaturas independientes.** Revista Quórum Legislativo, no. 92. Enero-marzo 2008, CEDIP; Cámara de Diputados, México.

Valadés, Diego. **Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes.** Versión en línea.

Páginas de Internet consultadas

www.cronica.com.mx/nota.php	29/01/09
jherrerapena.tripod.com/ponencia5.html	12/05/09
www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id	04/06/09
www.colosiosonora.org/revista/ideas_sonora9/9	04/06/09
democraciamexico.blogspot.com/2006/10/candidaturas-independiente	04/06/09
www.congresoson.gob.mx	04/06/09
www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm	08/06/09
www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html	08/06/09
www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html	08/06/09
es.wikipedia.org/wiki/Pacta_sunt_servanda	09/06/09
www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos%5CTIaxcala	09/06/09
www.periodistasenlinea.org/modules	09/06/09
mx.groups.yahoo.com/group/somee/message/6187	09/06/09

Los Órganos constitucionales Autónomos y el Nuevo Paradigma de la División del Poder Público.

Marineyla Cabada Huerta*

*Investigadora “A” por oposición, desde el año de 2002, en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

SUMARIO: I. El paradigma de la teoría clásica de la división de poderes. II. La división del poder público en el sistema presidencial mexicano. III. Nuevos factores que inciden en el ejercicio del poder. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

Resumen: El estudio pretende, a partir de una exposición general de los postulados de la teoría clásica de la división del poder, establecer la importancia de la misma en el mundo de la teoría política y el derecho constitucional, así como hacer énfasis en el hecho de la necesidad actual de replantear el sistema de delimitación en el ejercicio del poder público.

Como elemento central de los sistemas presidenciales, la teoría de la división de poderes presenta su muy peculiar aplicación en el régimen de gobierno mexicano, en el que, a pesar de encontrarse constitucionalmente establecida la separación de los poderes, en la práctica, el ejercicio de las funciones estatales ha sido muy diferente.

Asimismo, se aborda la existencia de elementos derivados de las particularidades de cada sistema político y gubernamental, que han sido condicionantes para replantear los postulados de la teoría clásica de la división de poderes. Tal es el caso de la pluralidad política, el federalismo y los denominados organismos constitucionales autónomos, cuyas atribuciones, hoy dispuestas en la Ley Fundamental, originalmente correspondieron a alguno o algunos de los clásicos órganos detentadores de facultades relativas al ejercicio del poder.

I. El paradigma de la teoría clásica de la división de poderes.

Abordar de forma integral el tema de la división del poder, requiere necesariamente hacer consideraciones respecto de la teoría clásica derivada de los postulados de Montesquieu y, en consecuencia, del pensamiento de Locke, considerando de igual forma los orígenes contenidos en las reflexiones aristotélicas en la materia. La aportación de Locke y Montesquieu resultó en la motivación teórica básica para fraccionar el poder político, consistente en la limitación del mismo; con lo cual, la división que tuvo efectos meramente de división del trabajo, pasa a segundo plano para acceder al control de poder por el poder mismo.

Los doctrinarios mencionados integran entonces a su teoría un valor agregado, adecuándola al constitucionalismo democrático que suponía, a su vez, la primacía de la libertad de los individuos. En este entendido, la razón superior de dividir al poder obtuvo su fundamento en la necesidad de limitarlo, a fin de evitar el abuso que del mismo pudieran hacer sus detentadores, en respuesta a tentaciones que generalmente dicta la simple naturaleza humana, perjudicando así las libertades de los individuos en su calidad de gobernados.

En este entendido, la limitación del poder público se enfoca a garantizar la libertad individual y con ello, hacer efectivos los derechos de la persona para consolidar el modelo democrático de vida y gobierno.

Sin embargo, la teoría tripartita de la división de poderes fue adoptada por

cada régimen político en formas distintas, por lo que generó un doble paradigma:

- A) La separación de poderes flexible, aplicada por los sistemas parlamentarios, que ven sus orígenes en el modelo Westminster distinguido por un Ejecutivo dual con un jefe de Estado que representa un papel esencialmente honorífico y un Jefe de Gobierno o Primer Ministro que es integrante de la Cámara de los Comunes. La elasticidad de la división de los poderes de este sistema se manifiesta por la responsabilidad política del gabinete ante el Parlamento, ya que el primero necesita de la confianza de éste, quien a su vez puede manifestar el voto de censura. Finalmente, el gobierno tiene el derecho de disolver al Parlamento o a alguna de las Cámaras.
- B) La separación de poderes estricta, adoptada por los modelos presidenciales desarrollados en el continente americano, principalmente por Estados Unidos, en donde se presentan como características fundamentales: el Ejecutivo único que existe y subsiste como un organismo autónomo, separado e independiente del Congreso, que se elige mediante el sufragio universal directo. Por otra parte, existe imposibilidad del Congreso de descalificar y censurar la actuación del gobierno, así como la incapacidad de este último para disolver al Parlamento. El modelo presidencial norteamericano es el que adopta categóricamente la teoría clásica de la división de poderes, en tanto que en los regímenes presidenciales de los países latinoamericanos, se han presentado algunos matices que, en no pocas ocasiones, llevaron a afirmar la posible conversión al régimen parlamentario.

Debido a la experiencia en la aplicación de estos dos sistemas democráticos de gobierno, cada país ha originado características propias y en algunas ocasiones se han combinado los elementos más representativos y funcionales de los dos sistemas, para dar lugar a nuevos regímenes como el semipresidencialismo francés, en el que predominan los elementos característicos del parlamentarismo, con la salvedad de que el jefe de gobierno o presidente es elegido de manera directa; o el gobierno *sui generis* directorial, instaurado en Suiza, en el que el Ejecutivo es colegiado y ejercido por un consejo federal, cuyos miembros son elegidos por las Cámaras del Parlamento constituido en Asamblea Federal. Antes de abordar nuevos sistemas de gobierno y las diferentes formas de aplicación del principio de división de poderes, es conveniente hacer énfasis en los elementos distintivos que comprenden los conceptos de *división del poder del Estado* y *separación de las funciones en el ejercicio del poder público*, para que a partir de ello, se pueda comprender el paradigma original e identificar, en su caso, las actualizaciones requeridas.

Lo relativo a la división de poderes, en la teoría y en la práctica es una institución que viene desde la antigüedad; algunos autores clásicos ya hablaban de ella; quien la descubrió para el mundo no fue Locke ni Montesquieu; el mérito corresponde a Maquiavelo y, según éste donde él vio su aplicación pragmática fue en Francia y no en Inglaterra. No hay dudas

de que Locke antecedió a Montesquieu en la exposición de la idea; hizo algo más; tal vez con vista al parlamento largo, anotó la idea, que después de Montesquieu retoma la necesidad de acortar el tiempo de reunión de las asambleas legislativas... Montesquieu, en su Espiritu de las leyes, reitera las ideas fundamentales de Locke.¹

La mayoría de los autores consultados coinciden en que el primer antecedente de la teoría de la división de poderes y, por lo tanto, su origen, se encuentra en el pensamiento de Aristóteles, quien aseguraba que en la *polis* griega era indispensable la división de funciones del poder: *En todas las constituciones existen tres elementos que deben estar bien armonizados para el buen funcionamiento del gobierno; en cambio, si hay diferencias entre los mismos, diferirán consiguientemente las constituciones.*²

Sin embargo, habrá que destacar que no es sino Locke, quien señala a la limitación del poder público, a fin de evitar el abuso del mismo, como finalidad primordial de la división de poderes.

Para Locke el legislativo es el poder supremo, considerándolo el alma del cuerpo político, puesto que establece la primera y fundamental ley positiva de todos los estados (es decir, la constitución). Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, pese a ser subordinado, conserva la facultad discrecional, en virtud de que el primero no puede preverlo ni proveer a todo el ejercicio de la función pública.

*Además de que el poder legislativo no debe extenderse más allá de lo que el bien público exige, los derechos naturales de los hombres no desaparecen, sino que por el contrario subsisten para limitar el poder social y fundar el ejercicio real de la libertad. De esta forma el parlamento y la constitución representan un primer esfuerzo por limitar y controlar el poder, hasta entonces más o menos absoluto, del gobernante.*³

Karl Lowenstein afirma que el motor del constitucionalismo a lo largo de la historia, ha sido la búsqueda de las limitaciones al poder absoluto ejercido por sus detentadores, propósito que como se mencionó anteriormente dio fundamento a la concepción de la denominada *división de poderes*. Dichos límites se establecieron a partir de una parcelación estructural o institucional del poder mismo, en la que cada detentador asumiría el ejercicio de ciertas funciones. Es así que la tradicional división del poder de Montesquieu, expuesta en su obra *El Espiritu de las Leyes*,

¹ARTEAGA NAVA, Elisur, *División de poderes*, Alegatos núm 20, enero-abril, 1997, México, pp. 65 y 66.

²ARISTÓTELES, *La política*, Libro IV.

³VILLANUEVA GÓMEZ, Juan Manuel, *La división de poderes: teoría y realidad*, Revista jurídica jalisciense, núm, 7,1, enero de 1997, México, pp. 295 y 296.

radicó en tres estructuras, órganos o instituciones fundamentales: Ejecutiva, legislativa y jurisdiccional o judicial

Sin duda con Montesquieu llegamos al principal exponente de una teoría sistémica de la separación de poderes,... Inicia su trabajo señalando que es una experiencia eterna cómo todo hombre en ejercicio de poder se ve impulsado a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. El abuso del poder sólo se ve impedido si por la disposición de las cosas, el poder detiene al poder. Lo que a su vez supone no el poder único y concentrado, sino una fragmentación del poder y cierta distribución de funciones separadas en este sentido, es célebre su afirmación: "Los poderes que se atemperan los unos a los otros, que se contrapesan los unos a los otros, con sus respectivos contrapesos".⁴

La propia sistematización de Montesquieu respecto del ejercicio del poder, lleva a una inicial afirmación: la denominación más adecuada para el principio que nos ocupa es la de división o separación en el ejercicio del poder y no a la que tradicionalmente se ha adoptado, división de poderes.

División de poderes es una expresión equívoca, pues el poder no se divide; pero si es cierto que la potestad es única, también lo es que tiene diferentes modos de actividad, diversas funciones, que le son necesarias para conseguir el bien público. En rigor no se trata, pues de varios poderes, sino de distintas funciones de un mismo poder soberano.⁵

A partir de entonces, la integración de cada una de las instituciones detentadoras del poder fue determinada por postulados constitucionales que dotaron a cada órgano del Estado de facultades específicas; pero, en realidad, la esencia de la división del poder radicó en los mecanismos de actuación interorgánicos y su independencia, así como en el origen democrático de su conformación. En tanto que las tareas asignadas, obedecieron a una división meramente funcional o del trabajo.

Existen opiniones en el sentido de que las funciones estatales no deben responder a una estricta división, sino que deben llevarse a cabo de manera entrelazada y coordinada para el ejercicio del liderazgo político (término utilizado por Lowenstein para referirse al poder), ya que los órganos detentadores del mismo, al tener vida independiente, deben realizar la función encomendada sin olvidar que dicha función estará vinculada con la ejecución de otra u otras a cargo de un órgano también independiente. En este sentido el autor alemán hace la siguiente reflexión:

La legislación y la ejecución de las leyes no son funciones separadas o

⁴Idem, basado en MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, Libro VIII, Cap. II.

⁵GÓMEZ MORÍN, Juan Manuel, *Separación y relación de poderes*, Revista Bien Común 13, 153, septiembre de 2007, México, p. 44.

separables, sino sencillamente diferentes técnicas de liderazgo político. Y pertenece a la biología del proceso del poder que el liderazgo político esté en manos del gobierno, un grupo reducido, eficaz y con capacidad para la acción, en lugar de ser ejercido por una asamblea con múltiples miembros, lenta e incapaz frecuentemente de formar una voluntad políticamente unida.

Es difícil desalojar un esquema mental que está profundamente enraizado, y el dogma de la separación de poderes es el más sagrado de la teoría y práctica constitucional. El iconoclasta no puede sentirse satisfecho con sólo remover de su pedestal al ídolo de la triple separación del orden del dominio en los "poderes" legislativo, ejecutivo y judicial; en su lugar estará obligado a colocar otro análisis de la dinámica del poder más de acuerdo con la sociedad pluralista de masa de nuestro siglo.⁶

En este orden de ideas, los órganos detentadores del poder participan en buena medida y coordinadamente en la realización de las facultades que expresamente les confiere la Constitución, las cuales pueden formar parte de una misma función dentro del ejercicio del poder público.

Cabe destacar que se ha dado exagerada importancia a la orientación funcionalista en el principio de la división del poder del Estado, ya que al colocar en la *función* la esencia primordial de la *limitación*, se concluye con frecuencia que en el momento de que un régimen de gobierno acepte la participación de un órgano en una función desarrollada por otro, debe considerarse que el principio de Montesquieu ha sido alterado o que este hecho se traduce, por ejemplo, en un cambio de un sistema presidencial (con división de poderes rígida), a un parlamentarismo (con división de poderes flexible).

Al respecto, Giovanni Sartori⁷, en su análisis de los sistemas presidenciales, se aboca a diluir preocupaciones respecto del préstamo de prácticas parlamentarias que pudiera hacer un país con sistema presidencial, señalando que esta circunstancia no significa necesariamente que el país en cuestión se encuentre en el punto de cambiar su forma de gobierno, ya que la práctica de referencia obedecería a los dictados de muy peculiares acontecimientos o formas de actuar del poder político nacional.

Por su parte Ricardo Guastini⁸, considera la necesidad de hacer una clara diferencia entre los significados de las frases *separar los poderes* y *dividir el poder*, afirmando que la *separación de poderes* hace alusión a dos tipos de ideas:

- La especialización de las funciones.
- La independencia de los órganos en lo que se refiere a no padecer cualquier

⁶LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, 2ª. Edición, Barcelona, 1976, p. 61.

⁷SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 3ª edición, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 99 y 100.

⁸GUASTINI, Ricardo. *Estudios de Teoría Constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2001. Pp. 59 a 70.

interferencia en su formación, funcionamiento y duración.

En tanto que en el concepto de la *división del poder* radica la esencia del control interorgánico del poder mismo; es decir, se rige por la simple idea de Montesquieu, según la cual sólo el poder frena al poder.

Sin embargo, pese a las características de que ha sido objeto, el principio de división de poderes sigue estando considerado en los ordenamientos constitucionales contemporáneos; así Biscaretti de Ruffia señala como una característica principal de los estados de democracia clásica, la pluralidad de los órganos constitucionales y la aceptación de la teoría de división de poderes. Con este mismo criterio, García Pelayo considera que no puede afirmarse que el mantenimiento y funcionalidad jurídico-política de la división de los poderes carezca de sentido, simplemente la han modificado y actualizado en cuanto tiene la función de la “trinidad dogmática” y de abrir la vía para una nueva concepción global, con base en la pluralidad de factores, al dividir el poder público.⁹

Las experiencias políticas derivadas de la puesta en práctica de los distintos regímenes políticos en los diversos estados nacionales modernos, han provocado reflexiones como las de Loewenstein, en el sentido de criticar a la división de poderes clásica, afirmando que hoy por hoy podemos hablar, desde el punto de vista funcional, de diferentes formas de ejercer el poder, sosteniendo que:

Una observación superficial de la dinámica política enseña ya que la división clásica en funciones separadas de gobierno, legislación y judicial está superada. Por ello se obtiene una versión más realista aplicando la nueva división tripartita: determinación de la decisión, ejecución de la decisión y control político.¹⁰

II. La división del poder público en el sistema presidencial mexicano.

En el entendido de que cada país ha sido un laboratorio de experimentación en cuanto a sistemas de gobierno y aplicación del principio de división de poderes, se antoja enfocar nuestra atención en la experiencia propia, ya que al adoptar México un régimen presidencial, en el que la división de los poderes (o separación de las funciones de poder) se entiende como estricta, podemos observar actuantes los factores anteriormente enunciados, así como el préstamo funcional que hacen entre sí las instituciones clásicas que en la actualidad ejercen constitucionalmente el poder público.

México es una república, representativa, democrática y federal; así se encuentra

⁹GARTITA ALONSO, Miguel Ángel, *Nuevo concepto de la división de poderes*, Serie Estudios Jurídicos, número 12, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2003, p. 14.

¹⁰LOWENSTEIN, Karl, *op. cit.*, p. 62

establecido por la Ley Fundamental, misma que consagra el principio de la división de poderes, en primer orden, en el Capítulo I de su Título Tercero, que lleva ese nombre, determinando el artículo 49 que el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para posteriormente destacar la imposibilidad de reunirse dos o más de estos Poderes en un individuo, persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, consagradas constitucionalmente.

Sin embargo, vale la pena dejar señalado que además del mandato constitucional mencionado, el artículo 40 refiere otro tipo de división estructural del poder llamado sistema federal, en el que cada uno de los estados se autodeterminan libre y soberanamente, ejerciendo con ello poder público en sus respectivas jurisdicciones, pero sin contravenir el pacto federal, por lo que en la estructuración interna del poder, cada uno de los estados de la federación adopta la tradicional y horizontal división tripartita.

El sistema o régimen presidencial, *strictu sensu*, que nace en los Estados Unidos, sirvió de modelo al México independiente, y se adoptó como verdadera forma de gobierno. La institución presidencial que ya se venía ensayando desde el gobierno de Benito Juárez y sobre todo Porfirio Díaz, se convierte en México en la primera experiencia política del modernismo, por lo que ha sido la pieza clave de la lógica del sistema posrevolucionario.

El Constituyente de Filadelfia acogió el pensamiento de Montequieu relativo a la división de poderes, logrando una separación del poder del Estado en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, derivada de la índole jurídica de los actos de autoridad en que traduce; esto es, de los resultados de su ejercicio. En otras palabras, la calificación de cada una de las potestades obedece a una distribución de las funciones, primordiales que desempeñan. Sin embargo, no excluye la posibilidad del ejercicio de actividades que no correspondan a su esfera competencial.¹¹

Cuando el Constituyente de 1916-1917 empezaba a discutir el proyecto de reformas a la Constitución Federal de 1857, su autor, Venustiano Carranza, plasmó su preferencia por el sistema presidencial respecto del parlamentario, dadas las características políticas imperantes en ese momento y la idea de que los legislativos fuertes maniataban la autoridad del Ejecutivo, restando así la gobernabilidad necesaria, sobre todo en los tiempos de crisis.

El presidencialismo adoptado en México como forma de gobierno, parece ser un producto más de la monarquía colonizadora que de los tiempos democráticos y liberales, ya que en los antecedentes absolutistas del joven Estado nacional mexicano, la figura prominente del Presidente encontró terreno próspero para su fortalecimiento exacerbado. Así, a pesar de los grandes postulados derivados del movimiento revolucionario, las facultades establecidas en la Constitución de 1917 al Ejecutivo, así como el hecho de que la mayoría en el Congreso pertenecía al mismo partido político dominante, derivó en un Presidente sumamente fuerte que actuó por varias décadas como titular del Ejecutivo, como jefe de las Cámaras

¹¹VILLANUEVA GÓMEZ, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 304.

parlamentarias y como guía de su partido político, atribuyéndose otro tipo de facultades fácticas que se han denominado meta-constitucionales.

Jorge Carpizo enunció, en su momento, las causas de la fortaleza del Ejecutivo mexicano, en el siguiente sentido:

- a) *Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.*
- b) *El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.*
- c) *La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.*
- d) *La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica.*
- f) *La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.*
- g) *La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.*
- h) *La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.*
- i) *Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.*
- j) *La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.*
- k) *El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.*
- l) *Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.*¹²

Con un presidente superpoderoso, un Poder Legislativo totalmente sometido a la voluntad del Ejecutivo y una Suprema Corte también viciada con algún tipo de dependencia política, difícilmente existe una división de poderes y, mucho menos, del corte rígido que se supondría en un régimen presidencial del tipo norteamericano.

Sin embargo, en la actualidad, la figura presidencial y el presidencialismo exacerbado y consolidado con el triunfo de la revolución y la Carta Fundamental de 1917, además, mantenido por más de setenta años en nuestro país, recientemente ha entrado en crisis. Aunque el sistema presidencial mexicano se caracterizó como especial de entre los sistemas de este tipo establecidos en Latinoamérica, dadas las

¹²CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, UNAM, México, 1983, p. 331.

condiciones de partido hegemónico que predominaron en el siglo XX, también es un hecho de que a partir del auge del pluralismo político, de los pasos importantes que se dieron en pro de fortalecer democracia electoral, del cambio de ideología en el gobierno y las diferencias en las mayorías parlamentarias, se derivaron dos hechos fundamentales:

1. Las facultades expresas y tácitas del Ejecutivo Federal han menguado.
2. La alianza Presidente-fuerza política mayoritaria en las Cámaras del Congreso se modificó sustancialmente y, como consecuencia, la interlocución con el Poder Legislativo y las entidades federativas.

Poco a poco el propio Poder Ejecutivo cedió espacios a las posturas políticas de oposición, pasando por las diferentes integraciones de las Cámaras en el Congreso, principalmente la de Diputados, en las que el partido del Poder Ejecutivo perdió la mayoría calificada (1994) y posteriormente la mayoría absoluta (1988), a lo que siguió la etapa que se ha denominado de alternancia en la Presidencia (2000).

Ligado estrechamente al pluralismo político y la consolidación de la democracia electoral, como consecuencia de ambos, se encuentra el fenómeno de los gobiernos divididos; es decir, la conformación de mayorías en el Congreso federal y en los estatales, no coincidentes u opositoras al partido político e ideología de quien ocupa el Poder Ejecutivo.

Todas las nuevas circunstancias mencionadas introdujeron nuevamente vida al principio de división de poderes dentro del sistema presidencial en México, principalmente cuando el Congreso recobra, en los hechos, su facultad de control político, al integrarse con distintas ideologías.

Miguel Carbonell coincide en que las transformaciones políticas del país revivieron la separación de poderes, que se había anulado en consecuencia del predominio de facultades metaconstitucionales a favor del presidente, convirtiéndolo en un personaje todopoderoso. Así que, aunque en la actualidad el Presidente de la República conserva las facultades esenciales que le dan predominio según la propia forma de gobierno, muchas de las modificaciones a diversos postulados constitucionales, han propiciado una disminución de los abusos del Poder Ejecutivo, aparejada de los todavía incipientes, pero necesarios mecanismos de control y equilibrio.

...desde los primeros años del siglo XX, el presidencialismo mexicano se había caracterizado porque el presidente de la República gozaba además del catálogo de facultades que derivan del marco legal, de otro importante acervo de "atribuciones" extrajurídicas, fruto de nuestra realidad política. Más allá de las normas jurídicas, que por sí mismas apuntaban hacia la consolidación de un presidencialismo fuerte, el presidente de México había acumulado una amplia gama de funciones que le permitieron invadir esferas de acción de otros poderes y controlar en la práctica gran parte de la vida política nacional.

...los cambios institucionales que vivió el país en las últimas décadas del siglo XX

dio lugar a una mecánica de transformación profunda que ha vuelto a dar vida al principio de la separación de poderes. Un par de datos son por demás elocuentes: gracias a las reformas electorales que iniciaron en 1977 y culminaron (al menos en su primera etapa) en 1996, la pluralidad política fue ganando espacios en los Congresos de las entidades federativas y en el Congreso de la Unión y, de esta forma, ha ido cobrando fuerza un verdadero contrapeso entre el Ejecutivo y el Legislativo a todos los niveles; con las reformas a la Constitución de diciembre de 1994 la independencia del Poder Judicial de la Federación se ha visto reforzada y la Suprema Corte de Justicia ha sido capaz de arbitrar las controversias entre los otros poderes y declarar la (in) constitucionalidad de sus actos.¹³

En este orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ha sido reformada, hasta el día de hoy, en alrededor de 186 ocasiones, lo cual significa modificaciones a 131 de sus 136 artículos; la mayor parte de las primeras reformas a la Carta Magna, se encaminaron a incorporar los territorios que corresponderían a las entidades federativas, así como a garantizar el uso y disfrute de la tierra; en tanto que las reformas posteriores, afectaron o disminuyeron de alguna manera las facultades que el Presidente de la República ejercía de hecho o de derecho.

A partir de la década de los sesentas, el Constituyente Permanente incorporó al texto constitucional funciones de control y supervisión al Ejecutivo, que antes eran muy limitadas o simplemente no existían; sustrajo de la Administración Pública Federal centralizada determinadas funciones, para otorgarlas a otros órganos que posteriormente adquirieron la categoría de autónomos; o bien, favoreció al fortalecimiento de las facultades de los otros poderes constituidos.

En el año 2000, en que la Presidencia de la República es ganada en las elecciones por un partido distinto al que había mantenido el poder durante casi todo el siglo, el Dr. Jorge Carpizo se preguntó ¿Qué tan profundos han sido los cambios en el presidencialismo mexicano durante estos últimos veinte años? Y para responder optó por contrastar la once causas por él mencionadas en 1978 y expuestas anteriormente en este trabajo, como fundamentos del presidencialismo mexicano, con la realidad que marcaba el inicio de una muy probable alternancia en el Poder Ejecutivo.¹⁴

La primera de las causas señalada anteriormente por Carpizo, radicó en el Presidente como jefe del partido dominante, la cual se enfrenta a los siguientes hechos actuales:

- El sistema de partido predominante no existe más. Las elecciones presidenciales de 2000, se llevaron a cabo bajo un sistema tripartito de partidos políticos, lo cual no significa que solamente hubiesen competido en la arena electoral tres

¹³CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Estudios Jurídicos núm 96, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, pp. 25 y 26.

¹⁴CARPIZO, Jorge, *Veintidos años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 100, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero-abril, 2001.

partidos, sino que a nivel nacional sólo tres partidos tenían la posibilidad real de ganar la contienda.

- Hoy por hoy, el país cuenta con un sistema de partidos en evolución, en donde las tres principales fuerzas políticas nacionales tendrán que demostrar sus capacidades para gobernar y ser oposición, según sea el caso; circunstancia nada rara, en las democracias liberales.
- La segunda causa radicaba en el debilitamiento del Poder Legislativo, debido a que la gran mayoría de los legisladores pertenecían al partido predominante y, por lo tanto, si se oponían al presidente, las posibilidades de éxito en su carrera política eran casi nulas. Ésta constituyó una de las causas fundamentales de anulación de la separación de poderes en México.
- Ahora bien, en la actualidad:
- El fortalecimiento del Poder Legislativo Federal ha constituido un proceso lento que registra se acelera a partir de las elecciones federales de 1988, cuando la Cámara de Diputados quedó integrada casi por mitades, entre el partido en el poder, y la otra, con el conjunto de los partidos de oposición. Asimismo, ingresan al Senado de la República, hasta entonces unipartidista, cuatro legisladores de oposición.
- En 1997, el partido en el poder pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, pero la conserva en la de Senadores.
- En 2000 ninguno de los grandes partidos obtuvo la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras legislativas y, aunque el Presidente de la República, por primera vez pertenece a la hasta entonces segunda fuerza política nacional (PAN), la mayoría relativa en ambas Cámaras queda en manos del anterior partido en el poder (PRI).
- En adición a las notas del Dr. Carpizo, habrá que tomar en cuenta que, para efectos de integración del Congreso, situación similar a la anotada para 2000 aconteció en las elecciones de diputados de 2003; sin embargo, las muy controvertidas elecciones presidenciales de 2006, finalmente se otorgan el triunfo al Partido Acción Nacional, determinando composiciones muy singulares en las Cámaras del Congreso. Así, en la Cámara de Diputados, la mayoría relativa la obtiene el partido en el poder (PAN), la primera minoría la obtiene el PRD (tercera fuera política nacional hasta entonces), quedando en tercer puesto el antes hegemónico PRI, pero con un importante número de legisladores que, dadas las cantidades y las discrepancias entre los dos primeras fuerzas, le conceden el muy relevante papel de fuerza llamada coloquialmente bisagra, en la toma de decisiones. Sin embargo, en el Senado, el PRI integró la segunda fuerza política.
- Como tercera causa del presidencialismo exacerbado, se destacó la integración de la Suprema Corte de Justicia en obediencia a criterios políticos, por lo que sus elementos no se oponían a los asuntos en los cuales el presidente estaba interesado.
- Sin embargo, las reformas constitucionales del 15 de enero de 1988, rescataron a la Suprema Corte de Justicia, dándole facultades similares a las de un tribunal

constitucional, para la interpretación de la Ley Suprema.

- En diciembre de 1994, se realizó una nueva reforma al Poder Judicial Federal, enfatizando sus funciones jurisdiccionales al suprimirle atribuciones administrativas y de gobierno, mediante la creación del Consejo de la Judicatura Federal; introduciendo una nueva integración del pleno de la Suprema Corte; y fortaleciendo los mecanismos de protección de la constitucionalidad, mediante la acción de constitucionalidad y la controversia constitucional.
- La cuarta causa expuesta por Jorge Carpizo, consistía en la marcada influencia del Presidente en la economía, a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como sus amplias facultades en materia económica. Al respecto, el mismo Doctor Carpizo argumenta que en la actualidad la influencia del Presidente de la República en la economía, aunque sigue siendo importante, ha disminuido, ya que:
 - El Banco de México es ya un organismo autónomo que no depende jerárquicamente del Poder Ejecutivo Federal ni de ningún otro poder.
 - La participación del sector público en la economía ha disminuido con la privatización de múltiples organismos descentralizados, empresas públicas de participación estatal mayoritaria y del sistema bancario.
 - La mayor participación del Congreso de la Unión en la determinación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.
 - La mayor libertad de actuación de las leyes del mercado, con la desregulación de varios aspectos económicos y la firma de diversos tratados de libre comercio.

La quinta causa de presidencialismo exacerbado fue el ejército extremadamente dependiente del presidente. En la actualidad las facultades del Presidente de la República respecto a la movilización del ejército para salvaguardar la seguridad y la defensa del país, se encuentran establecidas en la Constitución, aunque subsiste, y tal vez sea necesario, un margen de discrecionalidad respecto al ámbito interno.

La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tenía el jefe del Ejecutivo Federal respecto a los medios de comunicación masiva, fue señalada por Jorge Carpizo como la sexta causa del presidencialismo exorbitante en México. En la actualidad, afirma el propio constitucionalista, la influencia del Poder Ejecutivo Federal respecto a muchos medios, sobre todo impresos, ha disminuido en forma considerable, aunque las concesiones y revocaciones de las estaciones y canales de la radio y de la televisión, así como su vigilancia permanente, continúan en las manos del Poder Ejecutivo Federal, quien actúa casi en forma discrecional; a pesar de lo anterior, la radio y la televisión han alcanzado una libertad de la cual no disfrutaban hace unos cuantos años.

Como séptima causa se encuentra la concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo. Actualmente, debido a la pluralidad política, a algunos procesos de descentralización y al sistema de coordinación fiscal, las participaciones federales de las entidades federativas y municipios, han aumentado considerablemente.

Fueron señaladas como octava y novena causas, las amplias facultades

constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas, así como la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello existiera ningún freno en el Senado:

- El fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial, indudablemente ha influido al debilitamiento y, en algunos casos extinción, de muchas de las antiguas super facultades presidenciales, constitucionales y metaconstitucionales.
- Lo anterior, aunado a los resultados derivados de los procesos electorales federales de 2000 y 2006, terminaron con una de las atribuciones metaconstitucionales más significativas: la posibilidad del Presidente de designar a su sucesor, práctica nefasta y obstructora del desarrollo de la democracia.
- El nombramiento de los gobernadores también comenzó a modificarse cuando, en 1989, el PAN obtiene el triunfo de la gubernativa de Baja California, a lo que siguieron otros triunfos electorales locales de la oposición. Sin embargo, los presidentes priístas conservaron la facultad de designar al candidato de su partido, misma que desapareció, por obvias razones en el año 2000, siendo difícil que fuese retomada por el partido en el poder (PAN), por constituir una característica propia del engranaje de poder priísta.
- A medida de que el Senado de la República se fue integrando con mayor pluralidad, el interés por ejercer la parte de la responsabilidad que le confiere la Constitución en el ámbito internacional.

La décima causa radicaba en el gobierno directo ejercido por el Presidente de la República sobre el Distrito Federal, asiento de los poderes de la Unión. A partir de la reforma constitucional de agosto de 1996, el titular del gobierno y la administración pública de esta entidad federativa sería independiente del Ejecutivo Federal y elegido mediante voto universal, libre, directo y secreto de sus ciudadanos. En 1997 el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo sería un miembro perteneciente a un partido político distinto al del Presidente de la República.

Finalmente, la décimo primera causa del papel predominante del presidente en México y de la muy débil o casi inexistente división de poderes, radicó en un elemento psicológico de no cuestionamiento a las acciones del titular del Poder Ejecutivo, por considerarlo culturalmente como una figura suprema. Tal situación, según Carpizo, ha cambiado considerablemente, ya que la sociedad, cada vez más plural y alejada de las creencias de antaño, demanda mayor representación y equilibrio entre los poderes, como consecuencia de una percepción generalizada de autoridades corruptas y abusadoras del poder político y, por lo tanto, una autoridad incapaz de resolver los problemas y necesidades más apremiantes del país: inseguridad y, en general, disminución del nivel de vida de la mayoría de la población mexicana.

III. Nuevos factores que inciden en el ejercicio del poder.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que el principio de la división de poderes tuvo, en su concepción original, una primera etapa y, que la evolución histórica y política de los Estados constitucionales imprimieron a la doctrina nuevos elementos de necesaria trascendencia, a grado tal, que en la actualidad mucho se cuestiona si el paradigma original del principio se encuentra vigente, o si las instituciones y estructuras del poder en definitiva ya lo superaron.

Quienes se pronuncian por la última afirmación, identifican los siguientes elementos como los nuevos factores que hacen de la clásica división o separación de poderes un postulado obsoleto:

A) Pluralismo Político. En palabras de Bobbio, es *la concepción que propone como modelo una sociedad compuesta por muchos grupos o centros de poder, aún en conflicto entre ellos, a los cuales se les ha asignado la función de limitar, controlar, contrastar e incluso eliminar el centro de poder históricamente identificado con el Estado.*¹⁵

La diversidad de intereses e ideologías, siguiendo las afirmaciones de Bobbio, tuvieron como resultado evitar la concentración del poder, rompiendo con el tradicional esquema de la división de poderes, mediante la propuesta de un sistema en donde existiera una participación muy activa de los ciudadanos en las decisiones tomadas por el Estado. Bajo esta corriente, los grupos plurales interactuaron con los detentadores oficiales del poder, influyendo en las decisiones políticas y, por lo tanto, en el proceso del poder mismo.

Los Estados democráticos se generaron entonces a partir de la creciente participación de grupos pluralistas, participación que se presentaba ilimitada tanto el proceso económico como político. Al respecto Lowenstein manifiesta que según sea el grado de su interacción en el ambiente político específico, los grupos pluralistas funcionan como detentadores oficiosos o invisibles del poder, modificando de esta manera la estructura tripartita de la división de poderes.¹⁶

El surgimiento de la corriente pluralista dio paso a la creación de estructuras organizadas con fines políticos similares denominados Partidos Políticos, considerados por Max Weber como una asociación (...) dirigida a un fin deliberado, ya sea este objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, o "personal", es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces o si no tendiente a todos estos fines conjuntamente.¹⁷

Estas organizaciones surgen cuando el sistema político ha alcanzado un cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado un proceso de formación de las decisiones políticas en las

¹⁵BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola. *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1982, p. 1209 en adelante.

¹⁶LOWENSTEIN, Karl, *op. cit.*, p. 422 y sig.

¹⁷BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 1183 y sig.

que participan varias partes del sistema, y por otro lado que entre estas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones políticas.¹⁸

Antes del siglo XIX el ejercicio del poder estaba destinado solamente a los detentadores constitucionales del poder, considerando a los partidos políticos, en el caso de Estados Unidos, como perniciosas facciones o en Francia, como incompatibles con el dogma de la soberanía de la voluntad general.

El nacimiento formal de los partidos políticos puede ubicarse durante la primera mitad del siglo XIX, en donde comienza la difusión de las instituciones parlamentarias o la creación de Estados constitucionales, a partir de los cuales se reconocieron las libertades de los ciudadanos, entre ellas el derecho a la libertad de organización y asociación política. En términos generales, puede decirse que el nacimiento y el desarrollo de los partidos se vinculó íntimamente con el fenómeno de la participación; es decir, al progresivo aumento de la demanda por parte de las clases y estratos diversos de la sociedad, de intervenir en el proceso de adopción de las decisiones políticas.

Para estudiosos actuales del derecho constitucional, *la importancia de los partidos es tan grande que, prácticamente, ha borrado la división entre Ejecutivo y Legislativo, que ahora forman parte de la misma formación política, para establecerla entre mayorías y minorías, es decir entre los partidos que ganan las elecciones, pero pueden perderlas en el futuro y los partidos que pierden las elecciones, pero en una próxima convocatoria pueden resultar vencedores.*¹⁹

Lo anterior ha dificultado notablemente las funciones de ambos poderes, debido a que la conjunción del pluralismo y los partidos políticos se ha presentado como un fenómeno que surge como un nuevo paradigma, ya que al presentarse la circunstancia de poderes integrados por un mismo partido político, podría suscitarse el supuesto de que se reunieran dos poderes en una sola persona o corporación y se quebrantara la esencia del principio de la división de poderes.

B) Federalismo. Se considera otro factor determinante en la modificación del paradigma original de la división de poderes, al surgimiento del sistema federal. Con la aparición de esta nueva forma de gobierno la estructura original del Estado con un gobierno central tuvo que ampliarse, para ceder facultades a otras estructuras de poder —estatal y municipal— legal y legítimamente actuantes.

*En oposición al Estado unitario “monolítico”, el Estado Federal presenta un sistema de pluralismo territorial. Las diferentes actividades estatales están distribuidas entre el Estado central y el Estado miembro. La distribución del ejercicio de la función aparece en su forma más pura cuando en un determinado campo concurren la competencia del Estado central y del Estado miembro.*²⁰

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Porrúa-UNAM, México, 1999, p. 39.

²⁰ LOWENSTEIN, Karl, *op. cit.*, p. 353.

Al crearse el Estado Federal el principio vertical de la división de poderes deja de ser primordial, para dar paso a una nueva estructura en donde se ejercerán las funciones del poder del Estado en ámbitos diferentes de gobierno, bajo dos concepciones, la nacional y la local; pero, en ambas, de conformidad con la división estructural tradicional: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El federalismo responde a tres necesidades esenciales, bajo el supuesto de la existencia de fuerzas distintas del poder central, que tienen sustantividad propia y que reclaman un campo exclusivo de acción jurídico-política:

- a) Organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados.
- b) Integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias
- c) Dividir el poder para salvaguardar la libertad.

C) Órganos autónomos. Principalmente el en siglo XX, el replanteamiento de las instituciones detentadoras del poder y la especialización técnica-administrativa de funciones, cuyo cumplimiento se ha considerado debe estar fuera de la coyuntura política, han resultado en la instauración de los mencionados organismos constitucionales autónomos. Según análisis recientes sobre el tema, se entiende que son aquellos que -de manera fundamental e inmediata- se establecen en la Constitución y no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos constitucionales.²¹

Generalmente se les concibe como organismos técnicos de independencia política y coyuntural, que actúan bajo principios básicos de eficacia, eficiencia e independencia. En Europa han funcionado para controlar y equilibrar a los poderes tradicionales, por lo que el ejemplo más representativo de ellos, son los llamados Tribunales Constitucionales; por otra parte, en los países latinoamericanos cada vez son más frecuentes, para resolver o desahogar determinadas funciones de Estado. Sin embargo, la teoría jurídico-constitucional no ha definido características y funciones de estos órganos y, por supuesto, no están incluidos dentro del paradigma original de la teoría clásica de la división de poderes.

Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por George Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que, como ya vimos, postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Hoy en día se acepta que dentro de un Estado

²¹HERNÁNDEZ, María del Pilar. *Autonomía de los Órganos Electorales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.pdf, consultada el 19 de mayo de 2009.

puede haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales. La realidad estatal contemporánea se ha vuelto compleja y problemática, por lo que ha surgido la necesidad de ir perfeccionando las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos. En este contexto es en el que comienza la creación de los órganos constitucionales autónomos.²²

Algunos autores como Miguel Carbonell, aseguran que los organismos constitucionales autónomos son la prueba más visible de la evolución y actualización del paradigma original de la división de poderes. Otros, más reservados, se limitan a señalar la necesidad de dilucidar en qué medida cada uno de ellos implica una nueva estructura de poder o simplemente, una nueva función gubernamental que ha adquirido independencia, por razones igualmente funcionales de los tres órganos tradicionales detentadores del poder público.

Por su parte, Susana Thalía Pedroza, por ejemplo, admite que aunque la autonomía sea una forma de división del poder, existe una diferencia entre autonomía y soberanía, que debe ser considerada al tratar esta clase de órganos:

Soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí —ya sea éste un individuo o un ente— porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto. Por el contrario, la autonomía es una típica situación de relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía.²³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis jurisprudencial núm. 20/2007²⁴, se ha pronunciado respecto de las notas distintivas de los órganos constitucionales autónomos y el principio de la división de poderes, en los siguientes términos:

- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados o, dicho de otra forma, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

²²CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

²³PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Los órganos constitucionales autónomos de México*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/306/7.pdf>, Consultada el 29 de junio de 2009, pp. 176

²⁴<http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/2DAD62C4-B6BB-443F-90DF-CAC0B6B4F229/0/TJ202007.pdf>, consultada el 27 de mayo de 2009.

- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.
- De conformidad con lo anteriormente expuesto, las características principales de los órganos constitucionales autónomos se pueden enunciar de la siguiente forma:
 - Son creados directamente por disposición constitucional y sus atribuciones o facultad también se encuentran constitucionalmente determinadas, sin que la disminución o el aumento de las mismas se encuentren al alcance del legislador ordinario.
 - Sus funciones son esenciales dentro del Estado moderno.
 - No se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder.
 - Gozan de relativa capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal.
 - Tienen cierta capacidad para organizarse internamente y administrarse por sí mismos.
 - Pueden determinar, en primera instancia, sus propias necesidades materiales, mediante un anteproyecto de presupuesto, que será aprobado o no por el Poder Legislativo.
 - Poseen personalidad jurídica.

Generalmente los nombramientos de sus integrantes, tienen mayor duración que los de las demás autoridades políticas. Asimismo, es interesante la distinción que Carbonell lleva a cabo entre los órganos constitucionales autónomos y los órganos auxiliares u órganos de relevancia constitucional.

Los órganos constitucionales autónomos deber distinguirse de los llamados “órganos auxiliares” u “órganos de relevancia constitucional”. Estos últimos compartirán algunas, pero no todas, de las características de los primeros. Normalmente, la característica que les falta es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales. En este sentido, son órganos auxiliares o de relevancia constitucional, por mencionar ejemplos que existen en el ordenamiento jurídico mexicano, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados (artículo 79 de

la Constitución); el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional) y el Tribunal Electoral (artículo 99 de la Constitución), ambos integrados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación. En estos tres casos es la propia Constitución la que los crea y les asegura un ámbito competencial propio y definido, concediéndoles en algunos supuestos incluso facultades de órganos límite, es decir, de órganos que toman decisiones no revisables por ninguna otra instancia, pero manteniéndolos orgánicamente ubicados dentro de uno de los poderes tradicionales.²⁵

Las razones fundamentales para crear este tipo de órganos generalmente consisten en la necesidad de realizar funciones especializadas, debido a coyunturas del Estado y como respuesta a la demanda de atención de determinadas necesidades de acción política.

En el caso específico de México, diversos autores consideran como órganos constitucionalmente autónomos a algunas universidades, al Banco de México, al Instituto Federal Electoral, a los tribunales agrarios, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos e, incluso, hay quienes incluyen hasta el Consejo de la Judicatura Federal. Sin embargo, cabe hacer algunas consideraciones al respecto, relacionadas con las características propias de tales figuras.

Aunque la autonomía es un requisito sine qua non de este tipo de órganos, no es la única característica que los distingue con la jerarquía, competencia y naturaleza jurídico-política requeridas para el desempeño de las funciones inherentes al poder público o funciones de Estado.

Si bien es cierto que se emplea el calificativo de “autónomo” para cada una de estas entidades, y tal autonomía es un rasgo común a su naturaleza jurídica¹⁶, la cuestión fundamental para distinguir su pertenencia al universo que nos ocupa, es su conformación como órganos del Estado de igual rango que los tres poderes, lo que no sucede, por ejemplo, en el caso de las universidades. Este rasgo permite encontrar un referente común aun en medio de “definiciones distintas y naturaleza jurídica diversa”, como apunta Porfirio Muñoz Ledo (cfr. Muñoz Ledo Porfirio, “Por una nueva constitución para refundar la República”, Hacia una nueva constitucionalidad, México, IJ-UNAM, 2000, p.301.)

Así, la autonomía de estos organismos supone como requisito sine qua non, su pertenencia al Estado. No basta ni la sola previsión en la Constitución, ni acreditar el ser de interés público¹⁸, toda vez que también existen en el universo constitucional otras entidades sui generis, partidos políticos, por ejemplo, a los que la misma Constitución designa como “entidades de interés público” (cfr.- artículo 41, fr. I).²⁶

²⁵CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *op., cit.*, pp. 57 y 58.

²⁶CABALLERO OCHOA, José Luis. *Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más allá de la división de poderes*. Revista Jurídica de la Universidad Latina de América. <http://www.unla.edu.mx/iusunla2/reflexion/LOS%20ORGANOS%20CONSTITUCIONALES%20AUTONOMOS.htm>. Consultada el 22 de junio de 2009.

Por el contrario, una nota distintiva de los organismos constitucionales autónomos es la especialización o competencia técnica en materias específicas. Atributo que enriquece su autonomía, haciéndola no solamente presupuestal o de gestión, sino de emisión de resoluciones o actos con efectos vinculantes.

Dicho lo anterior, puede entonces afirmarse que en el ámbito nacional, los órganos constitucionalmente autónomos que se han constituido con funciones eminentemente estatales, son los siguientes:

Instituto Federal Electoral, encargado de la organización de las elecciones en nuestro país, en un principio esta tarea estaba en manos de las autoridades locales, sin que existiese una autoridad electoral central que tuviese a su cargo las funciones de organización y supervisión. Con la Ley electoral de 1946 aparece por primera vez una autoridad federal encargada centralmente de organizar las elecciones denominada Comisión Federal de Vigilancia Electoral, cuya naturaleza jurídica correspondía a la de los organismos de la administración centralizada de la Secretaría de Gobernación.²⁷ La reforma electoral de 1989-1990 condujo a la creación de una autoridad electoral autónoma e independiente de la administración pública.

El texto del artículo 41 constitucional producto de la reforma y el vigente, prácticamente es el mismo en cuanto a la concepción del Instituto Federal Electoral (IFE), como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordena la ley.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres significativos procesos de reforma: 1993, 1994, 1996 y 2007, que impactaron de manera sustancial la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral. Entre los principales cambios e innovaciones se destacan los siguientes:

- La reforma de 1993, que facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.
- La reforma de 1994, que incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.
- La reforma de 1996, que reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros electorales de extracción ciudadana.
- En 2007 se reforman los tiempos de duración en el cargo de los consejeros

²⁷Cfr., CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho Electoral en México. Introducción General*, Trillas, México, 1999, p. 136.

electorales, estableciendo la posibilidad de reelección del Consejero Presidente, por una sola vez, así como la renovación escalonada de los demás consejeros, estableciendo en el Artículo Cuarto Transitorio del decreto de reformas correspondiente la destitución de los consejeros en funciones elegidos por la Cámara de Diputados en octubre de 2003, para substituirlos en forma escalonada. Lo anterior, otorgó apariencia de vulnerabilidad a un órgano que había ganado confianza en la autonomía de su desempeño.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Tiene como antecedente la Dirección General de Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Gobernación, que fue creada en 1989. Un año más tarde, dicha institución se transforma por decreto presidencial en un organismo desconcentrado de dicha Secretaría, denominado Comisión de Derechos Humanos; no fue sino hasta 1992 cuando se adicionó el apartado B del artículo 102 constitucional y la Comisión fue elevada a rango constitucional, bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dando origen al sistema nacional, no jurisdiccional, de protección de los derechos humanos.

Sin embargo, el organismo adquiere su carácter de organismo autónomo en 1999, cuando mediante reforma constitucional se convierte en una institución con autonomía plena de gestión y presupuestaria, modificando también su nombre al de *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*.

La función de la comisión nacional radica en la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, está presidida por un Ombudsman, institución similar a la establecida en Suecia en 1809, cuya función es fiscalizar a las autoridades administrativas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos no emite resoluciones vinculatorias, es decir sus decisiones, denominadas *recomendaciones*, no tienen efecto jurídico alguno y la obligación de las autoridades de atenderlas, solamente queda en el ámbito de la moral del servicio público o de la política.

Es precisamente en la carencia del efecto jurídico vinculante, en donde muchos críticos se apoyan para afirmar que la Comisión solamente es en apariencia un órgano de poder: Sin embargo, no hay que olvidar que las consecuencias políticas que puede acarrear el desatender una observación de este tipo de organismos es, de alguna forma, como los llama La Salle, un factor real de poder y, en este caso, reconocido por la Constitución como órgano estatal independiente de las tres instituciones clásicas.

Por su naturaleza, la Comisión se abstiene de conocer las materias relativas a los actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional, conflictos de carácter laboral y consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades que versen sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, cuestiones jurisdiccionales de fondo y conflictos entre particulares.

Banco de México. El establecimiento del Banco de México se da, después de varios intentos, hasta 1925; sin embargo, para su creación surge la disyuntiva de determinar su naturaleza jurídica. Fue considerada la opción de crear un banco de Estado, o bien la de constituir un banco controlado por éste, en el que existiese participación privada, determinando finalmente que el banco emisor debía estar controlado por el Gobierno Federal, quedando como responsabilidad de la legislación secundaria la determinación de los alcances de dicho control.

Con la expedición de la ley que crea el Banco de México se establece un sistema en el que, si bien daba alguna participación al sector privado, el Gobierno Federal mantenía el control, ya que poseía mayoría en el capital del banco y le era conferida al Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del Consejo de Administración.

La función original del Banco de México era la de crear moneda (piezas metálicas y billetes), encargándose de la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del tipo de cambio en el exterior.

Las disposiciones que rigieron al Banco de México propiciaron que se abusara del financiamiento al Gobierno Federal, ya que era éste quien controlaba al banco y el único facultado para nombrar y remover a los miembros de su consejo de administración, así como al director general; por tales razones, se tomó la decisión de que el Banco Central tenía que separarse del Gobierno Federal. De esta forma, en 1993 fue propuesta una reforma al artículo 28 constitucional que otorgó total autonomía a esta institución.

La autonomía concedida al Banco de México tuvo como propósito la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, y se basa en tres principios rectores: a) su independencia para determinar el volumen del crédito primario que pueda ser concedido; b) la independencia que se ha otorgado a las personas que integren su Junta de Gobierno; y, c) la independencia administrativa de la Institución.

Los tres ejemplos más representativos de órganos constitucionales autónomos en México, presentan la mayoría de las características señaladas como distintivas para este tipo de estructura estatal; sin embargo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es el órgano que pareciera menos acabado según la descripción y los fines a ellos atribuidos por la doctrina, ya que el resultado de sus acciones se traduce en la emisión de recomendaciones sin fuerza coactiva, o bien, simplemente en la interposición de denuncias, lo cual, a los ojos de muchos juristas, resta efectividad en el desempeño de la función estatal que se le encomienda, que consiste en la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Finalmente, cabe destacar que las facultades e independencia que en el ejercicio de las funciones estatales de primer orden conferidas a este tipo de órganos, han llevado a afirmar que constituyen poderes diferentes a los contemplados en la clásica división tripartita. Conviene realizar una reflexión adicional, antes de emitir estas aseveraciones.

Podría afirmarse que la creación de los órganos constitucionales autónomos son el producto de los avances democráticos en México, aunque habrá quienes

afirmen que son los órganos los que se constituyeron con el objetivo de afirmar dichos avances, sin que en realidad ni la estructura clásica ni la forma del ejercicio del poder público haya variado esencialmente. En este orden de ideas, autores como Diego Valadés afirman que:

...en el fondo no hemos modificado la estructura del poder para tener instituciones cuya organización y funcionamiento correspondan a una democracia consolidada, en México tenemos una democracia electoral, pero no tenemos una democracia institucional.

No importa como lo llamemos lo que sí importa es que tendremos que adoptar muchas instituciones que hemos considerado tradicionalmente como propias de los sistemas parlamentarios, y que en este momento figuran en la mayor parte de los sistemas presidenciales constituidos de 1958 a la fecha, a partir fundamentalmente de la Constitución Francesa.²⁸

En realidad la crisis no parece ser de las formas de gobierno, ni en la aplicación o no del principio de la separación de poderes, sino de las propias instituciones políticas que dentro de ellos actúan, en las que poco a poco se ha dejado de confiar, porque no satisfacen las demandas de los gobernados, y subsisten no sólo sin resolver los problemas, sino formando parte de los mismos.

En no pocas ocasiones se ha pretendido resolver la crisis de los sistemas políticos a partir del grado de gobernabilidad que tienen los Estados que los implementan; tomando este referente, es normal que no se encuentren soluciones constitucionalmente aceptables, porque se olvida que el principio de la división de poderes fue concebido para limitar y controlar el poder y no para lograr o garantizar la gobernabilidad de un Estado. Este último fin se alcanzará, en muchos de los casos, cuando sin tabúes se puedan combinar los mejores rasgos de los sistemas que se han probado a lo largo de la historia del país, en el seno de instituciones políticas fuertes y confiables. Un ejemplo de ello es Francia con el semipresidencialismo, que si bien ha visto fracasar a los sistemas políticos tradicionales, ha mantenido en su esencia el postulado del paradigma original de la división del poder político.

IV. Conclusiones.

- Con sus orígenes en el pensamiento aristotélico, el principio de división de poderes alcanza con Locke y, posteriormente con Montesquieu, los enunciados que han influido en la mayoría de los Estados constitucionales modernos: Es así que el concepto primigenio de la división de poderes se ha transformado, hasta formar Montesquieu uno de carácter sistémico, cuyo fin fue limitar el ejercicio del poder público, para controlar o evitar el abuso del mismo, aunado al cambio del término *división* por el de *separación* de poderes.

²⁸VALADÉS, Diego. *Parálisis Institucional sin Reforma de Estado*, Periódico Excélsior, Miércoles 12 de Noviembre de 2003, página principal.

- Se entiende que según sea el sistema de gobierno, parlamentario o presidencial, la división de poderes será flexible o rígida. Dentro de la práctica de estos sistemas de gobierno democráticos, existen modalidades o escalas en las que pueden combinarse elementos de uno y otro sistema; es así que, dependiendo de la combinación o grado de fidelidad a los modelos de sistema, se puede determinar la flexibilidad o rigidez de aplicación del principio.
- La aplicación y el desenvolvimiento de los sistemas políticos han fortalecido los argumentos que afirman que en realidad no se puede hablar de una división del poder, sino una división de las funciones de ejercicio del poder. Sin embargo, existen prácticas modernas, en las que son otros órganos, distintos a los clásicos dedicados a ejercer el poder público, quienes llevan a cabo funciones estatales, asignadas por la Constitución.
- El sistema presidencial establecido en los Estados Unidos de Norteamérica es el modelo de separación de poderes rígida, mismo que al ser incorporado en las decisiones políticas fundamentales de México, sufrió las modificaciones que le imprimieron las circunstancias políticas y sociales nacionales. Así se creó el presidencialismo mexicano caracterizado por un titular del Poder Ejecutivo Federal con fuerza desproporcionalmente mayor a los otros dos poderes de la Unión, en razón tanto de facultades constitucionalmente establecidas, pero también en por aquellas que de facto ejerció en razón de la hegemonía partidista predominante en el mapa político de la mayor parte del siglo XX.
- El principio de la división de poderes se ha visto afectado por factores políticos que ha surgido con el paso de la evolución de los estados democráticos, tales como el pluralismo político, el federalismo y los recientes órganos constitucionales autónomos.
- Los órganos constitucionales autónomos, son organismos técnicos de independencia política y coyuntural, que actúan bajo principios básicos de eficacia, eficiencia e independencia. En Europa han funcionado para controlar y equilibrar a los poderes tradicionales, mientras que en los países latinoamericanos cada vez son más frecuentes, para resolver o desahogar determinadas funciones de Estado. Sin embargo, la teoría jurídico-constitucional no ha definido características y funciones de estos órganos y, por supuesto, no están incluidos dentro del paradigma original de la teoría clásica de la división de poderes.
- Las razones fundamentales para crear este tipo de órganos generalmente consisten en la necesidad de realizar funciones especializadas, debido a coyunturas del Estado y como respuesta a la demanda de atención de determinadas necesidades de acción política, razón por la que muchos especialistas afirman que el traslado de funciones de ejercicio de poder pone en peligro la vigencia del principio de división o separación de poderes.

V. Bibliografía y fuentes diversas

- ARISTÓTELES, La política.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, División de poderes, Alegatos núm 20, enero-abril, 1997, México.
- BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola. Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México, 1982.
- CABALLERO OCHOA, José Luis. Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más allá de la división de poderes. Revista Jurídica de la Universidad Latina de América. <http://www.unla.edu.mx/iusunla2/reflexion/LOS%20ORGANOS%20CONSTITUCIONALES%20AUTONOMOS.htm>. Consultada el 22 de junio de 2009.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, División de poderes y régimen presidencial en México, Estudios Jurídicos núm 96, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.
- CARBONELL, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, Porrúa-UNAM, México, 1999.
- CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, UNAM, México, 1983.
- CARPIZO, Jorge, Veintidos años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 100, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero-abril, 2001.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, Derecho Electoral en México. Introducción General, Trillas, México, 1999, p. 136.
- GARTITA ALONSO, Miguel Ángel, Nuevo concepto de la división de poderes, Serie Estudios Jurídicos, número 12, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2003.
- GÓMEZ MORÍN, Juan Manuel, Separación y relación de poderes, Revista Bien Común 13, 153, septiembre de 2007, México.
- GUASTINI, Ricardo. Estudios de Teoría Constitucional, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2001.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar. Autonomía de los Órganos Electorales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.pdf, consultada el 19 de mayo de 2009.
- <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/2DAD62C4-B6BB-443F-90DF-CAC0B6B4F229/0/TJ202007.pdf>, consultada el 27 de mayo de 2009.

- LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, 2ª. Edición, Barcelona, 1976.
- MONTESQUIEU, El espíritu de las leyes.

- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Los órganos constitucionales autónomos de México, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/306/7.pdf>, Consultada el 29 de junio de 2009.

- SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, 3ª edición, 2ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México.

- VALADÉS, Diego. Parálisis Institucional sin Reforma de Estado, Periódico Excélsior, Miércoles 12 de Noviembre de 2003, página principal.

- VILLANUEVA GÓMEZ, Juan Manuel, La división de poderes: teoría y realidad, Revista jurídica jalisciense, núm, 7,1, enero de 1997, México.

**LA FACULTAD DE INICIATIVA DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Juan Manuel Hernández Licona*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO: **I.** Introducción **II.** Capítulo I. La facultad de iniciativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **III.** Capítulo II. Opiniones doctrinales respecto de otorgar al Poder Judicial (por conducto de la Corte) la legitimidad para iniciar leyes en la Constitución Federal **IV.** Capítulo III. La facultad de iniciativa del poder judicial local en las constituciones de los estados **V.** Capítulo IV. La facultad de iniciativa de la Corte en el derecho comparado **VI.** Capítulo V. Resultado de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, en relación con la facultad de iniciativa de la Corte **VII.** Conclusiones **VIII.** Bibliografía

Introducción

La posibilidad de otorgarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, es un tema que desde hace más de una década comenzó a surgir como un tópico de interés especial en los legisladores federales de la Cámara de Diputados, pues desde la LV y hasta la actual LX legislaturas, se han presentado diversas iniciativas sobre la facultad de iniciativa de la Corte.

Al respecto, son diversas las opiniones que la doctrina ha emitido, algunas de ellas a favor de concederle a la Corte la potestad de iniciar leyes, y otras más en contra de efectuar una reforma en ese sentido. Los argumentos son variados y serán objeto de análisis a lo largo de esta investigación.

Por otro lado, se detallará el hecho interesante de que todas las entidades federativas, a excepción del Distrito Federal –quien tiene una naturaleza diversa-, han establecido en sus constituciones locales el derecho de su Tribunal Superior Estatal para presentar leyes ante el Congreso local; aunque tal atribución está limitada en la mayoría de las constituciones, a que sean iniciativas en materia propia de la competencia del poder judicial local.

Aunado a lo anterior, se realiza un estudio de derecho comparado con las constituciones de diversas naciones, a fin de advertir el alcance que le han asignado a la facultad de presentar leyes, a cargo de su Tribunal Supremo de Justicia.

Posteriormente se hablará sobre los trabajos que, respecto al tema de la facultad de iniciativa de la Corte, realizó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, a través del grupo de trabajo de “Reforma del Poder Judicial” y del subgrupo de trabajo “fortalecimiento del poder judicial”.

Finalmente, se elaborarán algunas conclusiones relacionadas con el tema del derecho de iniciativa de la Corte.

Capítulo I

La facultad de iniciativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a las tres fracciones del artículo 71, y al inciso ñ), fracción V, Base Primera del artículo 122, ambos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son cinco los sujetos legitimados para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, a saber:

- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los diputados del Congreso de la Unión.
- Los senadores del Congreso de la Unión.
- Las legislaturas de los Estados.
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Es de hacer notar el hecho de que en nuestro sistema constitucional federal, sólo el poder ejecutivo y el poder legislativo, federal, estatal y del Distrito Federal, están facultados para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión.

No sucede lo mismo con el Poder Judicial Federal, el cual no está incorporado, en nuestra Carta Magna, dentro de los sujetos legitimados para ejercer el derecho de iniciativa, de tal manera que sus funciones se encauzan únicamente a la solución de conflictos y de control de la constitucionalidad.

Ahora bien, es importante preguntarnos si la facultad de iniciativa del Presidente de la República, de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ¿puede ejercerse sobre cualquier materia y respecto de cualquier ámbito de gobierno (constitucional, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal), ante el Congreso de la Unión? La respuesta es NO.

Comencemos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El inciso ñ), fracción V, de la Base Primera, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere que esa autoridad local del Distrito Federal,¹ tiene la facultad para presentar, ante el Congreso de la Unión, iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, según se advierte en seguida:

Artículo 122.

...

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

¹El párrafo segundo del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

...

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

La redacción es clara. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede ejercer el derecho de iniciativa, ante el Congreso de la Unión, en materias relativas al Distrito Federal. A *contrario sensu*, ello significa que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no tiene derecho de iniciativa, ante el Congreso de la Unión, cuando ésta no sea relativa al Distrito Federal.

Y entonces, ¿en qué casos ejerce la Asamblea Legislativa del Distrito Federal su facultad de iniciar leyes? La respuesta a esta interrogante es la siguiente: en reformas constitucionales y legales. Sí, siempre que ambas versen sobre cuestiones relativas al Distrito Federal; pero no respecto de leyes federales, pues éstas no se refieren en lo específico a un Estado o al Distrito Federal, ya que son de aplicación general.

Así es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la potestad para presentar iniciativas de reforma a la Constitución Federal, siempre que éstas versen sobre cuestiones relativas al Distrito Federal. Esto se desprende del mismo texto constitucional transcrito anteriormente: *“Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.”*

La interpretación del párrafo anterior no puede realizarse de una forma restricta y limitada, que nos haga concluir que la facultad de iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sólo se refiera a “leyes” y no a la “constitución”, pues tal interpretación no armonizaría con la misma situación que ocurre con el artículo 71 constitucional, el cual aunque no habla de manera precisa sobre reformas a la Constitución, su interpretación nunca se ha limitado a considerar que los sujetos ahí legitimados sólo puedan presentar iniciativas sobre leyes, y no extenderse a nuestra Carta Magna.

Por tanto, cabe concluir que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la atribución para presentar iniciativas constitucionales, ante el Congreso General, siempre que éstas versen sobre cuestiones relativas al Distrito Federal; en otras palabras, su facultad no procede respecto de iniciativas constitucionales cuyo contenido no sea relativo al Distrito Federal.

Por otro lado, es de aclarar que la potestad de iniciar leyes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, va más allá de presentar iniciativas constitucionales que sean relativas al Distrito Federal.

Su atribución también procede respecto de iniciativas de leyes relativas al Distrito Federal, que no formen parte del catálogo de materias sobre las cuales la misma Asamblea es quien legisla,² sino que corresponden a aquellas cuya legislación

²La fracción V, Base Primera, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades expresas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto de las cuales ella misma puede legislar sin necesidad de acudir ante el Poder Legislativo Federal, y son las siguientes: ley orgánica; presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos del Distrito Federal; revisión

pertenece al Congreso de la Unión. Los supuestos a los que hacemos mención, están señalados en el apartado A, del artículo 122 de la Constitución Federal, que dispone lo siguiente:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I.** Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II.** Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III.** Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV.** Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V.** Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

Los supuestos anteriores, son los otros casos en que procede la facultad de iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante el Congreso General.

Pero tal atribución no opera para leyes federales, pues por sus propias características, éstas no se refieren en lo específico a un Estado o al Distrito Federal, sino que son de aplicación general.

Visto lo anterior, considero que esa supuesta facultad de iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, constituye una atribución muy limitada, y un obstáculo en la autonomía legislativa del Distrito Federal.

Por un lado, es una “facultad” limitada ya que la Asamblea Legislativa no puede presentar iniciativas para reformar las leyes federales, siendo que éstos son cuerpos normativos cuyos efectos debe observar el Distrito Federal, y en cambio sucede

de la cuenta pública; nombramiento de quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; organización de la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización; disposiciones electorales del Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno; administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; materias civil y penal; organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio; protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social; planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa; ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal; ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal; y las demás que se le confiera expresamente la Constitución.

que las entidades federativas sí pueden presentar iniciativas sobre leyes federales, situación ésta que evidencia la limitación a que hacemos referencia. Los Estados de la República sí pueden, pero el Distrito Federal no, aun y cuando todos ellos deben observar su cumplimiento.

Al respecto, consideramos que su atribución de iniciativa debería ampliarse respecto de leyes federales, ya que son disposiciones jurídicas de aplicación obligatoria dentro del Distrito Federal, y por lo tanto, al menos la Asamblea Legislativa debería tener la atribución de presentar iniciativas para ser valoradas en el Congreso General, al igual que lo hacen los Estados de la República. No obstante, no abundaremos más en el asunto, pues no es el objeto principal de esta investigación.

Por otro lado, es un obstáculo para la autonomía legislativa del Distrito Federal, pues por virtud de dicha “facultad”, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra atada de manos para reformar, adicionar, derogar o abrogar algunas cuestiones normativas que son propias de su ámbito de gobierno, pues tiene la obligación de acudir ante el Congreso de la Unión para reformarlas.

Opinamos que en las materias relativas al Distrito Federal, que no son objeto de reforma constitucional, debería ser la misma Asamblea Legislativa la facultada para legislar y no el Congreso General, pues quién mejor para legislar sobre las debilidades, inconsistencias, lagunas, etc., por ejemplo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que la misma autoridad legislativa del Distrito Federal.

Visto lo anterior, ahora es momento de referirnos a los otros sujetos legitimados para presentar leyes ante el Congreso de la Unión: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

Como ya se indicó, su potestad para iniciar leyes o decretos está inserta en las tres fracciones del artículo 71 de la Constitución Federal, al disponer lo 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.

Del artículo anterior, se puede afirmar que el derecho de iniciar leyes de Presidente de la República, de los legisladores federales y de las legislaturas estatales es amplio, no se advierte algún límite material.

El constituyente originario, o el poder revisor de la Constitución, según hubiese sido el caso, de haber querido establecer un límite en cuanto a la materia, lo hubiese asentado de manera clara, tal y como lo hizo respecto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a quien le indicó que su facultad de iniciar leyes sólo versaba respecto de aquellas que fuesen relativas al Distrito Federal, pero no lo hizo; de tal suerte que es factible indicar que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados:

- Pueden ejercer su derecho de iniciar leyes para reformar, adicionar o derogar disposiciones de la Constitución Federal.
- Asimismo, su atribución se extiende respecto de normas federales.

No sucede lo mismo respecto de reformas a algunas materias relativas al Distrito Federal, ya que en este caso el poder reformador de la Constitución —y que muchos llaman Constituyente ordinario—, sí distinguió claramente que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Congreso de la Unión —pero no los congresos locales— tendrían facultades para presentar iniciativas, según lo previsto en los apartados A y B del artículo 122 de nuestra Carta Magna, a continuación transcritos:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Por todo lo anterior, en relación a la facultad de iniciativa prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe concluir lo siguiente:

1. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tiene derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal, leyes federales y algunos supuestos de leyes relativas al Distrito Federal.
2. Los diputados y senadores del Congreso General, tienen derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal, leyes federales y algunos supuestos de leyes relativas al Distrito Federal.
3. Los congresos de los Estados tienen derecho de iniciativa sobre la Constitución Federal y las leyes federales.

4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal en materias relativas al Distrito Federal, y respecto de algunos cuerpos normativos relativos al Distrito Federal.
5. **El Poder Judicial no es sujeto legitimado para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, es decir, no tiene derecho de iniciativa.**

En relación con el último punto, es importante mencionar desde este momento, que, a diferencia de nuestra Ley Suprema, todas las entidades federativas en sus constituciones locales, salvo el Distrito Federal (que es de naturaleza distinta), legitiman a su poder judicial para presentar iniciativas ante el Congreso local; ello en atención a la soberanía interior que establecen el artículo 40 y el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación transcritos:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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 esta ley fundamental.

Artículo 41. 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 respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Al día de hoy, las constituciones de los Estados de la República han superado a la Constitución Federal, por lo que hace a los sujetos legitimados para presentar iniciativas ante el Congreso.

Sin embargo, lo anterior no siempre fue así, toda vez que existen antecedentes constitucionales sobre la facultad de iniciativa de la Corte, según se indica en seguida.

Antecedentes de la facultad de iniciativa de la Corte en México

1. Leyes constitucionales de 1836

El primer antecedente nacional se estableció en las Leyes Constitucionales de 1836.

En la Tercera Ley, se estableció que la iniciativa de presentar leyes correspondía a la Suprema Corte de Justicia, pero únicamente en lo relativo a la administración de su ramo. Asimismo, cuando la iniciativa versaba sobre la administración del ramo de la Suprema Corte de Justicia, pero ésta era presentada por alguno de los otros dos poderes, era obligatorio oír el dictamen que al efecto emitiera la Corte, antes de tomar en consideración la iniciativa.

Tercera.

Artículo 26.- Corresponde la iniciativa de las leyes:

...

II. A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo;

...

Artículo 28.- Cuando el Supremo Poder Ejecutivo o los diputados, iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el Artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oirá el dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

Artículo 29.- No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo calificare la Cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados que elegirá en su totalidad cada año, y se denominará de peticiones.

En la Quinta Ley, en los dispositivos correspondientes a las atribuciones y restricciones de la Corte Suprema de Justicia, se contempló que la Corte tenía la potestad de iniciar leyes relativas a la administración de justicia, y preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la nación. Pero no podría dictar su propio reglamento, ni aun sobre materias relativas a la administración de justicia, o dictar disposiciones generales que alterasen las leyes.

Quinta. Del Poder Judicial de la República Mexicana

Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

...

XIII. Iniciar leyes relativas a la administración de justicia, según lo prevenido en la tercera ley constitucional, y preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la nación;

Artículo 16.- Las restricciones de la Corte Suprema de Justicia y de sus individuos son las siguientes:

1.1. No podrá hacer por sí reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales que alteren o declaren las **dBases Orgánicas de la República Mexicana (14 de junio de 1843)**

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, se indicó que el derecho de iniciar leyes correspondía a la Suprema Corte de Justicia, sólo en lo relativo a la administración de su ramo.

Y al igual que en las Leyes Constitucionales de 1836, se continuó con la prohibición de la Corte de hacer su reglamento, o el correspondiente a las materias de la administración de justicia, y tampoco podían dictar disposiciones generales que modificaren las leyes.

Artículo 53.- Corresponde la iniciativa de las leyes: al Presidente de la República, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Título VI. Del Poder Judicial ³

⁴Artículo 119.- No puede la Suprema Corte de Justicia:

⁵I. Hacer reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales, que alteren o declaren las leyes.

...

Los anteriores son los antecedentes constitucionales que estuvieron vigentes en México, que establecieron el derecho de iniciativa de la Corte para iniciar leyes; ambos coincidieron en limitar el ejercicio de la facultad de iniciativa a materias relativas al ramo de la Corte.

Capítulo II

Opiniones doctrinales respecto de la posibilidad de otorgar al Poder Judicial (por conducto de la Corte) la legitimidad para iniciar leyes en la Constitución Federal.

Diversas y plurales son las opiniones y posturas que los autores han expresado, en relación a la factibilidad de modificar la Constitución Federal, para conceder a la Corte el derecho de iniciar leyes ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Para su mejor comprensión, a continuación se presentan los planteamientos que hacen algunos estudiosos del tema.

Elisur Arteaga Nava,⁶ opina que dar a la Corte el derecho de presentar iniciativas de ley en asuntos de la competencia de rama judicial, pudiera traer serios inconvenientes, tales como que desaparecería su imparcialidad respecto de ciertas materias, pues al ser la última instancia jurisdiccional, la Corte podría llegar a conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad o juicios de amparo contra leyes, respecto de leyes cuya iniciativa emanó de la misma Corte.

Otro problema sería que los legisladores, con tal de salvaguardar la autoridad de la Corte, optan por aprobar la iniciativa presentada en sus términos, lo que afectaría la investidura de los legisladores en su carácter de auténticos representantes; o por el contrario deciden rechazar total o parcialmente la iniciativa, porque consideren que tiene vicios de inconstitucionalidad o de incongruencia, y ello dañaría la

³Arteaga Nava, ELISUR, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 1, México, Oxford University Press México, S.A. de C.V., Universidad Autónoma Metropolitana, Biblioteca de derecho constitucional, 2000, pp. 289-291.

⁴Tena Ramírez, FELIPE, *Derecho constitucional mexicano*, 33ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 285.

⁵De la Hidalga, LUIS, *Teoría constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2007, pp. 163-164.

⁶Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, número 6, primer semestre de 2000, pp. 280-288.

autoridad de la Corte.

Felipe Tena Ramírez,⁷ comenta que en México la evolución legislativa depende únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto que carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el órgano más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe haber completa separación entre la función del juez, que es intérprete de la ley y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa. Y concluye preguntándose “Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?”

Luis de la Hidalga⁸ refiere que en algunos países se le otorga el derecho de iniciativa al Poder Judicial a cargo de la Corte Suprema de Justicia, lo que parece a todas luces lógico por ser dicho órgano el más idóneo, dadas sus facultades, objeto y fin, para dirimir los conflictos surgidos entre dos partes en pugna, o por violación por parte del Estado de los derechos legislados a favor de los particulares; sin embargo, buen número de países no recogen este juicio sino todo lo contrario, en virtud del sostenido criterio sobre la conveniencia de la separación total de dicho poder, por ser a quien corresponde la aplicación de la norma; y a mayor abundamiento se invoca el controvertido criterio sobre la interpretación que pueda dársele a la inconstitucionalidad de una ley, si la iniciativa de la misma hubiera sido presentada por el propio poder a cuyo cargo está dicha función.

Francisco Salvador Pérez (Magistrado de Circuito)⁹ considera que la discusión sobre otorgar o no a la Corte el derecho de iniciar leyes, se centra, al final, en una cuestión de lucha entre los poderes, cuando en realidad debería enfocarse en otro aspecto.

El problema de otorgar el derecho de iniciar leyes debe traducirse en una real y mayor participación democrática, buscando siempre la realización efectiva del beneficio colectivo.

En vez de preocuparse en otorgar o no el derecho de iniciativa a nuestro Supremo Tribunal, más bien debe pensarse en conceder ese derecho a todos los ciudadanos mexicanos, ya que la ley debe representar el sentir y el interés de los gobernados.

Los ciudadanos son quienes tienen los conocimientos requeridos para emitir un juicio respecto del caso concreto, y poder establecer y prever, a través de una iniciativa de ley, o de alguna modificación, adición o derogación de las ya existentes,

⁷Libro Blanco de la Reforma Judicial: una agenda para la justicia en México, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2006, pp. 93 y 117-122.

⁸Duarte Olivares, HORACIO, *LA Suprema Corte y la posibilidad de iniciar leyes*, Debate Legislativo, México, año 2, num. 39, 25 de mayo de 2004, p. 8.

⁹Burgoa Orihuela, IGNACIO, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª edición, México, Editorial Porrúa, 2005, pp. 285-286.

la solución de posibles dificultades o viabilidad para proyectos convenientes a la vida nacional.

El derecho de iniciativa no debe otorgarse por tener una investidura a razón del cargo desempeñado, sino por ser ciudadanos mexicanos que tienen los conocimientos en el ramo.

En autor indica que no nos debemos restringir con la corta visión, de conceder únicamente al Pleno de la Corte la facultad de iniciar leyes so pretexto del equilibrio de poderes, pues no solamente un Ministro de la Corte tiene el conocimiento necesario para ello, dejándose fuera a todos los demás titulares del Poder Judicial Federal, que día a día viven a plenitud el ejercicio del derecho, y también en el olvido a todos aquellos ciudadanos mexicanos que, aun sin ostentar algún cargo público, cuentan con las cualidades suficientes y conocimientos necesarios para realizar decorosas iniciativas de ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el llamado Libro Blanco¹⁰ que contiene una serie de propuestas que surgieron por virtud de diversos debates, foros, mesas redondas, conferencias, etc., que se dieron en torno al progreso del Poder Judicial Federal, indicó que el debate en torno a la facultad de iniciativa de la Corte arrojó unanimidad, para algunos por una cuestión de principio, y en otros que estiman que, antes de implantarla, debiera evaluarse la forma en la cual ha operado en aquellas entidades federativas en las que los poderes judiciales tienen dicha facultad para hacer una ponderación sobre bases más firmes.

Asimismo, se dijo que hay quienes sugieren que más importante que la obtención de la facultad de iniciativa, es que los poderes judiciales desarrollen esquemas y estrategias que les proporcionen capacidad de interlocución con los poderes legislativos, con independencia de que sean los poderes judiciales por sí o a través de instancia legitimada quienes introduzcan los proyectos legislativos.

Así las cosas, entre las propuestas relacionadas con las modificaciones a las condiciones en las que se desarrollan los procesos jurisdiccionales que tienen que ver con la independencia de los poderes judiciales y la autonomía de los jueces, existe la de otorgar facultad de iniciativa a la Corte.

Al respecto, se refirió que una de las principales reivindicaciones de los poderes judiciales mexicanos estatales en los últimos años, ha sido el otorgamiento de facultades para presentar iniciativas ante los órganos legislativos. Se afirma que los esfuerzos han sido exitosos en muchos poderes judiciales.

No obstante lo anterior, la misma Corte concluye que al margen del reconocimiento formal de la facultad de iniciativa a favor del poder judicial, pareciera necesario revisar los efectos de la medida y, en general, la capacidad y conveniencia de que los poderes judiciales impulsen legislativos.

Por último, refiere que toda vez que el proceso legislativo es un proceso técnico político que requiere de diversas acciones para llegar a buen fin, y entonces la elaboración de proyectos técnicamente viables no es suficiente, lo preciso es establecer vías permanentes de comunicación con los legisladores a fin de aclarar

¹⁰Salazar Abaroa, ENRIQUE ARMANDO, *Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 319.

y responder todas las cuestiones que se presenten durante el proceso legislativo.

Horacio Duarte Olivares,¹¹ consideró que el Poder Judicial, si bien no es el más importante, tiene paridad política, o sea, que es igual a los otros dos, el Ejecutivo y el Legislativo.

Que es por antonomasia el aplicador del derecho, y México necesita que el poder más cercano de la problemática jurídica, tenga también la posibilidad de contribuir con la experiencia que su historia demuestra.

Advierte que nuestro país debe dar pasos hacia adelante para consolidarse como un país fuerte, con un sistema jurídico sólido, y uno de esos pasos es fortalecer a la Suprema Corte de Justicia con la facultad de iniciativa de leyes.

El autor considera que los tiempos actuales –que son ante todo democráticos– exigen que la Corte tenga la facultad de iniciar leyes, dado que no debe estar cerrada de ojos y oídos, sino atender todas las voces para abrir verdaderamente el abanico de posibilidades en la solución de los asuntos que pasan por el Congreso de la Unión.

Afirma que es importante que la Corte cuente con dicha atribución para que participe con su iniciativa en la actualización y perfeccionamiento de andamiaje constitucional de nuestra sociedad. Con ello, se fortalecerían los pesos y contrapesos que deben existir en el gobierno, porque los poderes no se dividen para aislarse, sino para lograr un equilibrio en bien de la salud del Estado.

Ignacio Burgoa Orihuela,[®] refiere que los órganos del Poder Judicial de la Federación, ocupan una posición de inferioridad frente al Ejecutivo y Legislativo en lo que atañe a la creación del derecho positivo.

Para terminar con ello, y situar a la Corte en un plano de igualdad con los demás órganos estatales a quienes compete la iniciativa de leyes, afirma que es menester que dicha facultad se le atribuya.

Además, que tal propuesta también se justifica desde el punto de vista pragmático, ya que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su contacto diario con los problemas y necesidades de la Justicia Federal y con las instituciones e instrumentos jurídicos que en su impartición constantemente maneja y aplica, la que con mejor conocimiento está capacitada para proponer las medidas legales que estime convenientes, a efecto de perfeccionar esa importante función pública que tiene asignada.

Concluye, señalando que no existe ninguna razón para que la Suprema Corte no pueda formular iniciativas de ley en lo tocante al ramo de la administración de la justicia federal, puesto que, por el contrario, esa atribución se legitima plenamente como medida aconsejable para lograr el mejoramiento de esa trascendental función pública, toda vez que ninguna entidad y órgano del Estado es más idóneo para proponer directamente al Congreso de la Unión, las modificaciones constitucionales y legales concernientes a esa urgente necesidad jurídico social.

Enrique Armando Salazar Abaroa,[®] opina que el otorgarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de presentar iniciativas no atañe un problema de invasión de facultades con el poder legislativo, toda vez que finalmente será el

¹¹Castro, JUVENTINO V., *La posible facultad del poder judicial para iniciar leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 36-46.

Congreso de la Unión quien decidirá si aprueba o no la respectiva iniciativa.

Juventino V. Castro,[®] señala que la razón por la que ningún país propone y dispone que la cabeza del Poder Judicial pueda tener una facultad irrestricta para proponer leyes, es porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la encargada de hacer declaraciones de inconstitucionalidad que deben tener el efecto de invalidar las leyes.

Al respecto, argumenta que si bien una iniciativa, cualquiera que sea su procedencia, no tiene porque ser aceptada en sus términos por el Poder Legislativo, ya que puede reformarla o rechazarla, también lo es que, a pesar de las modificaciones, subsiste el espíritu de la ley; y un examen de constitucionalidad puede tener fundamento gramatical o letrista, pero generalmente se referirá al espíritu mismo de la ley, y eso sólo lo resuelve el supremo intérprete de la constitución.

En otras palabras, puntualiza que la objeción radica en que cómo podría concederse a la Corte la potestad de iniciar leyes, cuando en un acto posterior ella misma sería la facultada para decidir sobre su constitucionalidad.

El temor principal que causa esa objeción consiste en que se dé el caso que se considere que todas las leyes emitidas por la Corte sean automáticamente constitucionales, sin que sea admitida a discusión alguna.

Para evitar esa situación, comenta que los países que le han otorgado a su Suprema Corte la facultad de iniciar leyes, lo hacen de manera limitada, no sobre cualquier materia.

¿Pero cuál es el campo sobre el cual la Corte debe tener facultad de iniciativa? Juventino V. Castro, para responder a esta pregunta, refiere una solución que considero versa sobre el sano equilibrio de poderes.

Señala por un lado que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir la ley que regule su estructura y funcionamientos internos, sin que el Presidente ni los Congresos locales tengan intervención alguna. Por otro lado, refiere que el Ejecutivo Federal, de conformidad con la fracción I, del artículo 89 constitucional, puede promulgar y ejecutar los reglamentos sobre la aplicación de las leyes que expida el Congreso General, proveyendo libremente en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Sin embargo, el Poder Judicial Federal tan sólo debe abstenerse a las disposiciones que dicte el Congreso General, y cuya iniciativa provenga del Ejecutivo Federal, o de los diputados o senadores del Congreso de la Unión, e inclusive del congreso local de una entidad federativa, sin que en ningún caso se le autorice intervención alguna.

Es decir, el ejecutivo federal, el legislativo federal y los congresos locales pueden presentar iniciativas que incidan en la estructura y atribuciones del Poder Judicial Federal, pero este último no tiene participación alguna.

Para terminar con la desigualdad anterior, Juventino V. Castro propone que a la Suprema Corte de Justicia se le faculte para redactar su ley orgánica, aunque no de manera autónoma de inmediato, sino pasando por el tamiz del Congreso de la Unión.

Afirma que lo anterior debe ser así, pues *quien aplica la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación sabe de sus aciertos y de sus defectos, de sus lagunas y de sus proclividades.*

En ese mismo orden de ideas, y por tratarse de regulaciones que exclusivamente se refieren a sus facultades jurisdiccionales, o administrativas o materiales, el autor considera que la Corte también debe tener la potestad de presentar iniciativas respecto de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Procedimientos Civiles (por ser ley supletoria), etc.

Pero, si no se le quiere conceder al Poder Judicial Federal la facultad de presentar leyes exclusivamente en cuestiones que correspondan estrictamente a sus funciones, entonces propone que se legisle constitucionalmente para que las iniciativas que al efecto se presenten sean previamente enviadas al pleno de la Suprema Corte por conducto de su presidente, para que las dictaminen y acoten, y la opinión conducente sea enviada anexa a la iniciativa original para seguir el procedimiento legislativo ordinario.

Los anteriores son algunos argumentos, manifestaciones, testimonios, opiniones, perspectivas, en torno a la posibilidad de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el derecho de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

- Al respecto, y sin el afán de desacreditar ninguno de los puntos de vista, a continuación esgrimo algunos breves comentarios propios. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el derecho de iniciar leyes, no constituye una invasión de competencias con el Poder Legislativo, toda vez que la facultad de la Corte sólo consistiría en presentar iniciativas, pero nunca en desahogar el procedimiento legislativo para su aprobación. El Congreso General continuaría siendo el poder de la unión que aprueba o no las iniciativas; no hay invasión de competencias.
- Cualquier iniciativa, aun una elaborada por los ministros de la Corte, o por los mejores abogados litigantes del país, o por los más destacados catedráticos en la ciencia del derecho constitucional, por más cuidado que hayan tenido ellos en su estudio y redacción, es factible que tenga vicios de constitucionalidad que no aprecien en el momento, sino que éstos surgen a la luz hasta que comienza a aplicarse la ley o la norma. No podemos exigirle al Poder Judicial, ni tampoco al Ejecutivo o Legislativo que sus propuestas sean perfectas, que sean 100% libres de una afectación constitucional; sin embargo, sí debemos exigirle al Poder Judicial que estudie perfectamente la constitucionalidad de una norma, y que, aun y cuando ésta provenga de una iniciativa de la misma Corte, tenga la madurez suficiente para declararla inconstitucional.
- Si se decide no otorgar a la Corte el derecho de iniciar leyes, ni siquiera las relativas a su organización interna, sería importante, al menos, establecer en el procedimiento legislativo los mecanismos necesarios para que se le otorgue a la Corte el derecho de enviar representantes que participen con voz, pero sin

voto, durante los debates de iniciativas que correspondan a la materia de su competencia. Finalmente, será la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación quien mejor conozca los aciertos, los desatinos, las lagunas, las antinomias, etc., del marco jurídico judicial que aplica en la práctica día a día.

Capítulo III

La facultad de iniciativa del poder judicial local en las Constituciones de los Estados

Todas las entidades federativas optaron, desde hace varios años, por otorgar a su Tribunal Superior de Justicia el derecho de iniciar leyes ante el congreso local.

Casi todos ellos coincidieron en otorgarle la facultad pero de manera limitada, restringida a presentar iniciativas en las materias propias de la competencia del poder judicial local; y sólo algunos estados decidieron no limitar, al menos en su constitución local, la atribución de presentar iniciativas de ley, es decir, la atribución es totalmente amplia.

Inclusive, algunas constituciones locales prevén que su tribunal superior tenga facultad para expedir su propio reglamento.

A continuación, se muestra la manera en que cada Estado de la República ha regulado en el marco constitucional, el derecho de iniciar leyes de su tribunal superior estatal.

Aguascalientes

Otorga al Supremo Tribunal de Justicia la potestad de presentar iniciativas de ley, pero únicamente en asuntos propios de su ramo.¹²

Baja California

Concede al Tribunal Superior, la libertad de presentar iniciativas de ley, exclusivamente en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.¹³

Baja California Sur.

Determina que la facultad de iniciar leyes compete también al Tribunal Superior de Justicia, sin establecer limitación alguna al menos en el marco constitucional.¹⁴

Y además, la facultad para emitir una opinión al Congreso del Estado sobre las iniciativas de leyes o decretos relacionados con la administración de justicia.¹⁵

¹²Véase la fracción III del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

¹³Véase la fracción III del artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

¹⁴Véase la fracción IV del artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

¹⁵Véase la fracción XII del artículo 97 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

Campeche.

Otorga al Tribunal Superior de Justicia la potestad de iniciar leyes o decretos, únicamente en materias que sean de su competencia.¹⁶

Coahuila.

Reconoce el derecho de iniciar leyes para el Tribunal Superior, pero sólo en materia de administración de justicia y codificación.¹⁷

Colima.

Concede al Supremo Tribunal de Justicia la potestad de iniciar leyes, pero únicamente en asuntos del ramo de justicia.¹⁸

Además, le otorga la facultad de nombrar un representante para que con voz, pero sin voto, asista a las sesiones con el objeto de hacer observaciones a las iniciativas de ley o decreto del ramo judicial.¹⁹

Chiapas.

Establece que la Magistratura Superior del Estado cuenta con la atribución de iniciar leyes, pero sólo en las materias de su ramo.²⁰

Chihuahua.

Le otorga al Supremo Tribunal el derecho de iniciar leyes, pero únicamente en asuntos concernientes al ramo de justicia. Asimismo, cuenta con la potestad de emitir su opinión sobre los proyectos de ley o decreto relativos a la legislación civil, penal, de procedimiento y organización de tribunales, cuando por ese fin se los remita el congreso local.²¹

Durango

Establece el derecho de iniciar leyes para el Tribunal Superior de Justicia, sin que en este caso se advierta alguna limitación en cuanto a la materia de sus iniciativas.²²

Aunado a lo anterior, cuando se trate de reformas a la constitución local, el Congreso del Estado tendrá la obligación de solicitar la opinión del Tribunal Superior de Justicia.²³

Baja California Sur.

¹⁶Véase la fracción IV del artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Campeche.

¹⁷Véase la fracción III del artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹⁸Véanse la fracción III del artículo 37 y la fracción IX del artículo 74 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

¹⁹Véanse el artículo 45 y la fracción IX del artículo 74 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

²⁰Véase la fracción III del artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

²¹ Véanse la fracción III del artículo 68 y las fracciones I y II del artículo 109 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

²²Véanse la fracción III del artículo 50 y la fracción I del artículo 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

²³Véase la fracción I del artículo 130 de la Política del Estado Libre y Soberano de Durango

Guanajuato.

Dota al Supremo Tribunal de Justicia de la facultad de iniciar leyes, aunque sólo en el ramo de sus atribuciones y en materias relacionadas con la impartición de justicia.²⁴

Guerrero.

Al Tribunal Superior de Justicia se le otorga el derecho de iniciar leyes, únicamente tratándose de la Ley Orgánica del Poder Judicial.²⁵

Hidalgo.

Autoriza al Tribunal Superior de Justicia para que presente iniciativas únicamente en lo correspondiente a su ramo.²⁶

Jalisco.

Reconoce el derecho de iniciar leyes al Supremo Tribunal de Justicia, pero sólo en asuntos del ramo de justicia.²⁷

Y además, cuando se trate de proyectos que se refieran a asuntos del ramo de justicia, se establece que debe informarse al Supremo Tribunal de Justicia a fin de que envíe al congreso, si lo cree conveniente, un orador que tome parte en los debates.²⁸

Estado de México.

Establece que uno de los sujetos legitimados para iniciar leyes es el Tribunal Superior de Justicia, en todo aquello que esté relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.²⁹

Y además, la legislatura puede solicitar del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, la presencia de los miembros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, cuando sea necesaria para el estudio de iniciativas de ley o decreto, de su respectiva competencia.³⁰

Michoacán de Ocampo.

De manera amplia, y sin límites al menos en el marco constitucional local, reconoce el derecho de iniciar leyes a cargo del Supremo Tribunal de Justicia.³¹

²⁴Véanse la fracción III del artículo 56 y la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

²⁵Véase la fracción III del artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

²⁶Véase la fracción III del artículo 47 de la Constitución Política para el Estado de Hidalgo.

²⁷Véase la fracción III del artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

²⁸Véase el artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

²⁹Véanse la fracción III del artículo 51 y la fracción I del artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

³⁰Véase el artículo 52 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

³¹Véase la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

Morelos.

Otorga al Tribunal Superior de justicia el derecho de iniciar leyes, pero sólo en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.³²

Además, se establece la aptitud del congreso local para llamar a uno o más magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al discutirse los dictámenes sobre iniciativas o decretos, para ilustrar mejor la materia de que se trate en su ámbito de competencia.³³

Nayarit.

Concede al Tribunal Superior de Justicia la potestad de iniciar leyes, únicamente en asuntos del orden judicial.³⁴ Además, cuando se discuta el proyecto correspondiente, el congreso le debe avisar al Tribunal para que mande, si lo cree conveniente, a un orador para que tome parte en los debates.³⁵

Nuevo León.

Establece que el Tribunal Superior de Justicia tiene el derecho de presentar las iniciativas de ley que considere pertinentes, pero que estén relacionadas con la administración de justicia y la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Además, determina que no deben dejarse de tomar en consideración las Iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial del Estado.³⁶

Oaxaca.

Otorga al Tribunal Superior de Justicia la potestad de iniciar leyes en todo lo relativo a la administración de justicia y orgánico judicial, y además tiene la atribución de iniciar anualmente las reformas a las leyes que difieran de su propia jurisprudencia y de las consultas u observaciones que formulen los jueces de primera instancia.³⁷

Aunado a lo anterior, se establece que cuando se estén discutiendo iniciativas del poder judicial, el tribunal tiene la facultad de concurrir a las discusiones con voz pero sin voto.³⁸

³²Véase la fracción III del artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

³³Véase el artículo 46 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

³⁴Véase la fracción III del artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

³⁵Véase el artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

³⁶Véanse los artículos 68, 69 y 96, fracción VIII de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

³⁷Véase la fracción III del artículo 50 y las fracciones I y III del artículo 109 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

³⁸Véase el artículo 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Puebla.

Le reconoce al Tribunal Superior de Justicia el derecho de iniciar leyes, pero restringido a lo relacionado con la administración de justicia.³⁹

Asimismo, se le faculta para comisionar a un funcionario para que defienda el proyecto propuesto ante el congreso local.⁴⁰

Querétaro.

Dota al Tribunal Superior de Justicia de la facultad de iniciar leyes, sin establecer otro límite que las relativas a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Estado, las cuales sólo pueden ser presentadas por el gobernador del Estado.⁴¹

Quintana Roo.

Le concede el derecho de iniciar leyes al Tribunal Superior de Justicia, pero sólo en materia de legislación civil, penal, familiar, procesal de esas materias, y en la relativa a la organización, y administración e impartición de justicia.⁴²

San Luis Potosí.

Le reconoce al Supremo Tribunal de Justicia la atribución de iniciar leyes de manera amplia, es decir, sin indicar limitación alguna en el ejercicio de ese derecho.⁴³

Además, se establece que el congreso del Estado puede solicitar al Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, la presencia de los magistrados cuando sea necesaria para el estudio de una iniciativa que sea de su competencia.⁴⁴

Sinaloa.

De manera ilimitada indica que el Supremo Tribunal de Justicia cuenta con el derecho de iniciar leyes.⁴⁵

Aunado a lo anterior, se establece que al menos antes del inicio de la discusión de las iniciativas, la Cámara debe dar aviso al Supremo Tribunal de Justicia a fin que, si lo estiman conveniente, envíen un representante para tomar parte en las discusiones, pero sin derecho a voto.⁴⁶

³⁹Véase la fracción III del artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

⁴⁰Véase la fracción VII del artículo 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

⁴¹Véase el artículo 18 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

⁴²Véanse la fracción V del artículo 68 y la fracción I del artículo 103 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

⁴³Véanse los artículos 61 y 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

⁴⁴Véase el artículo 66 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

⁴⁵Véase la fracción III del artículo 45 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

⁴⁶Véase la fracción I del artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Sonora.

Le otorga al Supremo Tribunal de Justicia la aptitud de formular iniciativas, únicamente en el ramo de justicia.⁴⁷

Tabasco.

Permite que el Tribunal Superior de Justicia tenga el derecho de iniciar leyes, pero limita su ejercicio a iniciativas relativas a los asuntos de su ramo.⁴⁸

Tamaulipas.

Concede al Supremo Tribunal de Justicia la potestad de iniciar leyes, pero no sobre cualquier materia, sino que limita su ejercicio a iniciativas tendentes a mejorar la administración de justicia, así como expedir y modificar, en su caso, los reglamentos que se requieran para este fin.⁴⁹

Tlaxcala.

Reconoce el derecho de iniciar leyes del Tribunal Superior de Justicia, pero sólo sobre iniciativas que sean necesarias para una mejor impartición de justicia.⁵⁰

Veracruz.

Otorga al Tribunal Superior de Justicia el derecho de iniciar leyes, pero sólo en lo que se relacione con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia.⁵¹

Yucatán.

Dota al Tribunal Superior de Justicia la potestad de iniciar leyes, no de manera amplia, sino limitada a los asuntos de su ramo.⁵²

Zacatecas.

Concede al Tribunal Superior de Justicia la aptitud de iniciar leyes que tengan por objeto mejorar la administración de justicia.⁵³

⁴⁷Véanse la fracción III del artículo 53 y el artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

⁴⁸Véase la fracción III del artículo 33 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

⁴⁹Véanse la fracción III del artículo 64 y la fracción VII del artículo 114 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

⁵⁰Véanse la fracción III del artículo 46 y la fracción V del artículo 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

⁵¹Véase la fracción IV del artículo 34 de la Constitución Política del Estado de Veracruz – Llave.

⁵²Véanse la fracción III del artículo 35 y la fracción I del artículo 75 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

⁵³Véanse la fracción III del artículo 60 y la fracción II del artículo 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

A lo anterior cabe destacar que, a simple vista, todas las entidades federativas ya tienen legitimado a su Tribunal Superior de Justicia, para ejercer la atribución de iniciar leyes. Han superado a la Constitución Federal respecto a los sujetos autorizados para presentar iniciativas de ley.

Empero, estamos claros que ello no puede constituir un argumento de absoluto peso para modificar la Constitución Federal y otorgar a la Corte la facultad de iniciar leyes, ya que los poderes judiciales locales no son la última instancia judicial, como a diferencia sí lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ello por virtud del control concentrado de la constitucionalidad que ha establecido la Corte vía criterio jurisprudencial.

Pero por otro lado, sí debe tomarse en cuenta la voluntad que representan todas las entidades federativas, y que, en el caso concreto, se traduce en reconocer al poder judicial de entre los sujetos facultados para iniciar leyes, al menos en lo relativo a su administración interna, y tal vez a las materias propias de su competencia.

Capítulo IV

La facultad de iniciativa de la Corte en el derecho comparado

Son variados los países que reconocen en el marco constitucional, el derecho de su Corte Suprema para iniciar leyes. En algunos casos, sólo, o además, se les concede la atribución para expedir su propio reglamento, tal y como se muestra enseguida.

Andorra.

Cuenta con un Tribunal Constitucional que es el intérprete supremo de ese ordenamiento jurídico. Está integrado por cuatro magistrados, cuyo nombramiento dura ocho años y no es renovable por periodos consecutivos.

Entre sus atribuciones, si bien no posee la de iniciar leyes, sí cuenta con la potestad de emitir su propio reglamento, sin que se advierta que para tales efectos, necesite la opinión o la aprobación de algún otro poder soberano.⁵⁴

Argentina

Su Corte Suprema no cuenta con la facultad de iniciar leyes, pero sí tiene la potestad constitucional de dictar su propio reglamento, sin que se vislumbre que requiera la aprobación de algún otro poder soberano.⁵⁵

Bolivia.

Su Corte Suprema se integra por once ministros que se organizan en salas especializadas, en los términos que establezca la ley.

En relación a sus atribuciones, es de resaltar que sí goza de la de presentar

⁵⁴Véanse artículos 95 y 96 de la Constitución de Andorra.

⁵⁵Véase artículo 113 de la Constitución de la Nación Argentina.

proyectos de ley, aunque sólo en materia judicial. Es decir, el ejercicio de esa potestad no se le concedió de manera amplia sino restricta únicamente al campo de su competencia.⁵⁶

Brasil.

Su Supremo Tribunal Federal está integrado por once ministros que deben tener más de 35 pero menos de 65 años de edad; y deben contar con un notable saber jurídico y una reputación.⁵⁷

Dicho tribunal tiene asignada la potestad de iniciar leyes complementarias y ordinarias, sin que se advierta algún límite por cuanto a la materia de la iniciativa; y su discusión y votación debe iniciar en la Cámara de Diputados.⁵⁸

Cabe resaltar que cuenta con la facultad exclusiva de presentar la iniciativa de ley complementaria que regule el estatuto de la magistratura. Pero, esta atribución no del todo libre, ya que la Constitución le advierte algunos principios que forzosamente debe cumplir la iniciativa, a saber:⁵⁹

- El ingreso en la carrera, cuyo cargo inicial será el de juez sustituto, a través de concurso público de pruebas y títulos, con la participación de la Orden de los Abogados de Brasil en todas sus fases, atendiéndose, en las nominaciones, al orden de clasificación;
- Promoción de grado a grado, alternativamente, por antigüedad y mérito, obedeciendo las siguientes normas:
 - a. Es obligatoria la promoción del juez que figure por tres veces consecutivas o cinco alternativas en la lista de mérito;
 - b. La promoción por mérito requiere dos años de ejercicio en el respectivo grado y que el juez integre la primera quinta parte de la lista de antigüedad de éste, salvo que no hubiese con tales requisitos quien aceptase la plaza vacante;
 - c. La evaluación del mérito se hará por criterios de prontitud y seguridad en el ejercicio de la jurisdicción y por la frecuencia y aprovechamiento en cursos reconocidos de perfeccionamiento;
 - d. En la apreciación de la antigüedad, el tribunal solamente podrá recusar al juez más antiguo por el voto de dos tercios de sus miembros, conforme al procedimiento propio, repitiéndose la votación hasta concretarse la mención;
- El acceso a los tribunales de segundo grado se hará por antigüedad y mérito, alternativamente, apreciados en el último grado o, donde hubiese, en el Tribunal de Alzada, cuando se tratase de la promoción para el Tribunal de Justicia;
- La previsión de cursos oficiales de preparación y perfeccionamiento de magistrados como requisitos para ingreso y promoción en la carrera;
- Los salarios de los magistrados deben fijarse con una diferencia no superior al diez por ciento de una u otra de las categorías de la carrera, no pudiendo, por

⁵⁶Véanse los artículos 71, fracción II y 117, fracción II, de la Constitución Política de Bolivia.

⁵⁷Véase el artículo 101 de la Constitución Política de la República del Brasil.

⁵⁸Véanse los artículos 61 y 64 de la Constitución Política de la República del Brasil.

⁵⁹Véase el artículo 93 de la Constitución Política de la República del Brasil.

- ningún título, superar al de los ministros del Supremo Tribunal Federal;
- La jubilación con remuneración íntegra es obligatoria por invalidez a los setenta años de edad, y facultativa a los treinta años de servicio, después de cinco años de ejercicio efectivo en la judicatura;
 - El juez titular residirá en la respectiva comarca;
 - El acto de remoción, excedencia y jubilación del magistrado por interés público, dependerá de la decisión por voto de dos tercios, del respectivo tribunal, asegurándose amplia defensa.
 - Todos los juicios de los órganos del Poder Judicial serán públicos, y fundamentadas todas sus decisiones, bajo pena de nulidad, pudiendo la ley, si el interés público lo exigiese, limitar la presencia, en determinados actos, a las propias partes y sus abogados, o solamente a éstos;
 - Las decisiones administrativas de los tribunales serán motivadas, siendo las disciplinarias adoptadas por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros;
 - En los tribunales con número superior a veinticinco juzgadores podrá ser constituido un órgano especial, con un mínimo de once y un máximo de veinticinco miembros, para el ejercicio de las atribuciones administrativas y jurisdiccionales de competencia del Tribunal en pleno.

Chile

No se advierte que su Corte Suprema cuente con la potestad de presentar iniciativas de ley, ni de formular su propio reglamento.

Sin embargo, se establece que la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo, previamente, a la Corte Suprema, la cual debe emitir su dictamen dentro de los 30 días contados desde la recepción del oficio en que se le solicita la opinión respectiva. Pero, si el Presidente de la República de Chile hubiese presentado una urgencia al proyecto, se comunicará esta circunstancia a la Corte para que formule su opinión dentro del plazo que implique la urgencia respectiva.

En todo caso, si la Corte Suprema no emite su opinión dentro de los plazos aludidos, entonces se tendrá por evacuado el trámite.⁶⁰

Colombia.

Tiene una Corte Constitucional integrada por el número impar de magistrados que determine la ley. Ellos son elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Los magistrados de la Corte Constitucional no pueden ser reelegidos.⁶¹

Además se contempla que la Corte Constitucional, y la Corte Suprema de Justicia, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.⁶²

⁶⁰Véase el artículo 74 de la Constitución Política de la República de Chile.

⁶¹Véase el artículo 239 de la Constitución Política de Colombia.

⁶²Véase el artículo 156 de la Constitución Política de Colombia.

La Corte Constitucional, además de presentar iniciativas de ley en las materias relacionadas con sus funciones, tiene también la potestad de darse su propio reglamento.⁶³

Costa Rica

Tiene una Suprema Corte de Justicia formada por el número de magistrados que fueren necesarios para el buen servicio.⁶⁴

No tiene la atribución de presentar proyectos de ley ni de formular su propio reglamento, empero, la Constitución le asigna la potestad de emitir su opinión a la Asamblea Legislativa, y de hecho ésta debe solicitársela, en la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial.⁶⁵

Cuba.

Su Tribunal Supremo de Justicia se compone de las salas que al efecto la ley determine, y una de esas salas constituirá el Tribunal de Garantías Constitucionales y Legales.⁶⁶

Tiene facultades para presentar iniciativas de ley, pero no de manera ilimitada, sino restringida a la materia relativa a la administración de justicia.⁶⁷

Ecuador.

Los órganos encargados de administrar justicia son la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales de justicia, los tribunales y juzgados que establezca la ley y los juzgados de paz.⁶⁸

Al respecto, la Corte Nacional tiene la potestad de presentar proyectos de ley en las materias relacionadas con el sistema de administración de justicia.⁶⁹

Y además, cuenta con una Corte Constitucional que igualmente tiene asignada la atribución de presentar proyectos de ley en las materias que le corresponda de acuerdo con sus funciones.⁷⁰

El Salvador.

Su Corte Suprema de Justicia está compuesta por el número de magistrados que determine la ley, y son elegidos por la Asamblea Legislativa.⁷¹

⁶³Véase el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia.

⁶⁴Véanse los artículos 152 y 157 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

⁶⁵Véase el artículo 167 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

⁶⁶Véanse los artículos 171 y 172 de la Constitución de la República de Cuba.

⁶⁷Véase el artículo 135 de la Constitución Política de la República de Cuba.

⁶⁸Véase el artículo 178 de la Constitución de Ecuador.

⁶⁹Véase el numeral 4 del artículo 184 de la Constitución de Ecuador.

⁷⁰Véase el numeral 4 del artículo 134 de la Constitución de Ecuador.

⁷¹Véase el artículo 173 de la Constitución Política de El Salvador.

Tiene la atribución de presentar iniciativas de ley, pero no de manera amplia, sino restringida a las materias relativas al órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales.⁷²

Guatemala.

Tiene una Corte Suprema de Justicia que se integra con trece magistrados. Entre sus atribuciones, tiene la de presentar iniciativas de ley al parecer sobre cualquier materia de carácter legal, pero no sobre la Constitución, ya que no está incorporada dentro de los sujetos legitimados para presentar esa clase de iniciativas.⁷³

Por otro lado, Guatemala también cuenta con una Corte de Constitucionalidad que tiene facultad de iniciativa para proponer reformas a la Constitución.⁷⁴

Honduras.

Su Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano jurisdiccional. Está integrada por quince magistrados, cuyas decisiones se toman por la mayoría de la totalidad de sus miembros. Tiene la atribución de emitir su reglamento interior y algunos otros que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.⁷⁵ También posee la facultad de presentar iniciativas, pero solamente en los asuntos de su competencia.⁷⁶

Aunado a lo anterior, se establece que cuando alguno de los otros sujetos legitimados para presentar iniciativas ejerce esa atribución con el objeto de reformar o derogar cualquiera de las disposiciones contenidas en los códigos de la república, forzosamente debe escucharse la opinión de la Corte Suprema de Justicia, de lo contrario no puede discutirse. Tal situación no opera tratándose de leyes de orden político, económico y administrativo.⁷⁷

Nicaragua.

Cuenta con una Corte Suprema de Justicia integrada por dieciséis magistrados electos por la Asamblea Nacional, por un período de cinco años. Se compone en salas, cuya organización e integración se acordará entre los mismos. Entre sus atribuciones tiene la de presentar iniciativas de ley, no de forma amplia, sino exclusivamente en las materias propias de su competencia. Además, posee la potestad de expedir su reglamento interno.⁷⁸

⁷²Véase el artículo 133 de la Constitución Política de El Salvador.

⁷³Véanse los artículos 174 y 214 de la Constitución Política de la República de Guatemala

⁷⁴Véase el artículo 277 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

⁷⁵Véanse los artículos 308 y 313, numeral 11 de la Constitución Política de la República de Honduras.

⁷⁶Véase el artículo 213 de la Constitución Política de la República de Honduras.

⁷⁷Véase al artículo 219 de la Constitución Política de la República de Honduras.

⁷⁸Véanse los artículos 140, numeral 3 y 163 y 164, numeral 14 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

Panamá

Su Corte Suprema de Justicia se compone por el número de magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdos del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del órgano legislativo, para un período de diez años. Entre sus atribuciones, tiene la de proponer reformas constitucionales.⁷⁹

Paraguay.

Su Corte Suprema de Justicia está integrada por nueve miembros. Se organiza en salas, una de las cuales es constitucional.⁸⁰ Cuenta con la facultad de presentar iniciativas, en los términos y condiciones previstos en la Constitución y en la ley.⁸¹ Asimismo, tiene la potestad de dictar su reglamento interior.⁸²

Perú.

Establece que el Presidente de la República y los congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes; y de manera general, señala que también tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los colegios profesionales.⁸³

República Dominicana.

Su poder judicial se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y por los demás tribunales del orden judicial creados por la Constitución y las leyes. Se compone de por lo menos once jueces, pero podrá reunirse, deliberar y fallar válidamente con el quórum que determine la ley.⁸⁴

Entre sus facultades se advierte el derecho de iniciar leyes exclusivamente en asuntos judiciales y de sostener su moción ante la Cámara.⁸⁵

Rusia.

Cuenta con un Tribunal Constitucional de la Federación Rusa y un Tribunal Supremo de la Federación Rusa, que tienen el derecho a presentar mociones legislativas, dentro de la competencia de éstas.⁸⁶

Venezuela.

Tiene un Tribunal Supremo de Justicia al que le compete, entre otras facultades, la presentación de iniciativas sobre leyes relativas a la organización y procedimientos

⁷⁹Véase el artículo 200 de la Constitución Política de la República de Panamá.

⁸⁰Véase el artículo 258 de la Constitución Política de la República de Paraguay.

⁸¹Véase el artículo 203 de la Constitución Política de la República de Paraguay.

⁸²Véase el artículo 259 de la Constitución Política de la República de Paraguay.

⁸³Véase el artículo 197 de la Constitución Política de la República del Perú.

⁸⁴Véanse los artículos 63 y 64 de la Constitución Política de la República Dominicana.

⁸⁵Véase el artículo 38 de la Constitución Política de la República Dominicana.

⁸⁶Véase el artículo 104 de la Constitución de la Federación Rusa.

judiciales.⁸⁷

De lo anterior, de manera parecida a los Estados de la República Mexicana, se puede concluir lo siguiente:

- El estudio de derecho comparado, muestra que la facultad de iniciativa que se otorga a la Corte es limitada, procediendo sólo respecto de las materias propias de su competencia.
- Pocas son las naciones que conceden a su Tribunal Supremo de Justicia, el derecho de iniciar leyes de manera amplia o ilimitada.
- Muchas de las naciones reconocen, al menos, el derecho de la Corte de emitir su propio reglamento interno, sin necesidad de la aprobación o intervención de otro poder público.

Capítulo V

Resultado de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, en relación con la facultad de iniciativa de la Corte.

Con motivo de la ya no vigente Ley para la Reforma del Estado, se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, (CENCA) es un órgano integrado por todos los grupos parlamentarios, por los partidos políticos nacionales, que posibilita la participación de representantes de los poderes federales ejecutivo y judicial. Con tal integración se garantiza la contribución de los tres poderes de la unión, que son las vías por las cuales el pueblo mexicano ejerce su soberanía nacional.

La CENCA, a través del grupo de trabajo de “Reforma del Poder Judicial” y del subgrupo de trabajo “fortalecimiento del poder judicial”, en relación con el tema “Derecho de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, analizó las iniciativas y minutas existentes en el tema,⁸⁸ las propuestas de los partidos políticos

⁸⁷Véase el numeral 4 del artículo 204 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁸⁸1.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Cuauhtémoc López Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 14 de julio de 1994.

2.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 51, 65, 66, 71, 89 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Gerardo Ramírez Vidal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el 21 de diciembre de 1999.

3.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 27, 71, 73, 94, 97, 99, 100, 101, 104, 105, 107, 110 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Diputada Yadhira Yvette Tamayo Herrera, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 20 de marzo de 2002.

4.- Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV y reforma el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado José Francisco Yunes Zorrilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de abril de 2002.

5.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Martí Batres Guadarrama, del Grupo Parla-

entregadas a la CENCA, las propuestas ciudadanas derivadas de la consulta pública⁸⁹ y las propuestas del Poder Judicial de la Federación⁹⁰.

Los consensos a los que se llegaron fueron los siguientes:

- a. Se debe otorgar la facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo ciertos supuestos y reglas.
- b. Dicha facultad no puede ser amplísima.
- c. El texto constitucional debe consignar que la facultad de iniciativa es conferida, de manera genérica, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que será a través de la ley reglamentaria, o de otras disposiciones normativas—reglamento, acuerdos generales—, donde se determinen las formalidades del proceso a seguir para presentar iniciativas.
- d. En cuanto al espacio material de validez de esta facultad, se coincidió en que esta facultad podrá ejercerse en temas relativos a la organización y al ejercicio de funciones del Poder Judicial de la Federación.
- e. En la reunión de fecha 28 de noviembre de 2007, el doctor Alfonso Oñate sometió a consideración del subgrupo la propuesta de reformas a la fracción

mentario del Partido de la Revolución Democrática el 22 de mayo de 2002.

6.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en fecha 24 de abril de 2003.

7.- Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Adalberto Madero Quiroga, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en fecha 10 de abril de 2003.

8.- Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV y reforma el último párrafo del artículo 71 Constitucional, presentada por la Diputada Margarita E. Zavala Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en fecha 11 de diciembre de 2003.

9.- Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción al artículo 71 Constitucional, presentada por el Diputado Hugo Rodríguez Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en fecha 20 de abril de 2004.

10.- Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV al artículo 71 Constitucional y otras disposiciones, presentada por el Diputado Francisco Javier Bravo Carbajal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

11.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Violeta del Pilar Lagunas Viveros, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en fecha 11 de abril de 2007.

12.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Manuel Cárdenas Fonseca, del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza en fecha 18 de septiembre de 2007.

13.- Minuta con Proyecto de Decreto que adiciona una fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue remitida a la Cámara de Senadores el 15 de abril de 2004, y que por instrucciones de la Mesa Directiva se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, primera. Dicha iniciativa se encuentra sin dictamen.

⁸⁹Propuestas ciudadanas derivadas de la consulta ciudadana. Específicamente a cargo de María Zaragoza Sigler, Martín Pérez Valtierra, Héctor López Santiago, la Asociación Mexicana de Órganos Impartidores de Justicia, Rafael Ibarra Rubio y Elías Huerta Psihas

⁹⁰Propuesta del Poder Judicial de la Federación, a través de su representante.

III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que, en congruencia con los acuerdos aprobados, se otorgue a los poderes judiciales de las entidades federativas la misma potestad de iniciativa ante sus congresos locales.

Como resultado de lo anterior, se elaboró una iniciativa de ley, bajo los siguientes razonamientos:

- 1.- En la actualidad es necesario fortalecer al Poder Judicial de la Federación para que participe en el proceso legislativo de reformas a la ley, contribuyéndose con ello a su independencia y su posicionamiento frente a los demás poderes de la unión.
- 2.- Dicha potestad, no obstante, debe ser limitada a los asuntos de su estricta organización y funciones, ya que es evidente que ninguna injerencia e interés tendría en otros asuntos de carácter legislativo.
- 3.- Asimismo, es importante que dicha facultad sea ejercida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las formalidades y procedimientos que el máximo tribunal establezca en sus normas internas, para el efecto de que su potestad no esté condicionada o sujeta a otras formalidades que establezcan las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión.
- 4.- Con el fin de hacer una reforma integral al sistema de impartición de justicia del país, es importante fortalecer no sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino también a los poderes judiciales de las entidades federativas, por lo cual se consideró indispensable hacer extensiva dicha facultad a los mismos, respecto de sus congresos locales, con las mismas características y condiciones.

Con base en los referidos argumentos, se propuso la siguiente reforma constitucional:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona una fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71 y se adiciona un último párrafo a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 71.- El derecho a iniciar leyes o decreto compete:

I a III.- ...

IV.- A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, así como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

“Artículo 116.- ...

...

I a II.- ...

III.- ...

...

...

...

...

...

Las constituciones de los Estados concederán al Poder Judicial de la entidad federativa la facultad de iniciar leyes en materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial.

IV a VII...”

El trabajo de la CENCA a que acabamos de hacer mención, es bastante claro, inclusive considero que no merece mayor explicación, salvo por una cuestión que, a mi parecer, es digna de una crítica netamente constructiva.

Considero del todo equivocado que se establezca en el artículo 116 constitucional la obligación de los Estados de regular, en sus constituciones locales, la facultad de iniciativa a favor del Poder Judicial de la entidad federativa, y que además tenga que ser regulada de manera restringida, únicamente a las materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial.

La razón de mi negativa radica en tres cuestiones que aprecio importantes:

1. Como ya quedó demostrado en el capítulo III, las entidades federativas, desde hace varios años, reconocen a su Tribunal Superior de Justicia local entre los sujetos legitimados para ejercer el derecho de iniciar leyes, de tal manera que la propuesta objeto de esta crítica nos parece del todo tardía e innecesaria.
2. Asimismo, pretende obligar a las entidades federativas para que restrinjan el derecho de iniciativa de su Tribunal Superior de Justicia Estatal a las materias relativas a la organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial. Esta situación me parece impositiva y no razonada, ya que cada Estado debe tener la libertad de determinar el límite o la amplitud con que otorgue la facultad de iniciar leyes a su Tribunal de Justicia, de conformidad con sus propias necesidades y características.
3. La propuesta es contraria al federalismo que supuestamente se busca día a día, pues en vez de dejar que los Estados decidan libremente sobre su reglamentación interna—obvio con el límite de no contravenir las disposiciones de la Constitución Federal— y eso incluye la decisión de los sujetos que podrán legitimar para otorgarle la potestad de iniciar leyes, pretende más bien retroceder a regímenes centralistas, e imponer a los Estados estructuras constitucionales locales que debieran ser propias de la voluntad de cada entidad federativa.

Conclusiones

1. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tiene derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal, leyes federales y algunos supuestos de leyes relativas al Distrito Federal.
2. Los diputados y senadores del Congreso General, tienen derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal, leyes federales y algunos supuestos de leyes relativas al Distrito Federal.
3. Los congresos de los Estados tienen derecho de iniciativa sobre la Constitución Federal y las leyes federales.
4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal en materias relativas al Distrito Federal, y respecto de algunos cuerpos normativos relativos al Distrito Federal.
5. El Poder Judicial no es sujeto legitimado para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, es decir, no tiene derecho de iniciativa.
6. La facultad de iniciativa de la Corte estuvo vigente en México en las Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.
7. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el derecho de iniciar leyes, no constituye una invasión de competencias con el Poder Legislativo, toda vez que la facultad de la Corte sólo consistiría en presentar iniciativas, pero nunca en desahogar el procedimiento legislativo para su aprobación. El Congreso General continuaría siendo el poder de la unión que aprueba o no las iniciativas; no hay invasión de competencias.
8. Cualquier iniciativa, aun una elaborada por los ministros de la Corte, o por los mejores abogados litigantes del país, o por los más destacados catedráticos en la ciencia del derecho constitucional, por más cuidado que hayan tenido ellos en su estudio y redacción, es factible que tenga vicios de constitucionalidad que no aprecien en el momento, sino que éstos surgen a la luz hasta que comienza a aplicarse la ley o la norma. No podemos exigirle al Poder Judicial, ni tampoco al Ejecutivo o Legislativo que sus propuestas sean perfectas, que sean 100% libres de una afectación constitucional; sin embargo, sí debemos exigirle al Poder Judicial que estudie perfectamente la constitucionalidad de una norma, y que, aun y cuando ésta provenga de una iniciativa de la misma Corte, tenga la madurez suficiente para declararla inconstitucional.
9. Si se decide no otorgar a la Corte el derecho de iniciar leyes, ni siquiera las relativas a su organización interna, sería importante, al menos, establecer en el procedimiento legislativo los mecanismos necesarios para que se le conceda a la Corte el derecho de enviar representantes que participen con voz, pero sin voto, durante los debates de iniciativas que correspondan a la materia de su competencia. Finalmente, será la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación quien mejor conozca los aciertos, los desatinos, las lagunas, las antinomias, etc., del marco jurídico judicial que aplica en la práctica día a día.
10. Todas las entidades federativas ya tienen legitimado a su Tribunal Superior de

Justicia, para ejercer la atribución de iniciar leyes. Han superado a la Constitución Federal respecto a los sujetos autorizados para presentar iniciativas de ley. Empero, estamos claros que ello no puede constituir un argumento de absoluto peso para modificar la Constitución Federal y otorgar a la Corte la facultad de iniciar leyes, ya que los poderes judicial locales no son la última instancia judicial, como a diferencia sí lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ello por virtud del control concentrado de la constitucionalidad que ha establecido la Corte vía criterio jurisprudencial. Pero, por otro lado, sí debe tomarse en cuenta la voluntad que representan todas las entidades federativas, y que, en el caso concreto, se traduce en reconocer al poder judicial de entre los sujetos facultados para iniciar leyes, al menos en lo relativo a su administración interna, y tal vez a las materias propias de su competencia.

11. El estudio de derecho comparado muestra que la facultad de iniciativa que se otorga a la Corte de manera limitada, sólo respecto de las materias propias de su competencia. La mayoría de las naciones reconocen, al menos, el derecho de la Corte de emitir su propio reglamento interno, sin necesidad de la aprobación o intervención de otro poder público. Pocos son los países que conceden a su Tribunal Supremo de Justicia, el derecho de iniciar leyes de manera amplia o ilimitada.
12. La CENCA, a través del grupo de trabajo de “Reforma del Poder Judicial” y del subgrupo de trabajo “fortalecimiento del poder judicial”, en relación con el tema “Derecho de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, analizó las iniciativas y minutas existentes en el tema; las propuestas de los partidos políticos entregadas a la CENCA; las propuestas ciudadanas derivadas de la Consulta Pública;⁹¹ y las propuestas del Poder Judicial de la Federación.

Los consensos a los que se llegaron fueron los siguientes:

- a. Se debe otorgar la facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo ciertos supuestos y reglas.
- b. Dicha facultad no puede ser amplísima.
- c. El texto constitucional debe consignar que la facultad de iniciativa es conferida, de manera genérica, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que será a través de la Ley reglamentaria, o de otras disposiciones normativas – reglamento, acuerdos generales-, donde se determinen las formalidades del proceso a seguir para presentar iniciativas.
- d. En cuanto al espacio material de validez de esta facultad, se coincidió en que ésta podrá ejercerse en temas relativos a la organización y al ejercicio de funciones del Poder Judicial de la Federación.
- e. En la reunión de fecha 28 de noviembre de 2007, el doctor Alfonso Oñate sometió a consideración del subgrupo la propuesta de reformas a la fracción

⁹¹Propuestas ciudadanas derivadas de la Consulta Ciudadana. Específicamente a cargo de María Zaragoza Sigler, Martín Pérez Valtierra, Héctor López Santiago, la Asociación Mexicana de Órganos Impartidores de Justicia, Rafael Ibarra Rubio y Elías Huerta Psihas

III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que, en congruencia con los acuerdos aprobados, se otorgue a los poderes judiciales de las entidades federativas la misma potestad de iniciativa ante sus congresos locales.

Con motivo de ello se elaboró una propuesta de reforma constitucional, para establecer en los artículos 71 y 116 constitucionales, la facultad de iniciativa de la Corte y de los tribunales superiores de justicia locales, respectivamente.

Al respecto, considero del todo equivocado que se establezca en el artículo 116 constitucional la obligación de los Estados de establecer, en sus constituciones locales, la facultad de iniciativa a favor del Poder Judicial de la entidad federativa, y que además tenga que ser regulada de manera restringida, únicamente a las materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial.

La razón de mi negativa radica en tres cuestiones que aprecio importantes:

- a) Como ya quedó demostrado en el capítulo III, las entidades federativas, desde hace varios años, reconocen a su tribunal superior de justicia local entre los sujetos legitimados para ejercer el derecho de iniciar leyes, de tal manera que la propuesta objeto de esta crítica nos parece del todo tardía e innecesaria.
- b) Asimismo, pretende obligar a las entidades federativas para que restrinjan el derecho de iniciativa de su tribunal superior de justicia estatal a las materias relativas a la organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial. Esta situación me parece impositiva y no razonada, ya que cada Estado debe tener la libertad de determinar el límite o la amplitud con que otorgue la facultad de iniciar leyes a su tribunal de justicia, de conformidad con sus propias necesidades y características.
- c) La propuesta es contraria al federalismo que supuestamente se busca día a día, pues en vez de dejar que los Estados decidan libremente sobre su reglamentación interna—obvio con el límite de no contravenir las disposiciones de la Constitución Federal— y eso incluye la decisión de los sujetos que podrán legitimar para otorgarle la potestad de iniciar leyes, pretende más bien retroceder a regímenes centralistas, e imponer a los Estados estructuras constitucionales locales que debieran ser propias de la voluntad de cada entidad federativa.

Bibliografía

1. Arteaga Nava, ELISUR, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 1, México, Oxford University Press México, S.A. de C.V., Universidad Autónoma Metropolitana, Biblioteca de derecho constitucional, 2000.
2. Burgoa Orihuela, IGNACIO, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

3. Castro, JUVENTINO V., *La posible facultad del poder judicial para iniciar leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.
4. De la Hidalga, LUIS, *Teoría constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2007.
5. Duarte Olivares, HORACIO, *LA Suprema Corte y la posibilidad de iniciar leyes*, Debate Legislativo, México, año 2, núm. 39, 25 de mayo de 2004.
6. Libro Blanco de la Reforma Judicial: una agenda para la justicia en México, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2006.
7. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, número 6, primer semestre de 2000.
8. Salazar Abaroa, ENRIQUE ARMANDO, *Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines*, México, Editorial Porrúa, 2005.
9. Tena Ramírez, FELIPE, *Derecho constitucional mexicano*, 33ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

Legislación nacional vigente.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado de Aguascalientes; publicada en el periódico oficial del estado el 13 de agosto de 1950; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado de Aguascalientes el 26 de enero de 2009.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; publicada en el Periódico Oficial No. 23, de Fecha 16 de Agosto de 1953, Tomo LXVI; última reforma del 4 de diciembre de 2008.
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur; publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 15 de Enero de 1975; última reforma publicada el 24 de diciembre de 2008.
5. Constitución Política del Estado de Campeche; emitida por decreto número 190 de fecha 29 de mayo de 1965, expedido por la XLIV Legislatura, entró en vigor el 10 de julio de 1965; última reforma expedida por decreto número 173, periódico oficial 4115 del 9 de septiembre de 2008.
6. Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; publicada en el Periódico Oficial, el 19 de febrero de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial el 11 de julio de 2008.

7. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", los días 20, 27 de octubre 3, 10, 17 y 24 de noviembre de 1917; última reforma decreto 364, aprobada 25 de septiembre de 2008.
8. Constitución Política del Estado de Chiapas; publicada en el Periódico Oficial del Estado el 5 de febrero de 1921; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado en el número 114 tomo III, de fecha 3 de septiembre de 2008.
9. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua; publicada en el Periódico Oficial del Estado número 48 del 17 de junio de 1950; última reforma aplicada en el decreto 364-08, publicada en el Periódico Oficial del Estado número 99 del 10 de diciembre de 2008.
10. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; emitida por decreto 11, en los periódicos oficiales del 48 al 21, de fecha 1º de noviembre de 1917 al 14 de marzo de 1918; última reforma por decreto 187, LXIV Legislatura, periódico oficial número 6, de fecha 12 de noviembre de 2008.
11. Constitución Política para el Estado de Guanajuato; publicada en el periódico oficial, 18 de octubre de 1917, decreto número 147; última reforma publicada en el periódico oficial del gobierno del Estado de Guanajuato, número 127, segunda parte, del 8 de agosto de 2008.
12. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado números 18, 19 y 20 del 3, 10 y 17 de noviembre de 1917 y número 1 del 5 de enero de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial del gobierno del Estado número 37, el martes 06 de mayo de 2008.
13. Constitución Política para el Estado de Hidalgo; publicada en el Periódico Oficial, el 1 de octubre de 1920; última reforma publicada en el periódico oficial del 23 de abril de 2007.
14. Constitución Política del Estado de Jalisco; entró en vigor el 2 de agosto de 1917; última reforma de fecha 24 de julio de 2008.
15. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; entró en vigor el 16 de agosto del 2006; última reforma publicada en la Gaceta del Gobierno el 25 de julio del 2007, en el decreto 50.
16. Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo; publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, los días jueves 7, domingo 10, jueves 14, domingo 17, jueves 21, domingo 24, jueves 28, de febrero; domingo 3, jueves 7, domingo 10 y jueves 14 de marzo de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado el 11 de septiembre del 2008, número 73, tomo: CXLIV, segunda sección.
17. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; publicada en

el Alcance al número 377 de "Morelos Nuevo", Periódico Oficial del Estado de Morelos, correspondiente al 16 de noviembre de 1930; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado de Morelos el 6 de junio de 2007.

18. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, los días 17, 21, 24 y 28 de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial el 28 de agosto de 2008.

19. Constitución Política del Estado de Nuevo León; publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 16 de Diciembre de 1917. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; promulgada por bando solemne el martes 4 de abril de 1922; última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado del 15 de noviembre de 2008.

20. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; publicada el 2 de octubre de 1917; última reforma del 24 de octubre de 2008.

21. Constitución Política del Estado de Querétaro; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado "La Sombra de Arteaga" el día 31 de diciembre de 2008 (No.76).

22. Constitución Política del Estado de Quintana Roo; dado en el salón de sesiones de la legislatura constituyente en la ciudad de Chetumal, capital del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el viernes diez de enero de mil novecientos setenta y cinco; última reforma publicada en el Periódico Oficial el 02 de julio del 2008.

23. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí; dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, a los treinta días del mes de octubre de mil novecientos cuarenta y tres.

24. Constitución Política del Estado de Sinaloa; expedida por la Vigésima Novena Legislatura el 22 de junio de 1922, que reforma la del 25 de agosto de 1917; última reforma del 22 de octubre de 2008.

25. Constitución Política del Estado de Sonora; dado en el salón de sesiones del Congreso Constituyente de Sonora, en la Villa de Magdalena, a los quince días del mes de septiembre de mil novecientos diecisiete; última reforma del 22 de febrero de 2007.

26. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; publicada por bando solemne en todo el Estado, el 5 de abril de 1919; última reforma publicada en el periódico oficial: 6916 suplemento v de fecha 17 de diciembre de 2008.

27. Constitución Política del Estado de Tamaulipas; dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado de Tamaulipas, el 27 de enero de 1921; última reforma aplicada 25 de diciembre de 2008.

28. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; última reforma

publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 14 de noviembre de 2008.

29. Constitución Política del Estado de Veracruz- Llave; publicada en el alcance a la gaceta oficial del estado número 24 de fecha 03 de febrero de 2000; última reforma publicada en la gaceta oficial número extraordinario 378 de fecha 14 de noviembre de 2008, decreto número 298.

30. Constitución Política del Estado de Yucatán; publicada el 14 de enero de 1918; última reforma del 18 de agosto de 2008.

31. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; publicada el 9 de enero de 1918; últimas reformas del 19 de abril de 2008.

Legislación nacional abrogada

1. Leyes constitucionales de 1836.
2. Bases Orgánicas de la República Mexicana (14 de junio de 1843)

Legislación internacional

1. Constitución de Andorra.
2. Constitución de la Nación Argentina.
3. Constitución Política de Bolivia.
4. Constitución Política de la República del Brasil.
5. Constitución Política de la República de Chile.
6. Constitución Política de Colombia.
7. Constitución Política de la República de Costa Rica.
8. Constitución de la República de Cuba.
9. Constitución de Ecuador.
10. Constitución Política de El Salvador.
11. Constitución Política de la República de Guatemala.
12. Constitución Política de la República de Honduras.
13. Constitución Política de la República de Nicaragua.

14. Constitución Política de la República del Panamá.
15. Constitución Política de la República de Paraguay.
16. Constitución Política de la República del Perú.
17. Constitución Política de la República Dominicana.
18. Constitución de la Federación Rusa.
19. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados. Análisis de Derecho Comparado.

Juan Manuel Escudra Díaz*

*Licenciado en Derecho por la UNAM. Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Sumario.- Introducción. I. Conceptos generales. II Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados de México. III. Órganos de Gobierno de las Cámaras de Diputados en el Derecho Comparado (Argentina, Chile, Colombia, España y Perú). Conclusiones. Bibliografía.

Introducción.

El funcionamiento del Poder Legislativo como órgano político colegiado que representa a la ciudadanía depende en gran medida de la forma como se encuentre organizado y de la estructura que posea.

El Parlamento, o Congreso Legislativo puede integrarse por uno o dos cuerpos orgánicos denominados cámaras legislativas. Dependiendo de ello los congresos son unicamerales ó bicamerales.

El unicameralismo o monocameralismo es aquel sistema conformado por una sola Cámara Legislativa, sus inicios se encuentran en la época de cambios políticos de inspiración liberal (Revolución Francesa).

El sistema unicameral, según Berlín Valenzuela, *implica la existencia de un solo órgano legislativo, integrado por una asamblea elegida generalmente por sufragio directo*¹. En la actualidad el unicameralismo existe en países como Dinamarca, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú, etc.

El sistema bicameral se basa en la existencia de dos Cámaras legislativas, una Cámara de Diputados o Representantes y una Cámara de Senadores también llamada Senado de la Nación

Respecto de los Congresos o Parlamentos su origen se remonta al siglo XIV, donde por primera vez, el Parlamento de Inglaterra se conformó con una Cámara de Lores o Cámara Alta y una Cámara de los Comunes o Cámara Baja. El bicameralismo ha sido adoptado en países como Inglaterra, Estados Unidos de América, Francia, Japón, Alemania, España, Argentina, Chile, Colombia y México, entre otros.

Ahora bien, más allá del tipo de Parlamento o Congreso que se pretenda analizar, es necesario tener presente, que al tratarse de una colectividad de personas seleccionada para un fin común que primordialmente es la elaboración y adecuación de leyes en un tiempo y lugar determinados, para cumplir con su objetivo requiere de una organización que les permita sistematizar el trabajo parlamentario, de donde surgen órganos o instancias de gobierno y dirección, y también órganos funcionales o de producción.

Entre los primeros se encuentra la Asamblea General o Pleno de la Cámara, la Mesa Directiva, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Comisión de Labor Parlamentaria); y la Junta de Coordinación Política (Junta de Portavoces). Entre los segundos podrían ubicarse El Pleno y las Comisiones.

El presente trabajo de investigación se desarrolla en tres capítulos, a efecto de comprender la forma de organización cameral tanto en México como en el Derecho

¹BERLIN, Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica México, 2003, p-229.

comparado (cinco países de habla hispana), para el desarrollo de sus trabajos.

En el primer Capítulo se abordan aspectos generales que permitirán al lector entender lo que es un Congreso Legislativo, las cámaras que lo componen y las atribuciones que nuestra legislación les confiere nuestro texto constitucional.

La segunda parte o capítulo de la investigación aborda con puntualidad el análisis de los órganos de gobierno con que cuenta la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, lo cual conduce a comprender la forma en que se organiza y desarrolla el trabajo parlamentario.

En este capítulo, se precisa lo que debe entenderse como Asamblea o Pleno, Mesa Directiva, Presidencia de la Cámara, Junta de Coordinación Política y Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

En el tercer capítulo del trabajo se lleva a cabo una revisión de los textos constitucionales y reglamentarios que regulan la actividad legislativa en cinco países de habla hispana para identificar los órganos directivos y de gobierno de que disponen sus respectivas cámaras de diputados o representantes, a efecto de identificar si nuestro país cuenta con órganos similares o si existe alguna figura no contemplada.

Finalmente se presenta un apartado de Conclusiones en donde se presentan las similitudes y diferencias existentes entre los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de nuestro país y las instituciones equivalentes de otros países con sistema bicameral y unicameral.

I. Conceptos Generales.

Para estar en condiciones de hablar de los órganos de gobierno con que cuenta la Cámara de Diputados, es menester referir primeramente, una serie de conceptos básicos relativos a la actividad legislativa, mismos que resultan indispensables para entender de mejor manera, la trascendencia de los Órganos de Gobierno de la denominada Cámara Baja de nuestro país.

Así, encontramos que el artículo 40 de nuestra Carta Magna determina que: *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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 esta ley fundamental.*

De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

En México, *el Poder Legislativo es el órgano del Poder Público, constituido por un Congreso General, encargado de la función legislativa de la que dimana la ley, con la colaboración del Poder Ejecutivo.*²

Por su parte, el artículo 50 constitucional precisa que: *El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.*

De lo anterior se desprende que el denominado Poder Legislativo se encuentra organizado como una gran Asamblea que representa a la Nación, con las características siguientes:

- a. Una Asamblea nacional representativa,
- b. Integrada por cuerpos colegiados,
- c. De carácter deliberante,
- d. De sistema bicameral,
- e. En el que sus cuerpos son legisladores
- f. Con facultades sustanciales legislativas,
- g. De las que dimana el carácter imperativo y obligatorio de las leyes, con la colaboración del Poder Ejecutivo.³

Dicha Asamblea es pues el Congreso General o Congreso de la Unión, donde ambas Cámaras (Diputados y Senadores) en forma separada y sucesiva pero complementaria, desempeñan sus funciones legislativas, así como otras que por disposición constitucional deben cumplir en forma exclusiva, sin la intervención de la otra Cámara.

Así, puede afirmarse que las funciones propiamente legislativas, forman un solo

²OCHOA, Campos Moisés (Director). Derecho Legislativo Mexicano. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, México, 1973, p. 69

³Idem.

proceso en el seno del Congreso General, ya que carecen de validez constitucional las leyes o decretos votados por una sola Cámara, salvo los casos de facultades exclusivas de ellas.

Cabe apuntar que con cierta frecuencia se afirma que los diputados representan al pueblo y los senadores a los Estados, lo cual no es precisamente correcto, pues al ser electos como resultado de una votación donde se refleja la voluntad de la población, debe entenderse que tanto diputados como senadores representan al pueblo mexicano, pues sus decisiones reflejan la voluntad de la población, sin importar si los diputados o senadores fueron electos por un distrito o un Estado.

Así pues, el Congreso General es la institución colectiva en la cual están representados todos los mexicanos incluidas las entidades federativas y las más importantes corrientes de pensamiento político en México, por lo cual, es la instancia válidamente facultada para legislar mediante un procedimiento expresamente establecido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin pasar por alto que adicionalmente a cada Cámara se le confieren atribuciones exclusivas en las que la contraparte no participa.

Sobre el particular, es de recordar que la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se renueva cada tres años y se integra con 500 diputados (trescientos electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación popular) y entre las facultades exclusivas que tiene asignadas se encuentran las siguientes:

- Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Coordinar y evaluar sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como la cuenta pública del año anterior. Se trata de una facultad de carácter financiero que expresamente obliga al Ejecutivo Federal a entregar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Cámara de Diputados a más tardar el día 8 del mes de septiembre⁴;
- Declarar que si ha o no lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos que hubieran incurrido en un delito, erigida en gran jurado.

⁴El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, para que ésta apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Asimismo, se prevé que cada seis años (en el año de inicio de cada periodo presidencial), el plazo para presentar la mencionada Iniciativa se amplía hasta el 15 de diciembre.

Asimismo, realizar el juicio político de carácter bicameral, cuyo objeto es fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público.

Por cuanto a la Cámara de Senadores también conocido como Senado de la República, el artículo 56 de nuestra Carta Magna precisa que será integrada por 128 senadores, de los que 96 son electos por el principio de votación mayoritaria y los 32 restantes se eligen según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Esta Cámara se renueva cada seis años y garantiza que todos los Estados de la República estén representados por tres senadores, sin importar las diferencias existentes entre los Estados a partir del número de habitantes, poder económico o extensión territorial.

Entre las facultades exclusivas conferidas al Senado de la República, pueden señalarse las siguientes:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso, así como aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;
- Ratificar los nombramientos que el propio Presidente haga del Procurador General de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza armada nacional;
- Autorizar la salida de tropas fuera de los límites del país, el paso por el territorio nacional de tropas extranjeras y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas;
- Dar su conocimiento para que el Titular del Ejecutivo Federal pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados;
- Declarar un gobernador provisional cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales del Estado, a propuesta de la terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos por la Comisión Permanente;
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos acuda con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se hayan interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto armado;
- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político las faltas u omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho;
- Designar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos que le someta dicho funcionario;
- Nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal;

- Autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas, así como resolver de manera definitiva los conflictos que en materia de límites territoriales se presenten entre entidades de la federación siempre que éstas, así lo soliciten.

Para que las Cámaras del Congreso de la Unión estén en posibilidades de llevar a cabo las funciones que les corresponden, el texto constitucional en su artículo 70, segundo párrafo, dispuso que el Congreso expidiera una ley que regulara su estructura y funcionamiento internos, por lo cual, con fecha 3 de septiembre de 1999, se emitió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la fecha se encuentra vigente.

En el ordenamiento legal mencionado, se reitera la disposición constitucional relativa a la forma de organización y funcionamiento del Congreso y las Cámaras que lo integran, al señalar en su artículo 3 que: *El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.*

II. Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados de México.

Como se ha indicado, la Cámara de Diputados como parte del Poder Legislativo tiene asignadas funciones específicas, que para su realización requieren cierta organización para su funcionamiento, por lo cual y ante el número de integrantes de dicha Cámara Baja, se ha considerado necesario establecer instancias a las cuales se les encargan funciones de gobierno o directivas y otras de carácter funcional. En este estudio se abordarán exclusivamente las que identificaríamos como órganos de gobierno de la Cámara y posteriormente en trabajo diverso, abordaremos las de tipo funcional.

Como se desprende de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados cuenta una Asamblea o Pleno, una Mesa Directiva, una Junta de Coordinación Política y una Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Dichos órganos tienen encomendadas funciones directivas y de gobierno dentro de la Cámara.

• Asamblea o Pleno.

La Asamblea o Pleno dentro de una Cámara Legislativa es el máximo órgano decisorio que se integra por representantes populares, pero para mejor comprensión del tema es conveniente tener en consideración la conceptualización que diversos autores han referido como es el caso de David Vega Vera quien al referirse a este concepto señala que:

Se denomina asamblea a la reunión numerosa que comparten ciertos

intereses o funciones y que son convocadas para algún fin específico, o al cuerpo colegiado que se integra con individuos dotados con una cierta calidad personal que les otorga la ley y que tienen funciones deliberantes y resolutorias ... En el contexto de la vida política en México, en término se emplea específicamente para designar al cuerpo político deliberante, es decir, a la Cámara de Diputados a la Cámara de Senadores como órganos de representación regidos por las normas parlamentarias establecidas. El vocablo se equipara con la palabra pleno que alude a la reunión de todos los representantes populares. Se trata de una reunión a la que con antelación se convoca a dichos representantes, con el objetivo de que tenga lugar una deliberación a través de la cual puedan lograrse ciertas decisiones o cumplir con alguna misión determinada⁵.

Eliseo Muro Ruiz considera que las asambleas legislativas son parte esencial de todo Estado democrático, sin importar su denominación (parlamento, congreso o corte). Asimismo, sostiene que *en los países democráticos, dichos cuerpos deliberantes forman parte substancial de su vida política, ya que ahí se aprueba la norma máxima de un país y la legislación secundaria que han de regirlo⁶,*

Para Miguel Ángel Camposeco Cadena, entre los órganos de gobierno o dirección de la Cámara de Diputados se encuentra la Asamblea, a la que define como: *el organismo de la Cámara de Diputados compuesto por 500 miembros que actúan en su seno, requiere de una organización funcional para su correcto desempeño, al igual que el de un órgano complementario con jerarquía, sujeción y atribuciones del poder decisorio, que le permita alcanzar metas y objetivos que el propio organismo haya determinado⁷.*

En el derecho positivo mexicano se encuentran diversas disposiciones que definen lo que debe entenderse por Asamblea, como es el caso del Código Civil Federal, que al regular a las asociaciones y sociedades civiles dispone en el artículo 2674 que: *El poder supremo de las asociaciones reside en la asamblea general.* Por lo cual en el derecho civil se entiende por Asamblea a la reunión de asociados o accionistas quienes en conjunto adoptan decisiones como máximo poder dentro de dicha organización.

Por otra parte, en la legislación electoral (COFIPE), el término asamblea se utiliza con dos connotaciones, de las cuales una de ellas resulta útil para nuestro análisis, es decir por una parte la connotación que se emplea se refiere al acto de reunión de un grupo de personas, mientras que la segunda alusión del COFIPE, se refiere a la Asamblea como instancia decisoria al señalar en el artículo 27, inciso c),

⁵BERLIN Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentario, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1998, p.52.*

⁶MURO Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa.* México, UNAM, 2007, p. 155.

⁷CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel, *De las Sesiones. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura. México, 1993, p. 73

numeral 1, que: Una asamblea nacional o equivalente, ... será la máxima autoridad del partido.

Como ya se apuntó, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, hace referencia a la palabra Asamblea únicamente en tres ocasiones, pero en las cuales se utiliza dicha palabra como el acto de reunión y no como instancia de autoridad o decisión dentro de las Cámaras, pues para referirse a ello se utiliza la expresión Pleno, como se desprende de diversos de sus preceptos, donde se le da la connotación de instancia decisoria.

Así pues, el Pleno de las Cámaras Legislativas en México, son la máxima instancia decisoria con que cuenta cada una de dichas instancias del Poder Legislativo, por lo cual, son sin duda, los máximos órganos de dirección y gobierno a que se encuentra sujeto el trabajo parlamentario y aún otra serie de actos en que participan ambas Cámaras o cada una de ellas en ejercicio de sus atribuciones y facultades.

Debe precisarse que el Pleno o Asamblea de cada una de las Cámaras, puede fungir como instancia decisoria, siempre que cuente cuando menos con el número de legisladores presentes requeridos para que sus decisiones sean válidas, es decir que exista el quórum requerido para que sea válida la sesión, así como también para que se alcance el número de votos exigido por la ley según sea el caso (mayoría calificada o mayoría simple).

Finalmente, es necesario puntualizar que en el marco normativo que rige al Congreso, no se hace referencia de manera expresa al Pleno como órgano de dirección o de gobierno de las Cámaras, sin embargo, queda claro que los 500 diputados y los 128 senadores, respectivamente, son dentro de cada Cámara, la máxima instancia decisoria, como lo es el Pleno de la Corte en el Poder Judicial de la Federación o la Asamblea General en una Asociación, de tal forma que la reunión de los diputados en Asamblea (Pleno), conforman en cada caso, el órgano máximo de gobierno⁸.

•Mesa Directiva

Para hablar de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, es conveniente referir previamente el proceso de instalación de que debe llevarse a cabo al inicio de cada Legislatura, así como los actos inmediatos que deben llevarse a cabo para garantizar el adecuado funcionamiento de la Cámara durante el periodo de encargo para el cual fueron electos los 500 diputados que habrán de actuar como representantes de la población.

Primeramente es de mencionar que en el año de la elección para la renovación de la Cámara, el Secretario General procede a elaborar un inventario de las constancias de mayoría y validez que acrediten a los diputados electos que

⁸Ambas Cámaras pueden sesionar en forma conjunta en casos previstos por el texto constitucional y la ley que rige al Congreso, en cuyos casos la Asamblea o Pleno del Congreso General, se integra por los diputados y senadores que se encuentren presentes, lo cual permitiría señalar que el Pleno o Asamblea del Congreso General, sería la instancia superior de gobierno dentro del Congreso Mexicano.

habrán de conformar la Legislatura, a efecto de estar en condiciones de entregar oportunamente a dichos legisladores (entre el 20 y 21 de agosto), las credenciales de identificación y acceso a la sesión constitutiva.

Dicha sesión se lleva a cabo el día 29 de agosto del año de la elección, en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la conducción de una Mesa de Decanos (un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios), integrada por los Diputados electos presentes, que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal, recayendo la presidencia en el diputado que cuente con mayor antigüedad.

En la fecha señalada y una vez identificados los legisladores que habrán de conformar la Mesa de Decanos, quien funge como Presidente ordena la verificación del quórum requerido y satisfecho éste, abre la sesión constitutiva para de manera inmediata y una vez definido el orden del día, proceder a rendir protesta como diputado Presidente de la Mesa de Decanos, para estar en condiciones de manera inmediata de tomar la protesta constitucional de los diputados electos que se encuentren presentes.

Una vez rendida la protesta constitucional al cargo, los diputados presentes, proceden a elegir una Mesa Directiva de la Cámara⁹, la cual se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, siendo esta elección el primer acto decisorio que adopta la Asamblea en Pleno dentro de la legislatura.

La Ley Orgánica del Congreso, dispone que la elección de los integrantes de la Mesa Directiva se debe realizar por cédula o mediante el sistema electrónico de votación, requiriéndose para que sea válida la elección, del voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Acto seguido a la elección de los diputados que han de fungir durante un año como integrantes de la Mesa Directiva, el Presidente de la Mesa de Decanos invita a sus integrantes a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium, pasando los legisladores que hayan conformado la Mesa de Decanos a ocupar su lugar dentro del salón.¹⁰

Una vez que el Presidente de la Mesa Directiva asume tal responsabilidad, procede a declarar constituida la Cámara de Diputados y a citar para la cesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones del primer año de ejercicio de la legislatura respectiva, misma que debe tener verificativo a las 17:00 horas del 1 de septiembre.

Para el segundo y tercer año de la legislatura la elección de la Mesa Directiva se

⁹Teniendo en cuenta la pluralidad representativa como se ha venido conformando la Cámara de Diputados, los Grupos Parlamentarios presentan propuestas de diputados para integrar la Mesa directiva, recayendo en la práctica, la Presidencia en alguno de los diputados del Grupo Parlamentario con mayor representatividad, mientras que las tres Vicepresidencias corresponden a los tres principales Grupos Parlamentarios.

¹⁰En el supuesto de que no se logren los entendimientos necesarios entre las diferentes fuerzas políticas representadas en la Cámara, para la elección de la Mesa Directiva, la Mesa de Decanos debe fungir como tal en tanto se logra tal elección.

lleva a cabo durante la sesión preparatoria del año de ejercicio que corresponda, elecciones en las cuales la Presidencia deberá recaer en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido, además de que en ningún caso la Presidencia de dicha Mesa Directiva podría recaer en el mismo año legislativo en un diputado que pertenezca al mismo Grupo Parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política.

Ahora bien, ante la posibilidad de que la elección para el segundo o tercer año de la legislatura no se lograra la mayoría calificada requerida para la elección de una nueva Mesa Directiva o la reelección de la integrada para el año previo, la que se encuentre en funciones, continuara en funciones hasta el 5 de septiembre siguiente, con objeto de garantizar la continuidad de las actividades en tanto se alcanzan los acuerdos necesarios.

Por cuanto al ámbito de competencia de la Mesa Directiva de la Cámara, se menciona que es la encargada de conducir las sesiones del Pleno de la Cámara, garantizando el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones que se realicen en dicho Pleno; con absoluto apego a lo dispuesto por el texto Constitucional y la ley del Congreso.

Corresponde también a la Mesa Directiva la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como también la formulación y cumplimiento del orden del día para las sesiones donde queden claramente distinguidos los asuntos de mero trámite o deliberativos de aquellos que requieran votación.

La Mesa Directiva debe conducirse invariablemente bajo los principios de objetividad e imparcialidad, sobre todo al momento de:

- 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, comunicados 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; y
- Expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral.

Como órgano colegiado la Mesa Directiva adopta sus decisiones por consenso y en caso de no lograrse éste, por mayoría de votos bajo el sistema de voto ponderado,

el cual implica que el diputado que esté facultado para emitir este tipo de voto, representa tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario

Cabe mencionar que la Ley Orgánica del Congreso precisa que para ejercer el voto ponderado en la Mesa Directiva, tal responsabilidad recae en los Vicepresidentes que la integran y en el caso de los Grupos Parlamentarios que no cuenten con Vicepresidente o ante la ausencia del Vicepresidente respectivo a las reuniones de la Mesa, el voto ponderado recae en el Secretario que corresponda.

En esa virtud, si no existe consenso en la determinación, el voto de cada Vicepresidente o Secretario designado para ejercer este tipo de votación, representa tantos votos como diputados integren su Grupo Parlamentario, lo cual casi de manera invariable conduce a resultado en un sentido u otro y sólo en caso de empate, el voto de calidad recae en el Presidente de la Mesa Directiva.

La Mesa Directiva es sin duda un órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, pero también es la instancia de dirección encargada de organizar, preparar y conducir el trabajo parlamentario, pues como señala Cecilia Mora Donatto, a la Mesa Directiva es a quien *corresponde ordenar el trabajo parlamentario y atender las cuestiones de organización, de gestión y administración que incumban a los legisladores*¹¹.

Por ello, dada la relevancia que tiene el desarrollo de las sesiones de trabajo en el Pleno de la Asamblea, la Mesa Directiva resulta fundamental pues es la instancia que por conducto de su Presidente se encarga de convocar y citar a reuniones de trabajo del Pleno, así como de abrir, prorrogar, suspender, levantar y en ciertos casos aplazar las sesiones, por conducto del Presidente o quien en el acto funja como tal.

El Presidente de la Mesa Directiva es por disposición legal, el Presidente de la Cámara de Diputados y es el responsable de garantizar el fuero constitucional de los diputados y la inviolabilidad del Recinto Legislativo.

También corresponde al Presidente de la Mesa Directiva conducir las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, así como con los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Además de la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que corresponde al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados entre otras atribuciones las siguientes:

- 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. Cuando la Presidencia de la Comisión Permanente corresponda a la Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa Directiva formará parte de la propuesta de Diputados que deberán integrarla;

¹¹NAVA Gomar, Salvador O. (coord.). *Manual de Técnica Legislativa*. México, , Universidad Anáhuac México Sur-The State University of New York- USAID- Konrad Adenauer Stiftung- D&P Consultores, 2004, p.358.

- 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;
- Conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente;
- Disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones;
- Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello;
- 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;
- 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;
- 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 y cumplir las resoluciones que le correspondan;
- 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;
- Firmar junto con el Secretario General los acuerdos de la Mesa Directiva;
- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara;
- Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;
- Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen;
- 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;
- Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios;
- Disponer la elaboración inmediata del Bando Solemne conforme a la declaración de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos que realice el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; darlo a conocer al Pleno en la sesión más próxima; ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; y tomar las medidas necesarias para que se difunda en los Periódicos Oficiales de las entidades federativas y se fije en las principales oficinas públicas de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.
- Tomar las medidas necesarias para que el Congreso se erija en colegio electoral a efecto de designar presidente interino, si al comenzar el periodo constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1 de diciembre.

Continuando con el análisis del órgano denominado Mesa Directiva de la Cámara

de Diputados, además de contar con un Presidente, se integra con cuatro Vicepresidentes y un Secretario por cada Grupo Parlamentario reconocido en la Cámara baja, correspondiendo a los Vicepresidentes asistir al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones, incluida la representación protocolaria por designación expresa del Presidente de la Mesa

Por su parte corresponde a los Secretarios de la Mesa Directiva :

- Asistir al Presidente de la Cámara en las funciones relacionadas con la conducción de las sesiones del Pleno;
- Comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, llevar a cabo el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas. Al efecto, tendrán a su cargo la supervisión del sistema electrónico de asistencia y votación;
- Dar lectura a los documentos y desahogar los trámites parlamentarios, en los términos dispuestos por el Presidente de la Cámara;
- 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; se elabore el acta de las sesiones y se ponga a la consideración del Presidente de la Cámara; se lleve el registro de las actas en el libro correspondiente; se conformen y mantengan al día los expedientes de los asuntos competencia del Pleno; se asienten y firmen los trámites correspondientes en dichos expedientes; se integren los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara, y se imprima y distribuya el Diario de los Debates;
- 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;
- Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Cámara; y Las demás que se deriven de esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria, o que les confiera el Presidente de la Cámara.

•Junta de Coordinación Política.

La Junta de Coordinación Política de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por lo cual, *es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.*

Oscar Moreno Ramos, al abordar el análisis de esta figura, señala que: *La junta de coordinación política es una institución parlamentaria cuya función radica en la gobernación interna de la Cámara u órgano al que pertenece.*¹²

¹²NAVA Gomar, Salvador O. (coord.). *op. cit.* p. 331.

Este órgano directivo se creó en virtud de la reforma integral a la Ley Orgánica del Congreso General llevada a cabo en el año de 1999, sustituyendo a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política creada durante la LV Legislatura por acuerdo entre los Grupos Parlamentarios que se encontraban constituidos.

La citada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, fue sin duda el antecedente inmediato de la Junta de Coordinación Política, y su creación de facto en el año de 1992 y formalizada al incorporarse en el texto legal en 1994, respondió a la necesidad política de involucrar y corresponsabilizar en la toma de decisiones, a las nuevas corrientes ideológicas representadas en la Cámara, así como también para evitar por una parte, que dichas fracciones parlamentarias alegaran ilegalidad y arbitrariedad en la actividad parlamentaria por parte del Grupo mayoritario; y por la otra, para prevenir cualquier conflicto político que obstaculizara el trabajo legislativo.

Cabe apuntar también que previo a la Comisión aludida, la Cámara de Diputados contaba con la Gran Comisión. La cual se encargaba de llevar a cabo las actividades de concertación, planeación y conducción de los trabajos de la Cámara, para mantener la gobernabilidad y respeto entre las distintas corrientes ideológicas que se encontraran representadas.

Los artículos 46 y 47 de la Ley Orgánica del Congreso, contenía las reglas a que se sujetaba la integración y funcionamiento de la Gran Comisión, que era presidida por el líder parlamentario del partido con mayoría, es decir, del que tuviera mayor número de diputados en la Cámara y estaba integrada por un representante de las diputaciones de las entidades federativas.

Las funciones que tenía encomendada la Gran Comisión, eran tanto de carácter legislativo como administrativo, pues le correspondía por una parte, dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones, y por otra parte cumplía también funciones de carácter administrativo, como era proponer ante la Cámara la forma de integrar las comisiones y comités, así como proponer la designación del Oficial Mayor de la Cámara, entre otras.

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, conforme a lo que disponen los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica del Congreso que se encuentra vigente, se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario y para su instalación corresponde al Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados, convocar al resto de coordinadores en forma inmediata, para que a más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al iniciar cada legislatura, quede integrado dicho órgano de gobierno.

Se encuentra previsto también que la Presidencia de la Junta de Coordinación Política recaerá durante toda la legislatura, en el Coordinador del Grupo parlamentario que por si mismo cuente con la mayoría absoluta de la Cámara, pero en caso de que ningún partido se ubique en tal supuesto, la presidencia de este órgano será ejercida en forma alternada (1 año cada Presidente), por los

Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios con mayor número de diputados. Los integrantes de la Junta, pueden definir el orden en que cada Grupo con derecho encabezar la Junta habrá de presidirla.

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, adopta sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representan tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario, y, por disposición legal debe sesionar por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos.

Siendo este órgano de la Cámara la instancia encargada de impulsar entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios con la finalidad de permitir al Pleno estar en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden, podría señalarse que es el órgano de gobierno de la Cámara encargado de impulsar el trabajo legislativo mediante la concertación, buscando permanentemente arribar a acuerdos y convergencias, entre las diferentes fracciones parlamentarias.

De lo anterior, es indispensable establecer que la Junta de Coordinación Política, cumple una función fundamental para el buen desarrollo de los trabajos legislativos, pues de no ser en esta instancia, difícilmente podrían las fuerzas políticas alcanzar los acuerdos necesarios dentro del quehacer político.

Cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a la Junta de Coordinación Política le corresponden las atribuciones siguientes:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;

- 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;

- 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;

- Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados.

- 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;

- 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;

- Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, y

- Proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la presente Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios,

Finalmente es de mencionar que en el Presidente de la Junta recae la responsabilidad de conducir el trabajo del citado órgano de gobierno, por lo cual le corresponde velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten al interior, así como poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno.

•**Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.**

La creación de una Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos dentro de la Cámara de Diputados, derivó de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General que se llevó a cabo en 1999, donde se dispuso que este órgano directivo se habrá de integrar con el Presidente de la Cámara, es decir, el Presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política (los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios).

La relevancia de esta instancia de gobierno, estriba en que es la encargada de 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.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos debe quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política, y debe reunirse en periodos de sesiones cuando menos una vez cada quince días, mientras que durante los recesos, cuando el Presidente de la Conferencia lo estime necesario o así lo soliciten por lo menos, los Coordinadores de tres Grupos Parlamentarios.

Cabe apuntar que este órgano directivo adopta sus resoluciones por consenso y en caso de no alcanzarse éste, por mayoría absoluta, aplicando el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios (en forma similar que en la Junta de Coordinación Política), pero donde el Presidente de la Conferencia que es el Presidente de la Cámara sólo vota en caso de empate, por lo que puede considerarse que tiene voto de calidad.

Asimismo, debe mencionarse que corresponde a la Conferencia, proponer al

Pleno el proyecto de Estatuto que debe regir para la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y las unidades administrativas a éstas adscritas, y lo relativo a los servicios de carrera.

También se encarga de Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; y de someter ante el Pleno para aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara,

Por ello, puede afirmarse como lo señala Cecilia Mora Donato, que *es la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos, un órgano de extraordinaria importancia en la conformación de la agenda legislativa, así como en el desarrollo y evaluación de las labores cotidianas de las comisiones...*¹³

III. Órganos de Gobierno de las Cámaras de Diputados en el Derecho Comparado

Una vez analizada la estructura de los órganos de gobierno con que cuenta la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México, procedemos a revisar el derecho comparado para identificar con qué órganos de gobierno cuentan las Cámaras legislativas (Diputados o Representantes), de cinco países de habla hispana.

Argentina.

Argentina, es una republica federal, que adoptó para su gobierno un sistema representativo y democrático, por lo cual elige a sus gobernantes mediante elecciones libres y directas.

En el Artículo 22 de la Constitución de la Nación Argentina se establece que: *El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición.* De lo anterior se desprende con claridad, el carácter representativo que rige en la vida jurídica y política de Argentina.

A diferencia de México, tienen incorporadas algunas figuras conocidas como de democracia semidirecta, donde la población puede proponer adecuaciones a las leyes, así como pronunciarse sobre las políticas o proyectos que las autoridades pretendan implementar.

Así encontramos que en el *Capítulo de Nuevos Derechos y Garantías*, de la Constitución Nacional, se dispone que la Iniciativa popular consiste en el derecho que tienen los ciudadanos argentinos para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, siempre y cuando dichos proyectos tengan un consenso en la ciudadanía.¹⁴

¹³MORA Donato, Cecilia. *Cambio Político y legitimidad funcional, El Congreso mexicano en su encrucijada*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 43.

¹⁴Cfr. Constitución Nacional de Argentina, Art. 39 y Ley 24.747.

La Consulta popular consiste en la consulta que realiza el: El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, para conocer la percepción y opinión de la ciudadanía respecto de un proyecto de ley. Asimismo, se prevé que este tipo de consulta puede ser de carácter vinculante, que convierte en obligatorio para la autoridad el sentido de la consulta, o bien puede ser no vinculante, donde el voto de los ciudadanos no adquiere obligatoriedad.¹⁵

En cuanto a la forma republicana adoptada por esta Nación ¹⁶está basada en la división, control y equilibrio de los poderes y tiene como fin último, la garantía de las libertades individuales. Desprendiéndose del texto Constitucional como principios básicos la existencia de una Constitución escrita; la separación de poderes; elegibilidad de los funcionarios; periodicidad de los mandatos; responsabilidad de los funcionarios; publicidad de los actos de gobierno y existencia de partidos políticos.

La existencia de una Constitución escrita que establece las responsabilidades de los funcionarios, la forma de su elección y la publicidad de los actos de gobierno, facilita el control ciudadano de los poderes instituidos.

Por lo que corresponde a la régimen federalista adoptado por el pueblo argentino, se basa en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos locales, conservando las provincias como ámbito de competencia todo aquello que no ha sido atribuido expresamente por la Constitución Nacional al gobierno federal. En este sistema, coexisten dos clases de gobierno: el nacional o federal, soberano, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación, y los gobiernos locales, autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones locales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus respectivos territorios.

Ahora bien, es oportuno señalar que el gobierno federal de Argentina contempla la división de poderes en los mismos términos que México y propiamente todas las naciones democráticas occidentales, por lo cual existen los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo recae en un solo individuo al que se le denomina *Presidente de la Nación Argentina*, el cual es elegido por el voto de la ciudadanía, siguiendo el método de doble vuelta electoral.

El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y pueden ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos nuevamente para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.

Al Titular del Poder Ejecutivo Federal, se le considera el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. Por lo que respecta al Vicepresidente, se le atribuye como función presidir el Senado, de conformidad con el artículo 57 de la Constitución Nacional, salvo que substituya al Presidente, en cuyo caso el propio Senado nombra a un nuevo Presidente de la Cámara que se le conoce como Presidente Provisorio.

¹⁵Idem.

¹⁶En México se les denomina Secretarios de Despacho o Secretarios de Estado.

Cabe apuntar también que en Argentina el Presidente de la Nación, nombra un Jefe de Gabinete que junto con los demás Ministros Secretarios[®], tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendan y legalizan los actos del presidente.

Por cuanto al Poder Judicial es de enunciar que está encabezado por una Corte Suprema de Justicia que se integra con cinco Ministros que deben reunir el requisito de ser abogados y su nombramiento corresponde al Presidente de la Nación con aprobación del Senado de dos tercios de los senadores presentes. Asimismo, dentro de este Poder de gobierno se ubican los tribunales inferiores creados en el territorio de la nación por acuerdo del Congreso Nacional.

Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha, prevista en el artículo 75, inciso 12 constitucional, y por los tratados con las naciones extranjeras; de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.

Un aspecto de especial relevancia es el relativo a la prohibición absoluta prevista en el texto constitucional para el titular del Poder Ejecutivo, para realizar funciones judiciales, al señalarse en el artículo 109. que: *En ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas.*

El Poder Legislativo, es ejercido por el *Congreso de la Nación Argentina*, que en forma similar a nuestro país, se integra por dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados y su función principal es la creación y modificación del marco jurídico que rige en el país, además de cumplir funciones de control, vigilancia.

El artículo 54 de la norma suprema de Argentina, dispone que El Senado, se integra con *tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta*, lo cual implica la misma regla que se utiliza en México, en la que cada Estado elige tres Senadores, de los cuales dos corresponden al partido de mayor votación y el tercero, al que haya obtenido el segundo lugar de votos y que se le denomina como primera minoría. Actualmente el Senado de la Nación Argentina, se encuentra integrado por setenta y dos legisladores.

La *Cámara de Diputados de la Nación*, se integra con representantes de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, elegidos directamente por el pueblo, bajo el criterio de simple pluralidad de votos.

El número de legisladores que integran esta Cámara (257), responde a la regla prevista en el texto constitucional el cual establece en su artículo 45 que: *El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.*

El plazo por el cual se ejerce el cargo de Diputado en Argentina, es de cuatro años y puede ampliarse en virtud de estar permitida la reelección de legisladores.

Otro aspecto general digno de apuntar es el relativo a la renovación de la Cámara, ya que a diferencia de México, cada dos años se renueva el cincuenta por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, lo cual permite mayor continuidad en el trabajo legislativo, pues los legisladores de reciente elección aprovechan la experiencia acumulada por aquellos legisladores cuyo periodo se encuentra a la mitad.

Ahora bien, adentrándonos con mayor precisión al tema que nos ocupa, es de señalar que la Cámara de Diputados cuenta con un Reglamento que rige su estructura y funcionamiento, de donde se desprende que dicho órgano colegiado cuenta con tres órganos o instancias de gobierno, que son: la Asamblea, el Presidente de la Cámara y la Comisión de Labor Parlamentaria, los cuales analizaremos a continuación.

- Asamblea.

En el mes de diciembre de cada año dentro de los diez primeros días, se convoca a los diputados en funciones que no terminen su periodo para el cual fueron electos, así como a los legisladores de reciente elección, a efecto de llevar a cabo lo que se denomina como sesión preparatoria para constitución de la Asamblea. Dicha reunión tiene dos finalidades específicas. La primera para constituir la Asamblea, (lo que en México sería la instalación de la Legislatura), y la segunda, para elegir a sus autoridades, consistentes en un Presidente y tres Vicepresidentes.

Reunidos los Diputados en ejercicio y los de reciente elección, en número suficiente para formar quórum, proceden a elegir de entre los diputados ya en funciones, un Presidente provisional que regularmente recae en el diputado en funciones de mayor edad, el cual se encarga de tomar protesta a los legisladores a incorporarse y conducir la sesión para elegir a los diputados que durante el siguiente año, habrán de fungir como Presidente, Vicepresidente 1°, Vicepresidente 2° y Vicepresidente 3°.

Esta sesión, tiene notables coincidencias con la sesión preparatoria que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados de México al inicio de cada Legislatura, ya que se convoca a los s diputados electos, a una Sesión de instalación de la Asamblea, así como para elegir una Mesa Directiva, recayendo la conducción de dicha sesión en una Mesa de Decanos, los cuales no necesariamente son las personas de mayor edad, sino los que se hayan desempeñado mayor número de ocasiones como legisladores federales.

De igual forma, existe semejanza al establecer que el conjunto de Diputados en Asamblea son la instancia decisoria al interior de la Cámara, lo que en México es el Pleno o Asamblea, y si bien, en el Reglamento de la Cámara de Diputados de Argentina, no aparece esta figura, sí queda claro que se reconoce tácitamente a la Asamblea como máximo órgano de Gobierno de dicha Cámara, como se desprende del procedimiento descrito para calificar y valorar las impugnaciones

que se presentan en contra de diputados de reciente elección, por negación de alguna de las calidades exigidas por la Constitución (requisitos para ser diputado), o bien por la afirmación de irregularidad en el proceso electoral.

La Asamblea participa en una segunda sesión preparatoria, que se realiza dentro de los últimos diez días del mes de febrero de cada año, convocada por el Diputado Presidente de la Cámara, con el único objeto de fijar los días y horas de sesión durante el periodo ordinario que comprende del primero de marzo hasta el treinta de noviembre.

También corresponde a la Asamblea en año renovación de la Cámara, nombrar o integrar las comisiones permanentes de asesamiento¹⁷, Dicha función puede ser delegada al Presidente de la Cámara, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 del *Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación*.

Así pues, aún y cuando el ordenamiento reglamentario antes referido no hace señalamiento expreso, puede sostenerse que el conjunto de Diputados reunidos en Asamblea, es sin duda, el máximo órgano de gobierno de esa Cámara, como ocurre propiamente en todos los Congresos Legislativos.

•Presidente de la Cámara.

Como se ha apuntado en párrafos precedentes, el Reglamento que rige el funcionamiento de la Cámara de Diputados de Argentina, dispone que en la primer sesión preparatoria a que se convoca a los Diputados en el mes de diciembre de cada año, debe elegirse un Presidente de la Cámara, el cual además de representar a la Cámara ante la colegisladora, los otros poderes federales y los de las provincias, cumple una función relevante en la coordinación y dirección del trabajo parlamentario.

Son atribuciones específicas del Presidente de la Cámara las siguientes:

- Recibir y abrir las comunicaciones dirigidas a la Cámara para ponerlas en conocimiento de ésta;
- Hacer citar a sesiones de tablas y especiales;
- Llamar a los Diputados al recinto y abrir las sesiones desde su asiento;
- Preparar el Orden del Día en defecto del proyecto de la Comisión de Labor Parlamentaria.
- Dar cuenta de las comunicaciones y peticiones formuladas por el Presidente de la República; de las así como de comunicaciones oficiales, despachos de Comisiones, peticiones o asuntos particulares y proyectos o solicitudes que hayan presentado los diputados;
- Turnar a las Comisiones Permanentes los proyectos y asuntos de su competencia.
- Dirigir la discusión de los asuntos incluidos en el orden del día;
- Llamar a los Diputados a la cuestión y al orden;
- Proponer las votaciones y proclamar su resultado;
- Autenticar con su firma el Diario de Sesiones, y en su caso, todos los actos,

¹⁷En México se les denomina Comisiones Ordinarias,

- órdenes y procedimientos de la Cámara;
- Proveer lo concerniente a la policía, orden y mecanismo de la Secretaría;
- Presentar a la aprobación de la Cámara, los presupuestos de sueldos y gastos de ella;
- Nombrar y remover, en su caso, todos los empleados de la Cámara, con excepción de los secretarios y prosecretarios.
- Hacer observar el Reglamento de la Cámara y ejercer las demás funciones que en él se le asignen.

Como puede apreciarse, la Presidencia cumple funciones mayormente directivas, que de gobierno, sin embargo, de las atribuciones que desempeña, es evidente que al estar facultada por ejemplo, para nombrar y remover a casi todos los empleados de la Cámara, su función es de autoridad y por ende de gobierno.

La autoridad que corresponde al Presidente de la Cámara no supera su intervención en la Asamblea, pues está impedido para expresar sus opiniones desde su lugar sobre los asuntos que se discutan en la sesión y para participar en las discusiones, debe intervenir como uno más de los diputados y no con el carácter de Presidente de la Cámara, por lo que debe ceder durante la discusión del asunto en que desee intervenir, su lugar al Vicepresidente que corresponda para que aquel funja como Presidente en su reemplazo de conformidad con las reglas que dispone el Reglamento de la Cámara.

El Presidente de la Cámara, tiene conferido voto de calidad, en los asuntos en que se presente empate en la votación y es la instancia de la Cámara facultada para pronunciarse en nombre de la Cámara, así como también para expedir comunicaciones. Tal atribución puede ser delegada de manera expresa en un Vicepresidente

Por lo que corresponde a la función de Vicepresidente, la reglamentación aplicable dispone que tienen fundamentalmente la atribución de sustituir por su orden al Presidente de la Cámara, cuando éste se halle impedido o ausente.

Adicionalmente como instancias de apoyo directo para la Presidencia de la Cámara, se prevé la designación de tres Secretarios y tres Prosecretarios que cumplan funciones de carácter administrativo, por lo cual las designaciones recaen en personas ajenas al cuerpo de Diputados, pero que son propuestos por los bloques con mayor representatividad dentro de la Cámara.

El artículo 45 del Reglamento que rige el trabajo y organización de la Cámara de Diputados de Argentina, describe las actividades a realizar por los Secretarios, mismas que consisten en:

- Citar a los diputados a sesiones preparatorias.
- Refrendar la firma del presidente al autenticar el Diario de Sesiones que servirá de acta; organizar las publicaciones que se hicieren por resolución de la Cámara. Hacer por escrito el escrutinio en las votaciones nominales.
- Computar y verificar el resultado de las votaciones. el resultado de cada votación e igualmente el número de votos en pro y en contra.

- Arbitrar los medios necesarios a fin de garantizar la transmisión en vivo del audio y video de las sesiones de la Cámara desde el sitio de Internet.
- Publicar la siguiente información en el sitio de Internet de la Cámara:
- Fecha, horario y temario de las reuniones de comisión;
- El plan de labor¹⁸, propuesto por la presidencia de la Cámara para la sesión próxima inmediata;
- Los proyectos de ley ingresados y las órdenes del día;
- La versión taquigráfica provisoria, dentro del décimo día de concluida la sesión;
- Las pensiones graciables, becas y subsidios otorgados;
- El personal de planta transitoria y permanente;
- La convocatoria a licitaciones que realice la Cámara o los organismos que de ella dependan, y el resultado de las mismas.
- Proponer al presidente los presupuestos de sueldos y gastos de la secretaría y de la casa.

Desempeñar las demás funciones que el presidente les dé en uso de sus facultades.

De igual forma se prevé en precepto diverso que el o los Secretarios que por decisión del Presidente de la Cámara no se encarguen de las funciones antes descritas, serán los encargados de autorizar todos los documentos firmados por el presidente; Compilar los Diarios de Sesiones autenticados al término de cada período parlamentario, para su archivo, así como de llevar por separado cuadernos y libros de actas reservadas, que han de ser leídas y aprobadas en sesión secreta.

Con independencia de las atribuciones genéricas ya enunciadas, el Reglamento parlamentario de Argentina, precisa ámbitos de competencia específicos para cada una de las tres Secretarías, al señalar que uno de los Secretarios es el encargado de la relación o anuncio de los asuntos ante la Cámara, función que en México es realizada por los Secretarios de la Mesa Directiva. Asimismo se establece que al Secretario más antiguo, corresponde el control y conservación del Archivo General, así como la guarda y custodia de los expedientes y documentos que tengan el carácter de reservados.

También le corresponde presentar al Presidente de la Cámara, propuestas de candidatos idóneos para cubrir las vacantes que se presenten en alguna de las unidades administrativas con que cuente la Cámara, excepto respecto de aquellas que deban cubrirse mediante procedimiento especial. Es responsabilidad del titular de esta Secretaría, poner en conocimiento del Presidente, de las faltas en que incurran los empleados de la Cámara, así como proponerle en su caso, sanciones disciplinarias.

Finalmente corresponde al tercer Secretario, atender aspectos de naturaleza netamente administrativa, pues se encarga del manejo de los fondos de la Secretaría, bajo la supervisión del Presidente; así como coordinar el pago oportuno de las dietas de los Diputados.

En México, los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, son

¹⁸Debe entenderse como el Orden del Día a desahogar en la sesión a realizar.

diputados que coadyuvan permanentemente con el Presidente para la conducción y dirección del trabajo parlamentario, especialmente en el desarrollo de las sesiones del Pleno, teniendo entre otras funciones la expedición de certificaciones que disponga el Presidente de la Cámara y firmar junto con éste las leyes y decretos expedidos por la Cámara o el Congreso, así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara.

Cabe mencionar que parcialmente, las funciones específicas asignadas a cuando menos dos de las Secretarías a que alude el Reglamento de la Cámara de Diputados de Argentina, corresponde con las funciones que cumplen las Secretarías administrativas con que se cuenta en la Cámara Baja de México, pues la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en el Capítulo Séptimo, del Título Segundo, que: *Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara cuenta con una Secretaría General, a la cual se encuentran adscritas la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.*

Continuando con nuestro análisis, relativo a los órganos de gobierno con que cuenta la Cámara de Diputados de Argentina, es de mencionar que el Presidente de la Cámara cuenta con tres Prosecretarios nombrados por la Cámara, los cuales tienen como función principal coadyuvar con el Presidente en los asuntos que éste considere pertinente. Los Prosecretarios están facultados para ejercer funciones de Secretario de la Cámara, cuando alguno de ellos se encuentre impedido legalmente para conocer del asunto, haya solicitado licencia o se haya ausentado de alguna sesión.

•Comisión de Labor Parlamentaria¹⁹

La Comisión de Labor Parlamentaria es el órgano encargado de preparar los planes de labor parlamentaria, el Orden del Día a desahogar en la Asamblea; así como fijar los horarios de votación.

Esta Comisión se integra, con el Presidente de la Cámara quien la preside, los Vicepresidentes y los Presidentes de los bloques²⁰ o quienes los reemplacen, debiendo reunirse al menos una vez por semana durante los periodos de sesiones y fuera de ellos cuando así lo estimen conveniente.

- De igual forma, corresponde a esta Comisión realizar las atribuciones siguientes: Informarse del estado de los asuntos en las comisiones y promover las medidas prácticas para la agilización de los debates en las comisiones y en el recinto;
 - Considerar y resolver los pedidos de pronto despacho y las consultas de los bloques, de los diputados y de las comisiones, los que deberán ser presentados por escrito a la Comisión;
- Determinar la forma de votación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 192;

¹⁹Al referirnos a bloque, debe entenderse que se hace referencia a la agrupación de diputados afines en su ideología política o afiliación de partido, a lo que en México se le denomina como Grupo Parlamentario.

Considerar y resolver acerca de los homenajes que deseen rendir los diputados en los términos del artículo 221 del Reglamento;
Autorizar a la Presidencia de la Honorable Cámara para cursar al Poder Ejecutivo los asuntos previstos en el artículo 114.

De lo anterior, puede concluirse que la forma de integración y ámbito de competencia de la Comisión de Labor Parlamentaria que se comenta, presenta importantes similitudes con la Conferencia para la Dirección y Programación del Trabajo Legislativo que existe en la Cámara de Diputados de México, pues en ambos casos, corresponde presidirlas al Presidente de la Cámara; participan los coordinadores de las diferentes fuerzas políticas representadas; establece el programa legislativo a desahogar durante el periodo de sesiones, e interviene en la conformación del orden del día, impulsa y da seguimiento al trabajo en comisiones, lo que evidencia que en ambos casos se trata de un órgano de gobierno dentro de la Cámara de Diputados respectiva.

República de Chile.

De Conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República, Chile es un Estado Unitario, por lo cual su territorio se divide en regiones (12 regiones administrativas más la región metropolitana), Su administración es funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso.

Asimismo, se reconoce como una República democrática, por lo cual la soberanía reside en la Nación a través del pueblo que la ejerce mediante el voto que se emite en las elecciones y plebiscitos.

En la República de Chile se reconoce la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), por lo cual se establece que el gobierno y la administración del Estado recae en el Presidente de la República, a quien se le reconoce como Jefe de Estado, por lo cual cuenta con amplias facultades para aplicar leyes y en general, para disponer todo cuanto sea necesario para conservar el orden público en el interior y la seguridad externa de la República.

El presidente de la República designa a los Ministros de Estado (equivalente a los Secretarios de Estado), que son sus colaboradores directos e inmediatos en el gobierno y administración del Estado y funcionarios de su exclusiva confianza, al igual que los Intendentes encargados del gobierno interior de cada Región del país.

El Presidente de la República dura en el ejercicio de su encargo cuatro años y no puede ser reelecto para el período inmediato.

Por lo que corresponde al Poder Judicial, se integra con los tribunales de la República, ordinarios o especiales, bajo la dirección de la Corte Suprema de Justicia, como la más alta instancia de justicia. Los tribunales son los encargados de conocer, juzgar y ejecutar todas aquellas causas que la Constitución y las leyes han puesto en la esfera de sus atribuciones.

Es de destacar que cuenta con un Tribunal Constitucional autónomo e independiente y es el encargado del control de la constitucionalidad de los proyectos

de ley, así como de las leyes y decretos en vigor.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes de conformidad con lo dispuesto por la Constitución.

La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establece la ley orgánica constitucional respectiva. Se renueva en su totalidad cada cuatro años y pueden ser reelectos sin límite de ocasiones.

El Senado (Cámara de Senadores), se integra con 38 senadores elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales en consideración a las trece regiones del país. Cada región constituye una circunscripción, excepto seis de ellas que son divididas, cada una, en dos circunscripciones, lo cual permite que por cada circunscripción se elijan dos senadores.

Los senadores elegidos por votación directa duran ocho años en su cargo y se renueva la Cámara en forma alternada cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la Región Metropolitana.

Por cuanto a la Cámara de Diputados, su Reglamento dispone que en el mes de marzo siguiente a la fecha de elección ordinaria, se deben reunir en la sala de Sesiones del recinto legislativo, los ciudadanos cuya elección haya sido aprobada por el Tribunal Calificador de Elecciones, requiriéndose como quórum mínimo la tercera parte del total de diputados que deben integrar la Cámara, a efecto de que los diputados electos, procedan a elegir por mayoría absoluta y en votación secreta una Mesa Directiva, la cual se integra con un Presidente, y dos Vicepresidentes.

La Mesa Directiva, es electa por el tiempo de duración de la legislatura, por lo cual se prevé que aquellas vacantes que llegaran a presentarse, deben ser cubiertas por el tiempo que falte de la legislatura.

Una vez realizada la elección de la Mesa Directiva, el diputado que actúe como Presidente Provisional²⁰, procede a proclamar el resultado solicitando a los integrantes de la Mesa Directiva electa ocupen los lugares correspondientes, a fin de que de inmediato rindan juramento o promesa (protesta del cargo), conforme al procedimiento y fórmulas preestablecidos por el Reglamento.

Una vez que el Presidente de la Mesa Directiva ha rendido juramento, procede a tomar la protesta respectiva del resto de legisladores presentes, para posteriormente declarar instalada ésta por el periodo legislativo correspondiente, levantando enseguida la sesión en espera del inicio de la Legislatura Ordinaria.

En términos de lo dispuesto en el artículo 44 del Reglamento de la Cámara de Diputados las facultades de la Mesa son:

²⁰Reunido el número de Diputados que es requerido para la existencia de quórum (tercera parte de los Diputados en ejercicio), en la sesión preparatoria actúa como Presidente Provisional, el Diputado electo que se encuentre presente, que haya sido el último en desempeñar el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara; o, en defecto de éstos, el Diputado que lo haya sido durante el mayor número de periodos legislativos; y, en igualdad de condiciones, el que tenga precedencia en el orden alfabético.

1º. *Representar ante los Poderes Públicos la conveniencia de salvaguardar la independencia e inmunidad parlamentarias.*

2º.(3º) (sic) *Nombrar los miembros de las Comisiones, con acuerdo de la Cámara.*

3º. (5º) (sic) *Calificar los asuntos de que deben darse cuenta en sesión secreta, sin perjuicio de la facultad que concede al Presidente de la República el N° 17º del artículo 32 de la Constitución Política.*

4º. *Indicar los asuntos de Despacho Inmediato en virtud de lo dispuesto en el artículo 100, (de acuerdo con unanimidad de Jefes de Comités) y los de Fácil Despacho, conforme con el artículo 105 (anuncio de esta Tabla en la primera sesión de la semana), y fijar su orden en la respectiva Tabla.*

5º. *Elaborar el anteproyecto de presupuesto de la Cámara de Diputados y someterlo a la aprobación de la Comisión de Régimen Interno; dirigir y controlar su ejecución, y presentar, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.*

6º. *Adoptar las medidas adecuadas para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los distintos órganos de la Cámara de Diputados, y otorgar las correspondientes credenciales, con el objeto de que puedan acceder a los locales que se les destine y a las sesiones a que puedan asistir*

Cabe señalar que los Vicepresidentes de la Mesa, según el orden de precedencia como son electos, se encuentran facultados para suplir las ausencias temporales del Presidente y ante la ausencia de ambos, asume temporalmente el diputado que haya desempeñado más recientemente el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Corporación.

En términos del Reglamento de la Cámara, corresponde a su Presidente o quien se desempeñe como tal, entre otras funciones las relativas a representación de la Cámara, por lo cual se le faculta para dirigir y contestar comunicaciones en nombre de ella. Asimismo, dentro del trabajo legislativo el Presidente es el encargado de:

- Presidir las sesiones y dirigir los debates.
- Declarar la inadmisibilidad de los proyectos y de las indicaciones.
- Proveer la cuenta diaria con arreglo a la Constitución, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y el Reglamento de la Cámara.
- Fijar las proposiciones que hayan de discutirse por la Cámara.
- Cuidar de la observancia del Reglamento de la Cámara y, en general, hacer uso de todas las facultades y atribuciones de que dispone.
- Pedir el auxilio de la fuerza pública y ordenar el uso de ella para conservar o restablecer el orden, la seguridad, el respeto y la libertad de la Cámara.
- Llamar al orden al que falte a él y mantenerlo en la Sala.
- Hacer despejar las tribunas cuando lo estime necesario.
- Suscribir las actas de las sesiones, las comunicaciones oficiales que se dirijan a nombre de la Cámara y los otros documentos que requieran su firma.
- Citar a los Jefes de los Comités cuando lo estime conveniente.

- Abrir, suspender y levantar las sesiones en conformidad al Reglamento.
- Conceder la palabra a los Diputados en el orden en que la soliciten, .
- Llamar al orden al Diputado que se desvíe de la cuestión en examen.
- Cerrar el debate cuando proceda su clausura, o cuando, ofrecida dos veces la palabra, ningún Diputado hace uso de ella.
- Ordenar que se reciba la votación, fijar su orden y proclamar las decisiones de la Cámara.
- Conceder, cuando la Cámara esté en receso, los permisos a que se refiere el artículo 35 de este Reglamento (ausencia del país de un Diputado por más de treinta días).

En el Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile, no se precisa la existencia de otros órganos de gobierno, más allá de la Asamblea General que conocemos en México como Pleno, y la Mesa Directiva referida en párrafos precedentes se ha hablado, sin embargo, derivado de lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento aludido, podría afirmarse que existe otra instancia de gobierno no denominada equivalente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos existente en la Cámara Baja de México, la cual se encarga de integrar la *Tabla General*²¹ que sirve para integrar el orden del día de las sesiones ordinarias, misma que se forma al inicio de cada legislatura. Asimismo, esta instancia conformada por la Mesa Directiva y los Jefes de los Comités, se encuentra facultada para disponer la modificación en Tablas.

República de Colombia

Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria con centralización política y descentralización administrativa, en donde el poder público se encuentra separado en tres ramas, legislativa, ejecutiva y judicial y diversos órganos de control como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría o Ministerio Público y una Contraloría General, entre otros.

Se establece que la soberanía de la Nación reside en el pueblo el cual emana del poder público, por lo que es ejercida en forma directa o por medio de sus representantes. Asimismo, se prevén como mecanismos de participación democrática en ejercicio de la soberanía, el voto, el plebiscito y la revocación del mandato.

Como se apunto en párrafos precedentes, el poder público se divide en tres ramas o poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), además de otros órganos autónomos e independientes.

El Poder Ejecutivo recae en el Presidente de la República, el cual es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, y entre sus principales atribuciones pueden citarse las relativas a:

²¹ Se entiende por Tabla el conjunto de proyectos de ley u otras materias de las que pueden ocuparse la Cámaras o sus Comisiones en una determinada sesión, por lo que el término Tabla General, se utiliza para referir los asuntos y proyectos que serán abordados durante una legislatura.

- Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.
- Dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.
- Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.
- Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.
- Instalar y clausurar las sesiones del Congreso en cada legislatura.
- Sancionar las leyes, promulgarlas, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.
- Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.

Tanto el Presidente como el Vicepresidente de la República, son electos a través de elecciones directas mediante voto popular por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto por una sola ocasión.

En Colombia se prevé el voto programático que obliga a los gobernantes a convertir sus propuestas de campaña o programas de gobierno en Planes de Desarrollo, que son a su vez acuerdos en los municipios y distritos, y ordenanzas a nivel departamental, y por lo tanto de cumplimiento obligatorio.

Un aspecto que llama la atención, es el referente a que en Colombia los *miembros de corporaciones públicas de elección popular*, no tienen suplente, por lo cual cuando se presenta alguna vacante definitiva o absoluta, se suplen con el candidato no elegido de su misma lista, según el orden de inscripción en ella.

Por lo que corresponde al Poder Legislativo, es de señalar que recaer en el Congreso de la República que se integra por una Cámara de Senadores o Senado y una Cámara de Representantes (equivalente a nuestra Cámara de Diputados). Al igual que en nuestro país, corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

Los miembros de ambas cámaras legislativas son elegidos por voto popular para cumplir un período de cuatro años. El Senado se integra por 83 senadores, que son electos con base en la regla siguiente:

- 78 senadores se eligen en circunscripción nacional general.
- 2 senadores en circunscripción especial correspondiente a las comunidades indígenas.
- 3 senadores en circunscripción especial de minorías políticas.

Para integrar la Cámara de Representantes, se eligen dos individuos por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada Departamento y el Distrito Capital de Bogotá conforman una circunscripción territorial. Asimismo, se integra una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción, se pueden elegir hasta cinco representantes.

El Congreso de la República sesiona en forma ordinaria en dos períodos al año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio. El Presidente del Senado es el Presidente del Congreso. Las sesiones del Congreso son instaladas y clausuradas conjunta y públicamente por el Presidente de la República.

Al inicio de cada legislatura, ambas Cámaras deben realizar una reunión previa en la cual como un solo cuerpo o instancia, tanto los Senadores como los Representantes, proceden a instalar las sesiones y a constituirse en Junta Preparatoria.

Dicha Junta Preparatoria debe ser presidida por el Senador que haya fungido como Presidente del Senado en la legislatura inmediata anterior, y funge como Vicepresidente el Representante que haya presidido la Cámara de Representantes también durante la legislatura anterior. Dicho Vicepresidente sería el encargado de presidir la Junta Preparatoria, si no hay dentro de los senadores, quien satisfaga el requisito requerido para presidir. Asimismo, ante el supuesto de que ninguno de los Senadores y Representantes hayan presidido alguna de las Cámaras, se establece que fungirá como Presidente de la Junta Preparatoria el Senador a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos. Si hubiere dos o más Senadores cuyos apellidos los coloquen en igualdad de condiciones, preferirá el orden alfabético en el nombre.

Constituida la Junta Preparatoria se procede a verificar si hay quórum deliberatorio²², pasando lista a los Senadores y Representantes de cuya elección se tenga noticia oficial. De reunirse el quórum requerido, el legislador que funge como Presidente de la Junta Preparatoria, jura el buen desempeño de su encargo y enseguida toma el juramento al resto de integrantes del Congreso que se encuentren presentes, con lo cual se dá cumplimiento a lo que denominan acto de posesión que es requisito indispensable para el desempeño de la función de legislador.

Por otra parte, previo al inicio de cada año de ejercicio, cada Cámara procede

²²En términos del artículo 15 del Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes del Congreso de Colombia, el Congreso Pleno no puede abrir sus sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros.

a reunirse bajo la presidencia del Congresista que en la última legislatura o año previo de ejercicio se haya desempeñado como Presidente o Vicepresidente de la misma Cámara, de no existir legislador con tal antecedente, será quien ocupe el primer lugar en el orden alfabético de los apellidos. Dicho Presidente tiene el carácter de provisional y funge hasta en tanto la Cámara elige una Mesa Directiva

La Mesa Directiva de cada Cámara se compone de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año y son renovadas cada año, para la legislatura que se inicia el 20 de julio, y ninguno de sus miembros puede ser reelegido dentro del mismo cuatrienio constitucional.

Las minorías tienen derecho preferente para formar parte de las Mesas Directivas de Senado y Cámara, ocupando las Primeras Vicepresidencias a través del partido o movimiento mayoritario entre las minorías.

Cabe apuntar que la Legislación competente no establece como instancia directiva o de gobierno al Pleno de cada Cámara, pero es claro que al precisar facultades de cada Cámara, se hace alusión a las decisiones que toma la Asamblea en Pleno, pues igual que en México, las decisiones que así se adopten son la decisión superior dentro de la Cámara, y por ello es de definir como máximo órgano de gobierno en cada Cámara y aún del Congreso, a la Asamblea o Pleno.

En efecto, es indudable que si al referirse la legislación colombiana como atribuciones de cada Cámara, es claro que se refiere a las atribuciones que en conjunto pueden realizar los legisladores para el mejor desempeño de su encargo, como son a guisa de ejemplo, la elección de sus respectivas mesas Directivas; determinar la conveniencia de sesiones reservadas; solicitar a las instancias del Poder Ejecutivo que correspondan, información necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones, etc.

España.

España es una monarquía parlamentaria, con un monarca hereditario —el Rey de España— que ejerce como Jefe de Estado, y un Parlamento bicameral, las Cortes Generales. El Poder Ejecutivo lo forma un Consejo de Ministros presidido por el Presidente del Gobierno, que ejerce como Jefe de Gobierno. Es el monarca quien propone al Presidente del Gobierno tras las elecciones generales y quien lo mantiene en el cargo mientras conserve la confianza del Congreso de los Diputados.

El Poder Legislativo se establece en las Cortes Generales, que son el órgano supremo de representación del pueblo español. Las Cortes Generales se componen de una Cámara baja, el Congreso de los Diputados, y una Cámara alta, el Senado.

El Congreso de los Diputados cuenta con 350 miembros elegidos por votación popular en listas cerradas y mediante representación proporcional elegidos por circunscripciones provinciales, para servir en legislaturas de cuatro años. El sistema no es absolutamente proporcional puesto que existe un número mínimo de escaños por circunscripción y se usa un sistema proporcional levemente corregido para favorecer las listas mayoritarias.

El Senado cuenta actualmente con 259 escaños, de los cuales 208 son elegidos

directamente mediante voto popular, por circunscripciones provinciales, en cada una de las cuales se eligen 4 Senadores, siguiendo un sistema mayoritario (3 para la lista mayoritaria, 1 para la siguiente), excepto en las islas, Baleares y Canarias (en los que la circunscripción es la isla) y los otros 51 son designados por los órganos regionales para servir, también, por períodos de cuatro años.

El Poder Judicial está formado por el conjunto de Juzgados y Tribunales, integrado por Jueces y Magistrados, que tienen la potestad de administrar justicia en nombre del Rey.

España es en la actualidad lo que se denomina un Estado de Autonomías, un país formalmente unitario pero que funciona como una federación descentralizada de comunidades autónomas, cada una de ellas con diferentes niveles de autogobierno. Las diferencias dentro de este sistema, se deben a que el proceso de traspaso de competencias del centro a la periferia fue pensado en un principio como un proceso asimétrico, que garantizase un mayor grado de autogobierno sólo a aquellas comunidades que buscaban un tipo de relación más federalista con el resto de España —*comunidades autónomas de régimen especial* (Andalucía, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco). Por otro lado, el resto de comunidades autónomas —*comunidades autónomas de régimen común*— dispondría de un menor autogobierno. Sin embargo, estaba previsto que a medida que fueran pasando los años, estas comunidades fueran adquiriendo gradualmente más competencias.

España está considerada como uno de los países europeos más descentralizados, ya que todos sus diferentes territorios administran de forma local sus sistemas sanitarios y educativos, así como algunos aspectos del presupuesto público; algunos de ellos, como el País Vasco y Navarra, además administran su hacienda pública donde tiene una limitada supervisión el gobierno central español

Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, y son inviolables.

Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma, son sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requiere la mayoría absoluta.

Asimismo, eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas en la primer sesión a que se convoca. Las sesiones conjuntas son presididas por el Presidente del Congreso y se rigen por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.

Las Cámaras se reúnen anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones:

el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio. Pueden reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deben convocarse sobre un orden del día determinado y son clausuradas una vez que se agota dicha agenda.

En cuanto a los órganos de gobierno con que cuenta el Congreso de los Diputados (Cámara de Diputados), es de mencionar que cuenta con una Asamblea o Pleno, una Mesa directiva (llamada simplemente Mesa), un Presidente y una Junta de Portavoces.

El Pleno del Congreso de los Diputados es la reunión de los legisladores que integran dicho cuerpo colegiado, donde se discuten y adoptan las decisiones que competen a su labor parlamentaria. El Pleno es la máxima instancia decisoria y de gobierno dentro del Congreso, pues es en este órgano donde se refleja la voluntad de la mayoría absoluta de los legisladores que lo integran.

El Pleno del Congreso es convocado por su Presidente por decisión propia o a solicitud, al menos, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.

El Pleno de la Cámara elige a los miembros de la Mesa en la sesión constitutiva del Congreso.

Al inicio de cada periodo legislativo debe llevarse a cabo una sesión constitutiva, para tomar juramento de los Diputados electos, e integrar los órganos directivos que resultan necesarios para el adecuado funcionamiento del Congreso.

La sesión constitutiva es presidida inicialmente por el Diputado electo de mayor edad de los presentes, asistido, en calidad de Secretarios, por los dos más jóvenes.

La Mesa es el órgano rector de la Cámara se integra con un Presidente del Congreso, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios.

- Entre las funciones que corresponde llevar a cabo a la Mesa de la Cámara, se encuentran las siguientes: Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara.
- Elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.
- Ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar.
- Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.
- Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento.
- Programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces.

- Cualesquiera otras que le encomiende el presente Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico.

Como Presidente de la Cámara, es elegido por la Asamblea aquel diputado que en primera votación obtiene la mayoría absoluta de votos presentes o mayoría simple si es en segunda ronda de votos. El cargo de Presidente es por el tiempo de duración de la legislatura, es decir por cuatro años. Su elección se realiza en forma separada respecto de la elección de Vicepresidentes y Secretarios de la Mesa, pues estos no requieren una mayoría absoluta de votos a favor, sino una simple mayoría.

El Presidente del Congreso entre otras atribuciones, ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos y ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.

Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

Los Vicepresidentes, por su orden, sustituyen al Presidente, ejerciendo sus funciones en caso de vacante, ausencia o imposibilidad de éste. Desempeñan, además, las funciones que expresamente les encomiende el Presidente o la Mesa.

Los Secretarios supervisan y autorizan, con el visto bueno del Presidente, las Actas de las sesiones plenarias, de la Mesa y de la Junta de Portavoces, así como las certificaciones que hayan de expedirse, asisten al Presidente en las sesiones para asegurar el orden en los debates y la corrección en las votaciones; colaboran al normal desarrollo de los trabajos de la Cámara según las disposiciones del Presidente; ejercen, además, cualesquiera otras funciones que les encomiende el Presidente o la Mesa.

Junta de Portavoces

La Junta de Portavoces se integra con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara y el Presidente de la misma, que a la vez es el Presidente de la Mesa.

La Junta de Portavoces sesiona a convocatoria del Presidente de la Cámara, cuando así lo estima necesario o bien para atender la petición formulada por al menos dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara.

De las reuniones de la Junta se debe dar cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante, que puede estar acompañado de persona que le asista.

A las reuniones de dicha Junta, deben asistir al menos, un Vicepresidente, uno de los Secretarios de la Cámara y el Secretario General. Los portavoces o sus suplentes que pueden estar acompañados por un miembro de su Grupo sin derecho a voto.

Las funciones de la Junta de Portavoces corresponden a la dirección política

de la Cámara, ya que los Portavoces de los Grupos Parlamentarios son la instancia directiva del Grupo Parlamentario dentro de la Cámara y por ende son el enlace con la Mesa para fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones.

Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptan siempre en función del criterio de voto ponderado.

República del Perú

La República del Perú es una democracia social independiente y soberana, donde su gobierno es de tipo unitario, representativo y descentralizado, basado en el principio de división de poderes.

El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

El gobierno peruano es directamente elegido mediante voto popular y democrático. Junto con el Presidente de la República son elegidos, de la misma manera, con los mismos requisitos y por igual término, dos Vicepresidentes.

Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas, mientras que los candidatos a Vicepresidentes si pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Según el texto constitucional, el Presidente es el Jefe de Estado y del Gobierno, mediante el sistema de voto directo es elegido como Presidente de la República el candidato que obtenga más del cincuenta por ciento de los votos válidos, ya que los calificados como viciados o nulos no se contabilizan²³.

En Perú el periodo presidencial es por cinco años y no se encuentra permitida la reelección inmediata, por lo cual cualquier ex Presidente puede postularse nuevamente para el cargo, siempre y cuando haya transcurrido al menos un periodo presidencial entre la fecha de terminación de su mandato y su nueva postulación.

El Presidente de la República es el titular del Poder Ejecutivo, por lo cual para atender las atribuciones administrativas que corresponden a dicho Poder, se apoya en un Consejo de Ministros²⁴, al cual le corresponde llevar a cabo la dirección y gestión de los servicios públicos; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo. Es facultad del Presidente, el nombramiento y remoción de los Ministros y del Ministro sin cartera que ha de fungir como Presidente del Consejo, cuando el titular del Ejecutivo no asista a las reuniones convocadas.

Dentro de los treinta días siguientes a la fecha de inicio de la gestión, el

²³Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

²⁴La figura de Ministro en Perú, equivale a la de Secretario de Despacho o de Estado, por lo cual la reunión de Ministros conforma el Consejo de Ministros.

Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir al Congreso acompañado de los demás Ministros, a efecto de exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. El Presidente del Consejo puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete, pero se faculta al Presidente de la República para disolver el Congreso si éste emite voto de censura o niega su confianza a dos Consejos de Ministros.

El Poder Legislativo reside en el Congreso y se compone de una sola Cámara, la cual se integra con ciento veinte legisladores electos mediante voto popular.

El período parlamentario comprende desde la instalación de un nuevo Congreso elegido por sufragio popular, hasta la instalación del elegido en el siguiente proceso electoral. El período parlamentario tiene una duración ordinaria de cinco años; sin embargo, puede durar un tiempo menor tratándose de un nuevo Congreso elegido como consecuencia de la disolución del anterior por el Presidente de la República, en los términos que establece el segundo párrafo del artículo 136 de la Constitución Política del Perú.

El período anual de sesiones comprende desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año, con dos periodos ordinarios de sesiones o legislaturas²⁵, aunque el Presidente del Congreso está facultado para ampliar la duración de dichos periodos, por así considerarlo necesario para desahogar una agenda fija, o bien para atender solicitud expresa que formule el 50% más uno de los integrantes del Congreso.

Cabe apuntar que los órganos directivos y de gobierno con que cuenta el Congreso conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de su Reglamento, son: El Pleno; una Mesa Directiva; y un Consejo Directivo.

Respecto del Pleno del Congreso es de mencionar que al igual que en propiamente todos los Congresos Legislativos y Parlamentos del mundo, es la máxima instancia deliberativa y decisoria del Congreso. Se integra con todos los Congresistas incorporados y funciona de acuerdo con las reglas de quórum y procedimiento que establecen la Constitución y el Reglamento del Congreso. En él se debaten y se votan todos los asuntos y se realizan los actos que prevén las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

El Pleno del Congreso debe reunirse en sesión por lo menos una vez a la semana, o en cualquier momento cuando lo solicite la mitad más uno de los Congresistas o cuando lo convoque el Presidente por razones extraordinarias o de emergencia o cuando el mismo Pleno o el Consejo Directivo acuerde un rol especial de sesiones.

El quórum para la realización de las sesiones del Pleno es la mitad más uno del número hábil de Congresistas. No se incluye en el número hábil a los Congresistas autorizados a asistir a una Comisión en las oficinas del Congreso, conforme al artículo anterior. Cuando existe duda sobre el número de Congresistas presentes en la sesión, cualquier Congresista puede solicitar que antes de la votación se

²⁵El primer periodo ordinario de sesiones comprende del 27 de julio al 15 de diciembre, mientras que el segundo periodo debe realizarse del 1 de marzo al 15 de junio.

verifique el quórum.

Las sesiones ordinarias del Pleno del Congreso se desarrollan de acuerdo con la agenda que aprueba el Consejo Directivo; sin embargo, en el curso del debate, puede modificarse la agenda por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros del Congreso.

La Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realicen en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Está compuesta por un Presidente que lo es también del Congreso y tres Vicepresidentes.

También corresponde a la Mesa Directiva supervisar la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo del Congreso. Así como, acordar el nombramiento de los funcionarios de más alto nivel del Congreso a propuesta del Oficial Mayor, dando cuenta al Consejo Directivo. También autoriza la contratación de servicios y la realización de concursos y el nombramiento y contrato de los profesionales, técnicos y auxiliares que se requieran para el normal desarrollo de las actividades parlamentarias. Aprueba el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso antes de su presentación al Pleno del Congreso por el Presidente.

Dichas funciones son llevadas a cabo por el Presidente de la Mesa que lo es también del Congreso y en su ausencia por los Vicepresidentes en su orden, quienes además asumen las funciones que expresamente les son delegadas.

El Presidente del Congreso es el legislador en quien recae la representación del Congreso es objeto de los honores que corresponden a tal investidura.

Corresponde también al legislador electo como Presidente del Congreso las atribuciones siguientes:

- Presidir las sesiones del Pleno del Congreso, de la Comisión Permanente, y de la Mesa Directiva, concediendo el uso de la palabra, haciendo guardar el orden y dirigiendo el curso de los debates y las votaciones, conforme a las normas procesales constitucionales, legales y reglamentarias.
- Proteger los derechos y atribuciones de los Congresistas y los diversos Grupos Parlamentarios, propiciando consensos y acuerdos, velando por el permanente respeto a la organización y funcionamiento del Congreso, como una instancia deliberante que refleja el pluralismo político de la Nación.
- Someter a consideración del Pleno del Congreso los proyectos de Presupuesto y Cuenta General del Congreso, e informar al Consejo Directivo sobre los procesos de licitación de obras y adquisición de bienes y servicios por cuenta de los recursos presupuestales asignados al Congreso.
- Someter a consideración del Consejo Directivo la agenda de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, el cuadro de conformación de las Comisiones y de la Comisión Permanente y cualquier plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y la productividad del Congreso.
- Exigir u ordenar a los órganos del Gobierno y de la administración en general,

- para que respondan los pedidos de información remitidos por los Congresistas.
- Supervisar el funcionamiento de los órganos parlamentarios y del servicio parlamentario, así como disponer lo necesario para la correcta administración de los recursos físicos y humanos al servicio del Congreso.
 - Publicar en el Diario Oficial El Peruano y otros de mayor circulación, la relación de Congresistas que llegan tarde o no asisten a las sesiones o no permanecen en ellas, salvo se encuentren en sesión de Comisión.

El Consejo Directivo está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios que se les denomina Directivos-Portavoces elegidos por su respectivo grupo. Cada Directivo-Portavoz titular cuenta con un suplente elegido por su respectivo Grupo Parlamentario. En la conformación del Consejo Directivo se guarda similar proporcionalidad a la que exista entre los Grupos Parlamentarios en la distribución de escaños en el Pleno del Congreso.

Corresponde al Consejo Directivo la adopción de acuerdos y acciones necesarias que garanticen el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso. Asimismo, es la instancia encargada de aprobar el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso, antes de su presentación al Pleno del Congreso. También es el Consejo Directivo quien se encarga de:

- Aprobar la agenda de cada sesión del Pleno, definiendo los proyectos que se tratarán en la orden del día de la sesión, poniéndolas en conocimiento de los Congresistas veinticuatro horas antes del inicio de la sesión.
- Fijar el tiempo de debate de los asuntos contenidos en la agenda de la sesión del Pleno. Si la sesión no agota la agenda, el Consejo Directivo elabora una nueva agenda.
- Aprobar los planes de trabajo legislativo, el cuadro de comisiones y cualquier otro plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y el buen funcionamiento del Congreso.
- Acordar el otorgamiento de distinciones especiales.
- Acordar las autorizaciones de licencia particular por enfermedad o viaje que soliciten los Congresistas, cuidando que en todo momento el número de Congresistas licenciados no exceda del 10% y, sólo en casos especiales y extraordinarios debidamente justificados, no exceda del 20% del número legal de miembros del Congreso.
- Acordar el nombramiento del Oficial Mayor a propuesta del Presidente, dando cuenta al Pleno.

El Consejo Directivo del Congreso se reúne siempre antes de la realización de un nuevo Pleno Ordinario y además en todas aquellas oportunidades que lo acuerde o cuando lo convoque el Presidente del Congreso o a solicitud de un tercio del número legal de sus miembros. El quórum para que el Consejo Directivo del Congreso realice sesiones válidas es de la mitad más uno del número legal de sus miembros. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple de los presentes.

Así pues, el Consejo Directivo del Congreso de Perú, es una instancia de gobierno y dirección del trabajo legislativo, como en nuestro país es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La cuarta instancia directiva del Congreso es la Junta de Portavoces que se integra con un Portavoz por cada Grupo Parlamentario y los integrantes de la Mesa Directiva, En este órgano se sigue el criterio de voto ponderado, en razón de que el voto de cada Portavoz tiene un valor proporcional al número de miembros que componen su bancada.

La Junta de Portavoces es una instancia de coordinación, deliberación y dirección de la actividad parlamentaria, por lo cual entre las atribuciones que le son conferidas se encuentran las relativas a:

- Elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso.
- Ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate, todo ello con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados

Dicha Junta de Portavoces se asemeja notoriamente a la forma como se integra en la Cámara de Diputados de México la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sin embargo si se tienen en consideración las atribuciones conferidas a la Junta de Portavoces, existe semejanza con la Junta de Coordinación Política de la Cámara baja de nuestro país.

Conclusiones

1. La función legislativa consiste primordialmente en la potestad conferida al Congreso o Parlamento para elaborar, modificar, aprobar y derogar leyes. El ejercicio de dicha actividad, recae en los legisladores electos por el pueblo para desempeñar en su representación la labor legislativa.
2. En el ámbito legislativo, ambas cámaras del Congreso de la Unión tienen el mismo rango e importancia en el marco del proceso legislativo, y sólo tiene atribuidas funciones distintas en el ámbito de las facultades no legislativas cuyo ejercicio se encuentra reservado a cada una de ellas.
3. EL Congreso, como cualquier otra institución, para poder cumplir con las tareas que le corresponden, se ha organizado internamente y ha creado una estructura con dos Cámaras y dentro de cada una de ellas se conforman diferentes órganos con funciones directivas u operativas.
4. Entre las funciones directivas la Cámara de Diputados de México, se encuentra la Asamblea o Pleno, la Mesa Directiva, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y la Junta de Coordinación Política, mientras que como instancias operativas integradas por diputados, se encuentran el Pleno y las Comisiones.
5. En el derecho comparado, puede apreciarse que las Cámaras de Diputados o de

Representantes, cuentan también con órganos directivos y operativos análogos, variando su denominación y conformación respecto de los existentes en México, pero con funciones similares.

6. La Asamblea o Pleno que es la reunión de los legisladores como máxima instancia deliberativa y decisoria de la Cámara, se encuentra en los seis países revisados, sus atribuciones son similares y la denominación con que se le identifica, si bien no es idéntica, no queda duda de que se trata de la misma instancia directiva y de gobierno.

7. Otro órgano que aparece previsto en la legislación orgánica y funcional con que cuentan las Cámaras objeto de estudio es la Mesa Directiva, siendo el único caso de excepción Argentina, pues no se prevé la conformación de este órgano directivo, ya que si bien se eligen además de un Presidente que lo es de la Cámara, un Vicepresidente, tres Secretarios y tres Prosecretarios, no reúne el carácter de Mesa Directiva, porque el Vicepresidente sólo está facultado para suplir las ausencias del Presidente, mientras que los Secretarios y Prosecretarios, no son legisladores y por tanto no tienen atribuciones como ocurre en México particularmente durante el desarrollo de las sesiones del Pleno.

8. Como se apuntó oportunamente, la Cámara de Diputados de México cuenta con un Órgano de Concertación Política, conformado por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que recibe por nombre Junta de Coordinación Política, es una figura que no se encuentra contemplada en la legislación de los cinco países de habla hispana estudiados y si bien existen órganos directivos en los que intervienen los portavoces de los grupos parlamentarios en todos los casos, en tales órganos participa el Presidente de la Mesa o de la Cámara, lo cual conduce a una figura más parecida a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, existente en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Referencias Bibliográficas

CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel, *De las Sesiones. Manuales Elementales de Técnica y Procedimientos Legislativos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura. México, 1993.

BERLIN Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentario*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1998.

MORA - Donatto, Cecilia. *Cambio Político y legitimidad funcional, El Congreso mexicano en su encrucijada*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

MURO Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*. México, UNAM, 2007.

NAVA Gomar, Salvador O. (coord.). *Manual de Técnica Legislativa*. México, Universidad Anáhuac México Sur-The State University of New York- USAID- Konrad Adenauer Stiftung- D&P Consultores, 2004, p.358.

OCHOA, Campos Moisés (Director). Derecho Legislativo Mexicano. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, México, 1973,

Referencias Jurídicas

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución Española.

Constitución Política de Colombia.

Constitución Política de la República de Chile.

Constitución Política de la República del Perú.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento del Congreso de los Diputados (España).

Reglamento del Congreso de la República (Perú).

Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes del Congreso de Colombia.

Reglamento de la Cámara de Diputados (Chile).

Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación (Argentina).

ISSN 1870727-0



Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Av. Congreso de la Unión, 66; Col. El Parque. C.P. 15969 México, D.F.
Edificio I, Nivel 2; Tel. 5036-0000 ext. 58140
www.diputados.gob.mx
cedip@congreso.gob.mx