

Los retos del H. Congreso de la Unión ante la nueva realidad política del país



Miguel Mejía Sánchez
Juan Carlos Cervantes Gómez
Coordinadores



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LEYES Y LEGISLATURA

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers

Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

Secretario Administrativo

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa

Secretario de Desarrollo Institucional

Lic. Raúl Arcenio Aguilar Tamayo

Secretario de Prevención, Atención y Seguridad Universitaria

Dr. Alfredo Sánchez Castañeda

Abogado General



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

M. en I. Fernando Macedo Chagolla

Director

Mtro. Pedro López Juárez

Secretario General

Lic. Mario Marcos Arvizu Cortés

Secretario Administrativo

Ing. Alexis Sampedro Pinto

Secretario Académico

M. en C. Felipe de Jesús Gutiérrez López

Secretario de Vinculación y Desarrollo

Dra. María Elena Jiménez Zaldívar

Jefa de la División de Estudios de Posgrado e Investigación

M. en I. Mario Sosa Rodríguez

Jefe de la División de Ciencias Físico-Matemáticas y de las Ingenierías

Mtro. Julio César Ponce Quitzamán

Jefe de la División de Ciencias Sociales

Mtra. Rosa Lucía Mata Ortiz

Jefa de la División de Humanidades y Artes

Lic. Jorge Andrés Treja Salís

Jefe de la División de Universidad Abierta, Continua y a Distancia

Lic. Gabriela Paola Aréizaga Sánchez

Jefa del Departamento de Comunicación Social



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN LEGISLATURA LXIV

MESA DIRECTIVA

Dip. Dulce María Sauri Riancho

Presidenta

Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano

Dip. Xavier Azuara Zúñiga

Dip. Ma. Sara Rocha Medina

Vicepresidentes

Dip. María Guadalupe Díaz Avilez

Dip. Karen Michel González Márquez

Dip. Martha Hortensia Garay Cadena

Dip. Carmen Julieta Macías Rábago

Dip. Édgar Guzmán Valdez

Dip. Lilia Villafuerte Zavala

Dip. Mónica Bautista Rodríguez

Secretarios

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco

Presidente

Dip. Juan Carlos Romero Hicks

Dip. René Juárez Cisneros (+)

Dip. Reginaldo Sandoval Flores

Dip. Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández

Dip. Jorge Arturo Argüelles Victorero

Dip. Arturo Escobar y Vega

Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña

Integrantes

Lic. Graciela Báez Ricárdez

Secretaria General

Lic. Juan Carlos Cummings García

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Lic. Hugo Christian Rosas de León

Secretario de Servicios Parlamentarios



Dr. Juan Carlos Cervantes Gómez
Director General del CEDIP

Mtra. Hasuba Villa Bedolla
Directora de Estudios de Constitucionalidad

Mtro. Marcial Manuel Cruz Vázquez
Director de Estudios Jurídicos

Mtro. Noé Luis Ortiz
Director de Estudios Parlamentarios

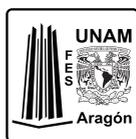
Dr. Saúl Pérez Trinidad
Responsable de la Dirección de Estudios Legislativos

LOS RETOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN ANTE LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA DEL PAÍS

COORDINADORES

MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ

JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Estudios Superiores Aragón
Cámara de Diputados
Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
México, 2021

**LOS RETOS DEL H. CONGRESO
DE LA UNIÓN ANTE LA NUEVA
REALIDAD POLÍTICA DEL PAÍS**

PRIMERA EDICIÓN: 2021

FECHA DE PUBLICACIÓN: 27 DE MAYO 2021

© D.R. 2021. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, 04510, COYOACÁN, CIUDAD DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
AV. RANCHO SECO s/N, COL. IMPULSORA, CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, 57130, ESTADO DE MÉXICO

© D.R. 2021. H. CÁMARA DE DIPUTADOS
AV. CONGRESO DE LA UNIÓN No. 66, COL. EL PARQUE, VENUSTIANO CARRANZA,
15960, CIUDAD DE MÉXICO

ISBN: 978-607-8812-34-9

EDITORA: GABRIELA PAOLA ARÉIZA SÁNCHEZ

EDITORAS ASOCIADAS: CELIA IVONNE AGUAYO MORALES Y AMILETH REZA ORTEGA

DISEÑO DE PORTADA: ROMARIO DANIEL HERNÁNDEZ PACHECO

DIAGRAMACIÓN: MARTIN ANTONIO VARGAS PERALTA Y JENIFER NICOLE FUENTES LUNA

CORRECCIÓN DE ESTILO: MARÍA JOSÉ RAMÍREZ JIMÉNEZ

ESTA EDICIÓN Y SUS CARACTERÍSTICAS SON PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO Y
DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CON EL APOYO DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PUBLICACIONES

PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL POR CUALQUIER MEDIO SIN LA AUTORIZACIÓN EXPRESA
DE LA UNAM Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS

D.R. DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO.

Índice

Presentación	13
Introducción	15
1. Control constitucional frente a actos del legislador	
<i>Alberto del Castillo del Valle</i>	19
1.1 Control constitucional: idea y definición.....	20
1.2 Control constitucional en materia de leyes.....	21
1.3 Normas de observancia general dentro del sistema jurídico mexicano.....	21
1.4 Aspectos históricos del control constitucional frente a normas en México	22
1.5 Algunas diferencias entre el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional	28
1.6 Vías de control constitucional	28
1.7 El legislador federal	30
1.8 Las funciones del Congreso de la Unión	31
1.9 Amparo contra normas generales	36
1.10 Acción de inconstitucionalidad.....	38
1.11 Controversia constitucional en materia de normas generales.....	39
Conclusión	40
Fuentes	40
Fuentes recomendadas	41
2. La función de control del Congreso de la Unión y la política exterior de México	
<i>María Guadalupe Durán Alvarado</i>	43
Introducción	44
2.1 La economía de México y su política exterior (doctrinas)	45
2.2 La economía de México y su política exterior a partir de los años ochenta	46
2.3 El gobierno de Enrique Peña Nieto.....	47
2.4 La función de control del Congreso de la Unión	51
2.5 Un gobierno con mayoría en el Congreso	53
2.6 México y los derechos humanos	53
2.7 La postura de México en el caso Venezuela	56
2.8 La doctrina Estrada.....	57
2.9 La nueva política exterior de México.....	58
2.10 La Carta Democrática Interamericana.....	61
2.11 Los mercados e inversionistas extranjeros.....	63
Conclusión.....	64
Fuentes.....	64

3. Reformar el marco jurídico de la industria minera mexicana para impulsar el desarrollo económico de México

<i>Jaime Hernández Sánchez</i>	67
Introducción.....	68
3.1 Antecedentes prehispánicos y coloniales de la minería en México	69
3.2 La ley minera de 1992.....	71
3.3 El artículo 6 de la Ley Minera	73
3.4 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).....	75
3.5 La minería y las áreas naturales protegidas	78
3.6 Análisis de la iniciativa de reforma del artículo 6 de la Ley Minera.....	79
Conclusión.....	80
Fuentes.....	82

4. Implicaciones prácticas de la aplicación de algunas disposiciones en materia fiscal y la necesidad de implementar reformas legislativas que eviten consecuencias negativas sobre los contribuyentes

<i>Andrés López Lara</i>	83
Introducción.....	84
4.1 El artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.....	84
4.2 El artículo 17-H, fracción x, del Código Fiscal de la Federación.....	94
Conclusión.....	98
Fuentes.....	102

5. Un órgano constitucional autónomo para la revisión y control del gasto público federal en México

<i>Ares Nahim Mejía Alcántara</i>	103
Introducción.....	104
5.1 Fiscalización.....	105
5.2 Antecedentes de la rendición de cuentas.....	106
5.3 La Auditoría Superior de la Federación.....	108
5.4 La Secretaría de la Función Pública (SFP).....	110
5.5 El Sistema Nacional Anticorrupción	111
5.6 La problemática	112
5.7 ¿Por qué no un tribunal de cuentas?.....	114
5.8 Propuesta	116
Conclusión.....	117
Fuentes.....	118

6. La necesidad de incorporar el principio de responsabilidad patrimonial del Estado legislador al Sistema Jurídico Mexicano

<i>Miguel Mejía Sánchez</i>	121
Introducción.....	122

6.1 Planteamiento del problema y metodología.....	123
6.2 Antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado.....	124
6.2.1 En el mundo.....	124
6.2.2 En México.....	125
6.3 Concepto y naturaleza jurídica de ley inconstitucional y de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.....	127
6.3.1 Concepto y naturaleza jurídica de ley inconstitucional.....	127
6.3.2 Concepto y naturaleza jurídica de responsabilidad patrimonial del Estado legislador	128
6.4 Marco teórico de la irresponsabilidad patrimonial del Estado legislador	130
6.5 Los daños patrimoniales y morales causados a los particulares con motivo de la expedición y aplicación de la inconstitucional porción normativa del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito	133
6.5.1 Daños en los bienes y derechos de los particulares.....	134
6.5.1.1 Violaciones graves a los derechos humanos y sus garantías	135
6.5.1.2 Daño en los bienes.....	138
6.5.1.3 Daños morales.....	139
6.5.2 Afectaciones a la credibilidad institucional, presupuestales y a la operación eficiente del funcionamiento de los órganos legislativos, administrativos y judiciales del Estado mexicano	140
6.5.2.1 Afectaciones a la credibilidad institucional.....	140
6.5.2.2 Afectaciones a la operación de los órganos estatales.....	141
6.5.2.3 Afectaciones al funcionamiento administrativo.....	143
6.6 Pertinencia de incorporar al sistema constitucional mexicano el principio de responsabilidad patrimonial del Estado legislador	143
Conclusión.....	144
Fuentes.....	145

7. Los nuevos retos del Congreso de la Unión frente a los órganos supranacionales en el concierto internacional

<i>Isidro Mendoza García</i>	147
Nota introductoria y metodológica	148
7.1 La perspectiva clásica de Montesquieu y su paso por las constituciones mexicanas.....	149
7.1.1 El Congreso de la Unión y su función en México.....	150
7.1.1.1 Breve repaso del poder legislativo en México de 1821 a 1917.....	151
7.1.2 La soberanía y los tratados internacionales.....	154
7.1.3 Soberanía estatal y comunidad internacional.....	155
7.1.4 Constitución e integración en organizaciones supranacionales.....	156
7.1.5 La función del Congreso de la Unión en la aprobación de los tratados internacionales	158
7.1.6 Las facultades del Senado en materia de política internacional.....	159
7.1.7 ¿Qué son los órganos supranacionales?.....	161
7.2 La intervención del Congreso de la Unión en el cumplimiento de resoluciones provenientes de órganos supranacionales	162

7.2.1 El caso Castañeda Gutman vs México.....	163
7.2.1.1 Las circunstancias internas de la normatividad en las que se efectuaron las violaciones.....	163
7.2.1.2 La etapa internacional de tramitación del caso ante la Comisión Interamericana de Derechos humanos.....	164
7.2.1.3 El proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	165
7.2.1.4 Aspectos relevantes de la sentencia.....	165
7.2.1.5 Las autoridades responsables de la violación al artículo 25 de la Convención declarada por la Corte.....	166
7.2.1.6 Efectos de las sentencias que implicaron al Congreso de la Unión en su función legislativa.....	166
7.2.1.7 Reflexiones particulares de la sentencia del caso Castañeda Gutman vs México en los compromisos adquiridos por el Congreso de la Unión.....	167
7.2.2 El caso de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa vs los Estados Unidos de México.....	167
7.2.2.1 Las reflexiones particulares del tema.....	170
Conclusión.....	171
Fuentes.....	173

8. Erradicar la abusiva invasión del Poder Judicial de la Federación en las facultades legislativas del Congreso de la Unión, a través de la irregular práctica de expedir acuerdos generales

Manuel Plata García	175
Introducción.....	176
8.1 La teoría tripartita de las funciones del poder público en México.....	178
8.2 El sistema de pesos y contrapesos entre los poderes de la unión.....	181
8.3 Los órganos de poder público y sus funciones.....	183
8.4 Surgimiento de los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.....	185
8.5 Acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.....	187
Conclusión.....	193
Fuentes.....	297

9. Control constitucional de los actos del Congreso

Juan Carlos Cervantes Gómez.....	199
Introducción.....	200
9.1 El control.....	201
9.1.1 Sistema mixto de control jurídico.....	201
9.2 Autonomía parlamentaria.....	202
9.2.1 Autonomía normativa y funcional.....	203
9.3 Control del Poder Judicial sobre los actos del Poder Legislativo.....	204
9.3.1 Marco teórico del control jurisdiccional del Poder Legislativo.....	204

9.3.1.1 La teoría del legislador negativo de Kelsen	204
9.3.1.2 La protección de los derechos fundamentales de las minorías parlamentarias	204
9.3.1.3 Las tensiones entre el juez y el legislador	205
9.4 El acto parlamentario	206
9.4.1 Clasificación.....	206
9.4.2 Acto parlamentario y actos administrativos del Estado.....	207
9.4.2.1 Acto político o de gobierno	208
9.5 El control de los actos parlamentarios.....	208
9.5.1 La arbitrariedad del Legislador.....	209
9.5.2 El principio democrático fundamento del Poder Legislativo.....	210
9.6 Límite al control del Poder Legislativo	212
9.6.1 La necesidad de una operación dinámica.....	212
9.7 Medios de control del Congreso	213
9.7.1 Control de los actos internos	213
9.7.1.1 En sede parlamentaria.....	213
9.7.1.1.1 El control de actos de los Grupos Parlamentarios.....	214
9.7.1.1.2 La interpretación del Derecho Parlamentario como objeto de control intraparlamentario.....	214
9.7.1.2 En sede jurisdiccional	217
9.7.1.2.1 Formación del Derecho Parlamentario	217
9.7.1.2.2 Control jurisdiccional de la interpretación de normas parlamentarias.....	218
9.7.1.2.3 Control sobre el procedimiento de solicitud de licencia para separarse del cargo de legislador	218
9.7.1.2.4 Control sobre el nombramiento y remoción de funcionarios parlamentarios	220
9.7.2 Control de los actos externos	220
9.7.2.1 Control del procedimiento legislativo.....	221
9.7.2.2 Controles de actos no legislativos.....	222
9.7.2.1.1 Control de procedimiento de declaración de procedencia	222
9.7.2.1.2 Control del juicio político.....	222
9.7.2.1.3 Control de nombramientos y ratificaciones.....	223
9.7.2.1.4 El control de nombramientos de órganos electorales.....	225
9.7.2.1.5 La posibilidad de control de la formación del Presupuesto de Egresos	225
Conclusión.....	226
Fuentes.....	228
Semblanzas	231

Presentación

En el marco de los convenios celebrados entre la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados y la Universidad Nacional Autónoma de México, los órganos académicos dependientes de ellos, respectivamente, la Facultad de Estudios Superiores Aragón y el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, se dieron a la tarea de convocar a diversos foros de análisis para generar una investigación que compendiará las visiones académicas con respecto a los retos del Honorable Congreso de la Unión ante la nueva realidad política del país.

En foros universitarios y legislativos se debatieron, compartieron y generaron perspectivas respecto al *status quo*, responsabilidad y compromiso que deben asumir las y los representantes populares con respecto a temas tan sensibles como el control constitucional de los actos del Congreso de la Unión, los retos del Congreso de la Unión ante la realidad política del país, y el Congreso de la Unión en el Concierto Internacional.

Derivado de estos foros y de la ardua labor intelectual, especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México, específicamente de la Facultad de Estudios Superiores Aragón, se avocaron a la tarea de investigar y discernir sobre los temas mencionados con anterioridad y, como producto de ello, se entrega el presente trabajo de investigación académica que, no dudamos, contribuirá de manera significativa en la labor legislativa de nuestras y nuestros representantes populares redundando en el bienestar del pueblo de México.



Introducción

Esta obra colectiva es el resultado de una serie de ensayos elaborados por profesores y profesoras de la licenciatura de derecho de la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM, con motivo de su participación en el foro denominado **“Los retos del Congreso de la Unión ante la nueva realidad política del país”**, celebrado dentro de los trabajos académicos que realizan en conjunto la Honorable Cámara de Diputados y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) y la Facultad de Estudios Superiores Aragón (FES Aragón).

La obra expone la posición de académicos y académicas de derecho sobre nueve temáticas concretas: el control constitucional frente a actos del legislador; la función de control del Congreso de la Unión y la política exterior de México; la reforma al marco jurídico de la industria minera mexicana para impulsar el desarrollo económico de México; las implicaciones prácticas de la aplicación de algunas disposiciones en materia fiscal y la necesidad de implementar reformas legislativas que eviten consecuencias negativas sobre los contribuyentes; la propuesta de un órgano constitucional autónomo para la revisión y control del gasto público federal en México; la necesidad de incorporar el principio de responsabilidad del Estado legislador al sistema jurídico mexicano; los nuevos retos del Congreso de la Unión frente a los órganos supranacionales en el concierto internacional; la erradicación de la abusiva invasión del Poder Judicial de la Federación en las facultades legislativas del Congreso de la Unión, a través de la irregular práctica de expedir acuerdos generales; y, finalmente, el control constitucional de los actos del Congreso de la Unión.

La temática del trabajo gira en torno a problemas jurídicos que la nueva realidad política de México exige que sean atendidos, mismos que el Congreso de la Unión podría incluir en su agenda legislativa para implementar las reformas necesarias que permitan crear un nuevo marco jurídico, con la finalidad de establecer las condiciones para avanzar hacia un sistema más justo y equitativo.

Entre los temas que se examinan se encuentra el control constitucional frente a los actos normativos del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, mismos que en opinión del Dr. Alberto del Castillo del Valle, tienen que estar en plena armonía con las disposiciones de nuestra ley fundamental, pues de lo contrario procederá su anulación a través de alguno de los medios de control constitucional, como son el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

Por su parte, la Dra. María Guadalupe Durán Alvarado destaca la participación del Congreso de la Unión como órgano de control dentro del Estado mexicano, consecuencia directa de la aplicación del principio de separación de funciones y de la concurrencia de los poderes en la conformación de la voluntad estatal. Lo anterior constituye uno de los elementos definitorios del Estado democrático moderno, motivo por el cual resalta la importancia que tiene la participación del Senado de la República en la aprobación de los tratados o convenciones diplomáticas que suscribe el ejecutivo, lo que le lleva a realizar una función de contrapeso

con el Ejecutivo federal a efecto de que este realice sus funciones dentro de un marco de respeto irrestricto a la Constitución.

En cuanto a la problemática que vive actualmente la industria minera mexicana y sus efectos negativos en la población, el Dr. Jaime Hernández Sánchez, propone llevar a cabo reformas legislativas para que esta industria deje de ser altamente contaminante y una fuente de riqueza que solo beneficia a los concesionarios de las minas, a fin de que la industria minera se transforme en una actividad generadora de beneficios económicos para los mexicanos, especialmente para los habitantes de las poblaciones vecinas a estas y se les haga partícipes de manera relevante en el desarrollo económico integral de México.

El Mtro. Andrés López Lara considera algunas implicaciones prácticas de la aplicación de los artículos 69-B y 17-H, fracción X del Código Fiscal de la Federación por parte de las autoridades fiscales, lo cual a su criterio excede el objetivo de la norma; hace énfasis en que, aunque existen diversas jurisprudencias y criterios del Poder Judicial Federal, los problemas que generan su ambigüedad y vacíos legales subsisten, lo que impide garantizar a los gobernados la protección más amplia de sus derechos fundamentales.

Otro tópico considerado relevante para la vida nacional es la revisión y control del gasto público, como un elemento que permite evidenciar el apego al Estado de derecho, el cual es tratado por el Dr. Ares Nahim Mejía Alcántara, quien hace notar que en el país se han instrumentado diversas instituciones en materia de auditoría y contraloría, sin que se haya logrado la plena transparencia del uso y destino de los recursos públicos, ni combatir la corrupción. Lo anterior hace necesario implementar una reforma constitucional para crear un organismo con autonomía plena que concentre las facultades del sistema nacional anticorrupción en materia de coordinación y prevención, así como las correspondientes a la Secretaría de la Función Pública.

Un tema de especial interés es el relacionado con las violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado mexicano y las sanciones emitidas por los órganos supranacionales, lo que ha llevado al Congreso de la Unión a hacer modificaciones a la legislación para dar respuesta a sus recomendaciones. Esta cuestión es abordada por el Dr. Isidro Mendoza García, quien hace notar la importancia de adecuar el sistema jurídico nacional con los compromisos internacionales contraídos por nuestro país en materia de derechos humanos.

En el ámbito de los procedimientos judiciales, el Dr. Manuel Plata García hace un análisis de lo que considera una práctica irregular que ha venido realizando el Poder Judicial de la Federación, el cual ha abusado de las facultades reguladoras que le otorga la Constitución, para que la administración de justicia federal sea más eficiente, objetivo que, lejos de lograrse, solo ha provocado que se ejerzan de manera discrecional, arbitraria y excesiva mediante la expedición de acuerdos generales, los cuales en su aplicación práctica se han traducido en violaciones a los derechos de las partes en los juicios que se siguen ante los tribunales federales. Además, indebidamente se invaden facultades legislativas que son de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, siendo precisamente el análisis de tales excesos y su resultado lo que se destaca en su estudio.

El provocador estudio de los controles de los actos parlamentarios realizados por el Congreso de la Unión es abordado por el Dr. Juan Carlos Cervantes Gómez, los cuales, de acuerdo con su criterio, deben estar enfocados a la observancia de las disposiciones constitucionales y los derechos fundamentales, tanto en su

procedimiento de formación como en su contenido. Por ello, deben estar sometidos a dos tipos de controles: internos y externos. Controles que, a su vez, pueden ser políticos o jurisdiccionales, estos últimos suelen ser los más efectivos. Además, hace referencia a que en la práctica, los controles de los actos parlamentarios suelen estar en manos de las mayorías, lo que pudiera vulnerar los derechos fundamentales de las minorías, por lo que propone considerar la posibilidad de perfeccionar dichos controles mediante la creación de órganos especializados al interior del Congreso.

Finalmente, la problemática que trae consigo la expedición y aplicación de las leyes inconstitucionales en México es tratada por el autor de la presente introducción. Esta práctica ha causado graves daños patrimoniales y morales a los particulares que han sido afectados con su aplicación, cuestión que no se ha limitado exclusivamente al ámbito de los gobernados, sino que ha trascendido a los órganos del Estado afectando su credibilidad, presupuestos y funcionamiento.

Como puede observarse, la labor conjunta de los investigadores ha permitido integrar una breve recopilación de ensayos que contemplan problemas específicos que requieren ser discutidos y analizados con mayor profundidad, para hacer llegar, en su caso, a los legisladores propuestas que puedan traducirse en iniciativas legislativas que contribuyan a reformar el actual marco jurídico, a fin de que México esté en posibilidad de transitar hacia un verdadero Estado constitucional de derecho.

Por la amable recepción que puedan brindarle a la presente obra colectiva y en espera de que la lectura de los temas tratados se traduzca en una provocación para profundizar en su estudio y un mayor conocimiento de los mismos, se les agradece sinceramente su predisposición a introducirse en su lectura.

Miguel Mejía Sánchez

1. Control constitucional frente a actos del legislador

ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE¹

SUMARIO: 1.1 Control constitucional: idea y definición. 1.2 Control constitucional en materia de leyes. 1.3 Normas de observancia general dentro del sistema jurídico mexicano. 1.4 Aspectos históricos del control constitucional frente a normas en México. 1.5 Algunas diferencias entre el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. 1.6 Vías de control constitucional. 1.7 El legislador federal. 1.8 Las funciones del Congreso. 1.9 Amparo contra normas generales. 1.10 Acción de inconstitucionalidad. 1.11 Controversia constitucional en materia de normas generales. Conclusión. Fuentes.

RESUMEN: Una de las funciones gubernativas más importantes del Estado mexicano es decretar, a través del Poder Judicial de la Federación, la anulación de los actos de autoridad viciados de inconstitucionalidad. En el presente ensayo se hace un breve análisis del control constitucional frente a los actos normativos del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, los cuales deben encontrarse en plena armonía con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal forma que, de ser expedidos en contravención a la misma, procederá su anulación a través de alguno de los siguientes medios: juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional; de ahí que se aborden algunas de sus diferencias y la vía o vías de defensa constitucional a través de las cuales pueden ser impugnados.

PALABRAS CLAVE: Constitución; Congreso de la Unión; supremacía constitucional; control constitucional; juicio de amparo; acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional.

ABSTRACT: One of the most important governmental functions of the Mexican State is to decree, through the Judicial Branch, the annulment of the acts of authority vitiated by unconstitutionality. In this essay a brief analysis is made about the constitutional control against the normative acts of the Congress of the Union and the legislatures of the federal entities, which must be in full harmony with the provisions of the Political Constitution of the United Mexican States, in such a way that if they are issued in contravention of it, its cancellation will proceed through

one of the following means: constitutional adjudication, unconstitutionality lawsuits, and constitutional controversy, hence some of its differences and the route or ways of constitutional defense through which they can be challenged.

KEYWORDS: Constitution; Union Congress; constitutional supremacy; constitutional control; constitutional adjudication; unconstitutionality lawsuits and constitutional controversy.

1.1 Control constitucional: idea y definición

El control constitucional es la tarea gubernativa que tiende a estudiar la validez de actos jurídicos, ya sea de autoridad, gobierno e, inclusive, de gobernado, a la luz de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la norma suprema del sistema jurídico nacional, la cual están obligados a respetar todos los sujetos de derecho y cuya finalidad es anular o dejar insubsistente aquellas conductas que contradigan su texto, con lo que se procura hacer imperar esta en el caso de que haya sido violada. Por tanto, derivado de esta tarea, se impone el orden constitucional o, en otras palabras, se hace imperar el principio de supremacía constitucional, consagrado por los artículos 15, 41 y 133 de la misma.

Esta idea es la primera versión del control constitucional, pues también se presenta cuando se tiene el ideal de evitar la violación constitucional, como sucede con la finalidad de la institución de la responsabilidad oficial o de los servidores públicos, a quienes se conmina a que respeten el texto constitucional para no ser sancionados y que, en caso de contravenir las prescripciones de la ley suprema, se les sancionará aunque el acto que hayan emitido mantenga su vigencia, por lo cual se denomina control preventivo de la Constitución (ya que se pretende que el servidor público, ante el temor de ser sancionado, respete el texto constitucional).

Es así como se debe estudiar el control constitucional frente a los actos del Poder Legislativo, actos que son preferentemente normativos, es decir, la expedición de leyes que regulan la conducta humana en sociedad, siendo esa la gran tarea del Congreso de la Unión en términos del artículo 73 de la propia ley suprema del país. Esta tarea en nuestro sistema federal corresponde a los poderes legislativos federal y locales, quienes deben actuar con arreglo a las disposiciones de la carta magna y, en los casos en los que se le contravenga, procederá una vía de anulación de ese acto, que es la esencia de lo que ahora se estudia: el control constitucional frente a los actos del legislador.

En materia de control constitucional existen varios medios o procesos y recursos que tienden a imponer el texto constitucional sobre los actos irregulares de las autoridades públicas (actos de autoridad que se presentan en las relaciones de supra a subordinación), en los que el gobernado alega preferentemente la violación a un derecho humano o una garantía por parte de los órganos de gobierno (actos de gobierno que invaden la esfera jurídica del ente demandante por parte del demandado); y frente a los gobernados o particulares (actos de gobernado, en que se alega haberse contravenido las disposiciones constitucionales, tales como la prohibición de los latifundios –artículo 27 constitucional– o de los monopolios –artículo 28 de la carta magna–). En todos los casos, se refiere una contravención para con las disposiciones de la ley suprema, pretendiendo a través de la vía enderezada hacer que retome su cauce el orden constitucional.

Para concluir con esta introducción, se considera conveniente comentar que el control constitucional surgió para enfrentar ante un órgano gubernamental, preferentemente un tribunal, un acto de autoridad que se estimaba violatorio de los derechos humanos y garantías del gobernado al haber actuado de manera arbitraria y déspota la autoridad emisora; con el tiempo se fue incluyendo la tutela constitucional frente a los actos de gobierno y de gobernado.

Sobre estos tópicos, se remite a la lectura de los libros realizados por el autor del presente estudio: *Compendio de juicio de amparo e Introducción básica al derecho procesal constitucional mexicano*, en los que se aborda la temática de las diversas vías de defensa constitucional, ya sea las que se encomiendan al Poder Judicial de la Federación, así como las que corren a cargo de otros organismos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por ejemplo.

1.2 Control constitucional en materia de leyes

Inicialmente, no se creyó necesaria la instauración de un mecanismo de defensa en materia de leyes, pues se presupusieron dos aspectos, a saber:

1. Que la norma estaría siempre apegada a una norma superior; y,
2. Que siendo actos que emanaban de los representantes del pueblo, estos no atentaría en contra de sus representados

La realidad fue dura contra ambas ideas y dio pauta para echar abajo esas premisas, pues el legislador actuó también con despotismo y arbitrariedad, y actualmente se aprecia que emite normas ajenas al orden constitucional y a los intereses de sus representados; ante ese estado de cosas, se previó la procedencia de los medios de control constitucional, a fin de expulsar del orden jurídico, las leyes y actos de autoridad de observancia general contrarios a la Constitución.

El fin en torno a la procedencia de medios de defensa constitucional frente a normas generales fue el mismo que en la esencia del control constitucional: hacer imperar la Constitución frente a cualquier acto, haciendo realidad la idea de que sobre la Constitución nada ni nadie puede estar.

Razón por la cual, a través de los medios de control constitucional, se anulan las leyes y normas de observancia general que contradicen el texto constitucional, con lo que se logra que haya un respeto hacia la Constitución y un orden jurídico basado en las disposiciones de esa norma suprema.

1.3 Normas de observancia general dentro del sistema jurídico mexicano

Un tema importante, que es necesario abordar antes de desarrollar plenamente este estudio, es el de determinar qué son las normas generales o normas del derecho; al efecto, el propósito no es dar una definición, como

reglas que regulan la conducta humana en sociedad que son imperativas, coercitivas y obligatorias, sino más bien esbozar los tópicos referentes a sus diversas clases o tipos de las mismas.

Durante mucho tiempo en México se habló de "leyes", entendiéndose por ellas al grueso de las disposiciones reglamentarias de la conducta humana que imponía el imperio del Estado. Allí se agrupaban las leyes propiamente dichas, los tratados internacionales, los reglamentos administrativos, las constituciones locales o de las entidades federativas, los bandos municipales y en general todo acto de observancia general, que regulaba la conducta humana en sociedad. Y de esa forma se hablaba de "amparo contra leyes", aplicándose las reglas de la Ley de Amparo, de manera indiscriminada a cada una de esas normas, aunque no fueran propiamente leyes.

Al respecto, la ley es la obra del legislador natural, es decir, de los diputados y senadores (diputados locales, en su caso) independientemente de que se denominen leyes o códigos. Todas las demás normas jurídicas no son leyes en sentido estricto, pero se les equiparó con estas. Los tratados internacionales son "leyes" derivadas del derecho internacional, en cuya formación no participa la autoridad legislativa ordinaria y natural (el Congreso de la Unión), teniendo el Senado de la República la tarea de aprobarlo en su caso. Su acuerdo y firma corresponde al Ejecutivo, por lo que para efectos de este estudio, no será considerado como acto del legislativo.

En cuanto a los reglamentos administrativos, estos son emitidos por la autoridad administrativa (el Ejecutivo), saliendo del ámbito de este estudio, a pesar de ser disposiciones normativas de observancia general y cuya validez depende del apego para con una ley; sin embargo, al no ser acto del legislador, no se estudiará el sistema de defensa constitucional en este caso.

Los bandos municipales son las "leyes" del Municipio, cuya creación está encomendada al Cabildo o cuerpo colegiado municipal, de donde deviene su distinción con los actos del legislador, razón por la cual tampoco se alude a ellos en este ensayo.

Independientemente de que este trabajo esté dedicado a las leyes federales y a la defensa constitucional, deben tomarse en consideración las ideas que, en torno al juicio de amparo, se esbozan en este estudio para aplicarlas al amparo en contra de cualquiera de los otros actos de autoridad de observancia general, no así, por ejemplo, lo que se expone en relación a la acción de inconstitucionalidad, la cual no opera en torno a bandos municipales.

1.4 Aspectos históricos del control constitucional frente a normas en México

En el sistema jurídico nacional se tiene una tradición de defensa constitucional en materia de leyes, que data de la primera Constitución Federal, del 4 de octubre de 1824, en cuyo artículo 137, fracción V, inciso 6º se previó un medio de defensa a cargo de la Suprema Corte de Justicia para decidir la validez constitucional por posibles violaciones a ella; en esas condiciones, se ponía en entredicho la veracidad de los actos a la luz de la Constitución al disponer lo siguiente:

Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

[...] v. Conocer:

[...] Sexto. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar, de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos, de los empleados de hacienda y justicia de la federación y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley (Tena, 1981, p. 188).

Cabe decir que independientemente de que no se hablara de impugnar leyes, ya se empieza a dibujar el control constitucional en el país.

En la Constitución de 1836, la centralista denominada *Las Siete Leyes Constitucionales* por estar dividida en siete apartados (o siete leyes), se creó el llamado Supremo Poder Conservador, ante el cual se podían impugnar actos legislativos, cuando el Ejecutivo o el Judicial, quienes tenían legitimación para hacer entrar en función al Supremo Poder Conservador (o cuarto Poder), estimaban que un acto (ley) del legislativo violaba la Constitución. Al respecto, esta facultad se contuvo bajo la siguiente disposición normativa:

Artículo 12. Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho cuando menos (Tena, p. 210).

He aquí un precedente de la acción de inconstitucionalidad actual, puesto que una minoría legislativa era la encargada de impugnar la norma del Congreso.

Cabe decir que este sistema ha sido duramente criticado y puede ser por varias causas, por ejemplo: dejar en manos de entes gubernativos la impugnación de normas; pero no debe restarse su importancia desde la óptica de ser un eslabón en el tema de control constitucional en materia de leyes.

En 1840 el estado de Yucatán, habiéndose separado de la República mexicana, se vio en la necesidad de elaborar su Constitución como nación independiente; en ella se previó la procedencia de un juicio merced al cual se estudiaría la validez de las leyes a la luz de esa Constitución; en efecto, el artículo 53 del proyecto de Constitución yucateca dispuso lo siguiente:

Artículo 53. Corresponde a este tribunal reunido (Corte Suprema de Justicia):

I. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución; [...] (Burgoa, 1985, p. 116).

A ese proceso de defensa constitucional se denominó *juicio de amparo* y el autor del proyecto fue don Manuel Crescencio Rejón y Alcalá (nacido en Bolonchénticul, Capitanía de Yucatán el 23 de agosto de 1799 y

fallecido en la Ciudad de México el 7 de octubre de 1849), a quien se le conoce como el padre del amparo; no obstante, su nombre no aparece en la Constitución yucateca del 30 de marzo de 1841, ya que al enterarse de la verdadera intención del gobernador yucateco de segregarse de México, decepcionado, se retiró del suelo yucateco (y del mexicano) "refugiándose" en La Habana, Cuba.

Tome en cuenta el lector estas palabras, puesto que más adelante se retomarán, dejando por ahora precisado que ninguno de sus biógrafos hace alusión a que Rejón haya sido abogado.

Siguiendo con la historia constitucional mexicana, en el año de 1842, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual se dividió entre centralistas y federalistas, se formó una Comisión redactora del proyecto de Constitución integrada por siete diputados, de los cuales cuatro eran centralistas (liderados por el diputado chihuahuense Fernando Ramírez, quien en 1839 presentó un voto particular para excluir del sistema jurídico nacional al Supremo Poder Conservador, al que tildó de exótico y monstruoso), y tres federalistas (a cuya cabeza estaba el joven jalisciense Mariano Otero Mestas), quienes formularon un proyecto con ideas semejantes, entre ellas, la incorporación de garantías a favor de los gobernados.

Ninguno de los dos proyectos fue sancionado, pero de cada uno se tomaron partes y se redactó un tercer proyecto, el cual tampoco fue aprobado, pues se disolvió el Congreso como consecuencia del cuartelazo de La Ciudadela en la Ciudad de México y los acontecimientos de Huejotzingo, Estado de Puebla. Esto derivó en la conformación de un cuerpo colegiado encargado de crear una Constitución, que fue la Junta de Notables, de cuyos trabajos surgió el documento conocido como *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, aprobada el 12 de junio de 1843, la cual fue una Constitución de corte centralista que consagró algunas garantías y algunos medios de control constitucional, aunque no en materia de impugnación de leyes por lo que en ella no hay un antecedente del tema en estudio.

Para el año de 1846, México se encontraba enfrascado en una guerra interna y en otra con los Estados Unidos de América, y convocó a otro Congreso Constituyente conformado por federalistas en su mayoría, el cual designó una Comisión redactora del proyecto de Constitución, integrada por cinco miembros, de los cuales sobresalieron Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, el yucateco que en 1840 presentó el proyecto de Constitución para esa *nación* y que, resumiendo sus ideas, presentó al Congreso un documento denominado *Programa de la Mayoría de los Diputados por el Distrito Federal* (29 de noviembre de 1846), el cual fue divulgado y, por ende, conocido por Mariano Otero, quien abrevó de él para presentar el 5 de abril de 1847 un *voto particular* en que proponía la readopción de la Constitución de 1824 con algunas modificaciones, entre ellas, el otorgamiento de la facultad de amparar a todo habitante de la República contra leyes del Congreso que fueran contrarias a la Constitución; desde luego, esta idea la tomó del Programa elaborado por Manuel Crescencio Rejón. Derivado del voto particular referido, se expidió una nueva Constitución, que fue la denominada *Acta Constitutiva y de Reformas*, promulgada el 18 de mayo de 1847.

El juicio de amparo quedó inserto en este documento constitucional en su artículo 25, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 25. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados [...] (Tena, p. 475).

Aunque no fue un juicio contra una ley, dejó asentado que el 13 de agosto de 1849 se dictó la primera sentencia de amparo en San Luis Potosí, lo que hace ver que el Acta Constitutiva y de Reformas sí tuvo vigencia y con ella se inicia la práctica del juicio de amparo.

Conjuntamente con el juicio de amparo, en este documento se incluyó otro medio de defensa constitucional que fue la facultad que se confirió a los órganos legislativos (federal, en torno a leyes locales y locales, en relación a leyes federales), para proteger la Constitución ante normas que antes gubernativos o servidores públicos impugnaran (artículos 22 a 24 del Acta Constitutiva y de Reformas). Este sistema es un claro antecedente de la actual acción de inconstitucionalidad.

Después del derrocamiento de Antonio López de Santa Anna, en 1856, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, que realizó sus actividades de febrero de 1856 a enero de 1857, dando como resultado la expedición de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, en la cual se incluyó al juicio de amparo como medio de control constitucional contra normas generales. Al efecto, el artículo 101 de ese cuerpo normativo fundamental dispuso lo siguiente:

Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:
I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales (Tena, p. 623).

Con base en esta Constitución, se crearon cinco cuerpos normativos que regularon al juicio de amparo, encontrando en todas ellas alusión al control constitucional por este medio contra leyes.

Después de concluida la Revolución Mexicana de 1910, Venustiano Carranza asume el ejercicio del Ejecutivo del país, quien presenta al Congreso de la Unión un proyecto de reformas constitucionales, erigiéndose como Congreso Constituyente, sin habersele elegido para ese fin.

La tarea del Congreso concluye con una nueva Constitución el 5 de febrero de 1917, la cual sigue vigente y mantiene el juicio de amparo como medio de control constitucional a favor de los gobernados, así como un recurso de control constitucional innominado que ahora recibe la denominación de controversia constitucional (a partir de la reforma de 1994-1995 al artículo 105 de la ley suprema). Ambos procesos daban pauta a atacar leyes, con lo cual se mantuvo la idea de defensa de la Constitución frente a actos de esa naturaleza. Durante la vigencia de esta Constitución, se han expedido tres leyes de amparo (1919, 1936 y 2013), en las cuales se ha regulado el amparo contra leyes.

En materia de amparo contra leyes, se mantiene la idea de relatividad de las sentencias de amparo, aunque con la reforma de 2011 a la fracción I del artículo 107 de la ley suprema, se excluyó la frase sacramental que encierra la llamada fórmula Otero, la cual dice que “la sentencia [...] no hará una declaración general de

inconstitucionalidad”;² no obstante, que el Poder Judicial de la Federación determine la inconstitucionalidad de una norma general, esta seguirá teniendo vigencia.

Al expedirse la Constitución vigente, se reservó para la Suprema Corte de Justicia la competencia para resolver los recursos de revisión en contra de sentencias de juicios de amparo indirecto, en que el acto reclamado fuera una ley y en el recurso subsistiera el problema de constitucionalidad de la misma. Esta regla permanece incólume en la ley máxima del país, a pesar de que en 1951 se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito con competencia semejante a la de la Suprema Corte de Justicia (pues su creación obedeció a la necesidad de auxiliar al alto Tribunal del país en torno a su rezago judicial) sin darles esa competencia.

Sin embargo, en un acuerdo de observancia general (10/2013), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia se deshizo de su competencia y erróneamente le otorga esa atribución (resolver recursos de revisión en materia de amparo contra normas generales, en específico leyes) a los Tribunales Colegiados de Circuito, violando de esa manera el texto del artículo 107 fracción VIII de la ley máxima del país.

Al crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, se les dio competencia para conocer de amparo directo, en el que hoy en día se puede impugnar una ley, en el caso de subsistir después de dictada la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito, el problema de constitucionalidad de la norma, procederá el recurso de revisión, del cual conocerá la Suprema Corte de Justicia, en términos del artículo 107 fracción IX de la propia a carta magna.

Ahora bien, como se mencionó antes, hubo una reforma al artículo 105 de la Constitución, merced a la cual se perfecciona la ahora llamada *controversia constitucional* (que debería denominarse “juicio de competencia constitucional”, por ser la materia de debate en él), previéndose las hipótesis de procedencia de esta, entre las que se encuentra la impugnación de leyes federales y locales cuando se estime que violan las disposiciones de la ley de leyes.

Con esta reforma, se instituye en México la acción de inconstitucionalidad como medio de defensa de la ley suprema en materia de leyes federales, locales y tratados internacionales, siendo los únicos actos por los cuales puede enderezarse esta vía de defensa de la Constitución. Es de subrayar que si la sentencia de una acción de inconstitucionalidad, así como la de una controversia constitucional en materia de leyes, es aprobada por el voto de al menos ocho ministros de la Suprema Corte de Justicia, la misma tendrá efectos generales, anulándose frente a todo servidor público y a favor de todos los gobernados que caigan en el supuesto normativo declarado inconstitucional. En caso de no alcanzarse esa votación calificada, entonces la sentencia será desestimatoria, por lo que hace a la dictada en un procedimiento de acción de inconstitucionalidad y surtirá sus efectos con relación a las partes en juicio, si se emite en un juicio de controversia constitucional.

Antes de pasar a otro tema, queda asentado que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para impugnar leyes electorales, al estimarse inconstitucionales, salvo un caso específico que prevé el artículo 99 de la propia ley suprema y que adelante se especifica.

2 “La sentencia... (no podrá) hacer ninguna declaración general respecto de la ley... que la motivare”.

Con motivo de una de tantas reformas al artículo 99 constitucional, se ha anticipado la posibilidad de impugnar mediante un juicio electoral una norma general, previéndose que el Tribunal Electoral, ya sea la Sala Superior o una Sala Regional, podrán decidir si para ese caso exclusivo se deja de aplicar la norma por ser contraria a la Constitución sin que la sentencia respectiva pueda conducir a la expulsión de la norma del orden jurídico nacional. Asimismo, dispone ese numeral que el Tribunal Electoral remitirá su sentencia a la Suprema Corte de Justicia, sin especificar para qué y cuál será la competencia del máximo tribunal mexicano, siendo indispensable que se reforme la carta magna para aclarar este punto y prever un medio de defensa constitucional en materia de leyes electorales, como pudiera ser la acción de inconstitucionalidad (con adecuaciones tales como el lapso para entablarse y la legitimidad para promoverla).

El 10 de junio de 2011 se publicaron las llamadas reformas en materia de derechos humanos, modificándose el texto del artículo 1 de la ley suprema para establecer que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, deben proteger y garantizar derechos humanos, lo que dio lugar a que la Suprema Corte de Justicia interpretara este precepto en el sentido de que los jueces de cualquier orden podían llevar adelante el llamado control difuso de constitucionalidad y el de convencionalidad, por virtud de lo cual adquirieron la potestad de determinar la validez de una norma a la luz de la Constitución o de los tratados internacionales en cada juicio que se substancie ante esos órganos jurisdiccionales sin que ello les permita expulsar una norma del orden jurídico nacional.

Su determinación solamente se relaciona con el asunto que estén conociendo, lo cual es sumamente peligroso, pues habrá tantas interpretaciones como jueces de una materia existan en el país, presentándose un sinnúmero de criterios, como sucede, verbigracia, en materia de contradicción de jurisprudencia en que los Tribunales Colegiados de Circuito sientan criterios enfrentados entre sí obligando a que a partir de 2011 los "Plenos de Circuito" (antiguamente la Suprema Corte de Justicia) tengan que pronunciarse sobre la tesis que ha de prevalecer; implicando ello que hay un criterio que se ha aplicado al interpretar una norma y que es falso (pero con el cual se han resuelto varios juicios, habiendo injusticia por tanto).

Ahora que se otorga a todos los jueces de manera indiscriminada la facultad de decidir si se aplica o no una norma en un juicio, habrá mayor incertidumbre, pues en otro juicio semejante dejará de aplicarse o se juzgará con esa norma que en el primero fue interpretada en sentido distinto por el juzgador. Y no obstante que, en ese supuesto no se decida sobre la validez de la norma expedida por el legislador federal (por ejemplo, el Código de Comercio o la Ley Federal del Trabajo), el solo hecho de permitir que se juzgue según el criterio del juez de menor cuantía en cualquier entidad federativa con una óptica propia y tal vez distinta a la de los demás juzgadores hará que haya injusticia e inseguridad jurídica en México.

A grandes rasgos, esos son los pormenores en materia de medios de control constitucional de leyes federales en México.

1.5 Algunas diferencias entre el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional

A fin de pulir el tema de distinción de estas vías de control constitucional en materia de leyes federales (actos del legislador), se presentan a continuación algunas diferencias de estas instancias, en la inteligencia de que entre la acción de inconstitucionalidad y el juicio de controversia constitucional no se aprecian tanto, como sí en materia de juicio de amparo con los otros dos medios de defensa de la carta magna.

La primera diferencia estriba en que el juicio de amparo inicia a instancia de parte agraviada, teniendo el gobernado tal ventaja, pues es en su persona en contra de quien se aplica o pretende aplicar la norma que tilda de inconstitucional, en tanto que las otras dos vías no se han creado para ser ejercidas por el gobernado, sino por entes gubernativos; así, la acción de inconstitucionalidad la puede promover un grupo de servidores públicos, un organismo público o constitucional autónomo o un ente de interés social (un partido político), mientras que el juicio de controversia constitucional puede ser promovido por un ente público solamente.

Tratándose de los juicios de amparo y de controversia constitucional, se substancia un proceso jurisdiccional propiamente, el cual no se presenta en el caso de la acción de inconstitucionalidad, en que parece haber más bien un ejercicio de estudio entre la norma que se tilda de inconstitucional y la Constitución. Es necesario aclarar que en el caso del juicio de controversia constitucional puede llegar a presentarse la figura de la contrademanda o reconvención, que da lugar a una ampliación de la litis por parte del demandado.

No obstante lo expuesto en el párrafo precedente, es de precisar que en las tres instancias se regula el tema de las pruebas, habiéndose tomado reglas que imperan en la Ley de Amparo para incorporarlas en la temática de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como es el caso de las pruebas testimonial, pericial e inspección ocular, por lo que hace a su capítulo de ofrecimiento.

Un punto de identidad en los tres medios de defensa constitucional lo representa el hecho de que no se admite la prueba confesional por medio de posiciones.

En el caso de la acción de inconstitucionalidad y del juicio de controversia constitucional en materia de leyes, no opera la hipótesis de sobreseimiento de cualquiera de estas vías de defensa constitucional por desistimiento de la acción. De este modo, promovida esa instancia, el actor ya no podrá declinar la continuación del procedimiento de control constitucional, como sí se puede hacer en materia de juicio de amparo, en que el quejoso puede desistir de la acción intentada, conduciendo al sobreseimiento del juicio.

1.6 Vías de control constitucional

El control constitucional se presenta desde diversas ópticas; así, la doctrina habla de control constitucional por órgano judicial, por órgano político y por órgano neutro, bajo las siguientes ideas:

1. Habrá control constitucional por órgano judicial cuando la defensa de la Constitución corra a cargo de un Tribunal, el cual será instado por el gobernado lesionado en su esfera jurídica por el acto que se estima contraventor de la Constitución, substanciándose un juicio en toda la extensión de la palabra y dictándose sentencia con efectos relativos; esto es, que solamente favorece a quien fue parte en ese juicio, sin hacer una declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma sometida a estudio constitucional.

2. El sistema de defensa constitucional por órgano político se identifica porque se ha creado un órgano encargado de la defensa constitucional (aunque en ocasiones se encomienda esta tarea a órganos ya creados, como puede ser el Poder Judicial); el órgano de control constitucional actúa instado por otro ente público o un grupo de servidores públicos (esporádicamente por entes no gubernativos), sin que ante él se ventile un juicio en toda la expresión de la palabra, dictándose una sentencia que puede tener efectos generales (o sea, que anula el acto para todos los afectados por el mismo); ello si se reúnen las condiciones legales respectivas.

3. La defensa constitucional por órgano neutro se actualiza cuando se conjuntan características de los sistemas anteriores en uno nuevo; así, por ejemplo, un ente gubernativo (sistema político) acude ante un Tribunal (sistema judicial) a demandar la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de un acto, ventilándose un juicio en toda la extensión de la palabra (sistema judicial) y dictándose una sentencia que tiene efectos absolutos o generales (sistema político) (Burgoa, 1996, p. 158 y ss.; Noriega, 1980, p. 32 y ss.; Hernández, 1983, p. 17 y ss.; Arellano, 1982, p. 270 y ss.).

Esos son los tres principales sistemas de defensa constitucional, aunque también existe el sistema de defensa preventivo de la Constitución (responsabilidad oficial) y varios medios de control que dan forma a la defensa subsidiaria de la Constitución.

En el caso que ocupa a este trabajo, la defensa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se puede actualizar a través de tres mecanismos procesales diversos, los cuales se identifican por juicios o procedimientos que se ubican en cada uno de esos sistemas, como se ve en los siguientes puntos:

1. Juicio de amparo, que es una vía de defensa constitucional creada a favor del gobernado lesionado en su patrimonio con motivo de la emisión y/o ejecución de un acto de autoridad (una norma, en el caso materia de este estudio), que procede con posterioridad a que el acto se haya aplicado por vez primera.

2. Juicio de controversia constitucional es la vía ideada a favor de los entes públicos que estiman que ha habido un acto de autoridad contrario a la Constitución, preferentemente en torno a la competencia del órgano actuante, sin que el gobernado esté legitimado para hacer valer esta instancia impugnativa de control constitucional.

3. Procedimiento de acción de inconstitucionalidad, que es una vía de tutela de la Constitución en materia de normas (sean leyes o tratados internacionales), que se hace valer cuando se estima que la norma es violatoria de la carta magna.

Junto a esas tres vías primarias, se encuentra la potestad que tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de estudiar en cada caso concreto y sin hacer una declaratoria de expulsión de la norma, sino solamente dejando de aplicarla para el caso exclusivo en que se planteó el problema de constitucionalidad, si la misma está apegada a los cánones de la carta magna o si, por el contrario, la desacata.

Igualmente, se ha dado lugar al llamado control difuso de la Constitución que, como se verá, permite que cualquier juez decida si una norma es contraria a la ley suprema.

Un punto pendiente de desarrollar en México es el de la acción por omisión legislativa, instancia que ha sido *sustituida* por el juicio de amparo en ocasiones, sin llegar a convertirse en un verdadero mecanismo de control constitucional al no estar prevista claramente esa hipótesis de procedencia del juicio de garantías. Esta vía implica que, ante la falta de expedición de una norma, puede acudir ante el órgano de control constitucional a efecto de que emita una sentencia, merced a la cual se orille al legislador a dar nacimiento al cuerpo normativo pendiente de expedir.

1.7 El legislador federal

Este estudio tiende a analizar la procedencia de medios de defensa constitucional contra actos del legislador federal, por lo que es preciso ubicar qué debe entenderse por el mismo; al respecto, es conveniente dejar asentado que el artículo 49 de la Constitución hace una división de poderes bajo la siguiente redacción:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En torno a este punto, es oportuno citar a Ignacio Burgoa Orihuela, con relación a la idea de que hay un solo poder público, dividido en tres funciones:

Un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido, pues es ella, según veremos, la que justifica su existencia y su aparición en el mundo político. Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica, valga la redundancia. Esta actividad no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional (p. 250).

Así pues, existe un solo poder público que se divide para su ejercicio en tres funciones, erróneamente denominadas en México como *poderes*.

Ahora bien, el Congreso se divide en dos Cámaras, conforme al artículo 50 constitucional, el que es del tenor siguiente:

Artículo 50. 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.

Cabe decir que el Poder Legislativo es la reunión de las dos cámaras, no solo la actuación de una de ellas en su individualidad, comentario que se hace considerando que, en algunas ocasiones, jueces de Distrito exigen que se aclare una demanda de amparo contra ley federal para explicar a qué cámara se le atribuye la expedición de la norma, cuando esta emana del Congreso de la Unión, es decir, de las dos cámaras colegisladoras.

Así pues, la Cámara de Diputados se integra por representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, esto es por trescientos diputados electos por el principio de votación mayoritaria relativa y doscientos diputados según el principio de representación proporcional, en tanto que la Cámara de Senadores se integra por sesenta y cuatro individuos votados por el principio de mayoría relativa, treinta y dos por el principio de primera minoría y treinta y dos por el principio de representación proporcional.

1.8 Las funciones del Congreso de la Unión

En México, las funciones constitucionalmente consagradas al Congreso de la Unión son preferentemente legislativas, esto es, de elaboración de leyes o normas de observancia general; sin embargo, también tiene atribuciones jurisdiccionales, las que desarrollan a través de la solución de los juicios políticos federales y juicios de desafuero. En este rubro, no existen medios de control constitucional, esto es, no es procedente el juicio de amparo ni alguna otra vía de defensa constitucional contra las resoluciones y determinaciones de las cámaras que integran el Congreso cuando se pronuncian sobre estos temas, conforme a los artículos 110 y 111 de la ley suprema; lo cual puede estimarse erróneo pues, en última instancia, las atribuciones del Congreso son las mismas que tienen los juzgadores (que sí son licenciados en derecho), cuyas resoluciones pueden ser materia de estudio en cuanto a su constitucionalidad vía juicio de amparo. Del mismo modo, hay funciones de índole administrativa que en ocasiones admiten medios de control constitucional.

En aras de que se tenga la certeza de que los actos del Congreso se ajusten a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que esta no sea violada, tales actos pueden ser materia de impugnación a través de medios de control constitucional, aun cuando existen supuestos de excepción a tal defensa. El control constitucional en relación con los actos del Congreso se desarrolla a través de los tres medios más comunes de defensa constitucional en México, que son los siguientes:

1. Juicio de amparo (con legitimación para promoverlo a favor del gobernado que acredite un interés jurídico o un interés legítimo)
2. Juicio de controversia constitucional (ideado para promoverlo un ente público, sin defender un interés personal o propio)
3. Acción de inconstitucionalidad (que se ha ideado para ser ejercida preferentemente por una minoría legislativa, aunque otros sujetos de derecho tienen legitimación para iniciar esta vía)

Estas vías son medios eficaces de defensa constitucional, en atención a que la sentencia que en ellos se dicte, puede decretar la nulidad del acto, restableciendo con ello el orden constitucional mexicano; asimismo, son los “clásicos” medios de control constitucional y las únicas vías para impugnar normas de observancia general, entre ellas, las leyes del Congreso General de la República, aunque excepcionalmente estas pueden ser materia de impugnación a través del control difuso de constitucionalidad o ser estudiadas por el Tribunal Electoral ejerciendo la facultad que le confiere el artículo 99 en su sexto párrafo. Estos medios de control constitucional no producen la *expulsión* de la norma del orden jurídico nacional, sino solamente se concretan a cada caso específico (lo cual también se presenta en materia de amparo, bajo la aplicación del principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, pero se hace referencia a este por ser aludido así por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia).

A fin de esclarecer este punto, se analiza a continuación el texto del artículo 73 constitucional, en el que se precisa cuál es la naturaleza jurídica de las funciones del legislador, y si contra ellas procede un medio de control constitucional o no.

Respecto a la composición territorial del Estado mexicano: a) para admitir nuevos Estados a la Unión Federal (fracción I). Función administrativa-constitucional, pues no crea norma alguna, sin que sea recurrible; b) para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes (fracción III). Función administrativa-constitucional, pudiendo promoverse una controversia constitucional en su contra y, c) para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos (fracción XIX). Función legislativa, que admite en contra los tres medios de defensa constitucional.

Con relación al régimen de gobierno: a) para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (fracción V). Función administrativa, susceptible de ser combatida a través del juicio de controversia constitucional; b) para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República (fracción XVI). Función legislativa que admite en contra los tres tipos de defensa constitucional; c) para expedir la legislación diplomática (fracción XX). Función legislativa que puede ser impugnada por cualquiera de los tres medios de defensa constitucional citados; d) para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, y las bases del Sistema Nacional Anticorrupción (fracción XXIV). Función legislativa que puede ser materia de estudio en cuanto a su validez constitucional por cualquiera de las tres vías citadas; e) para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituirlo, ya sea con el carácter de interino o substituto (fracción XXVI).

Función administrativa de corte electoral, inimpugnable; f) para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República (fracción XXVII). Función administrativa que no admite medio de control constitucional en contra; g) para expedir la ley general en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción en materia penal (fracción XXIX-A). Función legislativa impugnada a través de cualquiera de los tres medios de control constitucional; h) para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales (fracción XXIX-B). Función legislativa que podría ser impugnada por cualquiera de las tres vías; i) para expedir las leyes que establezcan la concurrencia en materia de asentamientos humanos (fracción XXIX-C). Función legislativa que admite en contra cualquiera de las tres instancias de defensa constitucional; j) para expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (fracción XXIX-G). Función legislativa con la misma idea de impugnación por su posible inconstitucionalidad; k) para expedir la ley que instituya los tribunales administrativos, su organización y funcionamiento (fracción XXIX-H). Función legislativa -erróneamente "contaminada" de disposiciones propias de ley secundaria- que admite en contra la demanda de amparo como la de juicio de controversia constitucional y la de acción de inconstitucionalidad; l) para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de protección civil (fracción XXIX-I). Función legislativa impugnada a través de los tres medios de defensa constitucional; m) para legislar en materia de cultura física y deporte (fracción XXIX-J). Función legislativa que admite en contra las tres vías referidas; n) para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes (fracción XXIX-K). Función legislativa que se impugna por cualquiera de los medios ya citados; ñ) para expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de pesca y acuicultura (fracción XXIX-L). Función legislativa que puede ser recurrida a través del amparo, de la controversia constitucional o de la acción de inconstitucionalidad; o) Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares (fracción XXIX-O). Función legislativa susceptible de ser recurrida a través de los tres medios señalados anteriormente; p) expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte (fracción XXIX-P). Función legislativa que se puede atacar por cualquiera de los medios de defensa constitucional antes referidos; q) para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares (fracción XXIX-Q). Función legislativa que admite en contra la acción de inconstitucionalidad y pudiera ser estudiada por el Tribunal Electoral en ejercicio de la atribución que le confiere el sexto párrafo del artículo 99 constitucional; difícilmente se admitiría a trámite una demanda de amparo o una de controversia constitucional, al estarse ante materias preferentemente de índole electoral; r) para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros públicos y catastros municipales (fracción XXIX-R). Función legislativa que puede ser materia de impugnación a través de cualquiera de los tres medios eficaces de defensa constitucional; s) para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno (fracción XXIX-S). Función legislativa que admite en contra las tres instancias de control constitucional; t) para expedir la ley general en materia de

archivos (fracción XXIX-T). Función legislativa con la misma idea de defensa constitucional del caso anterior; u) para expedir las leyes generales que establezcan las competencias en materias de partidos políticos, organismos electorales, y procesos electorales (fracción XXIX-U). Función legislativa que se impugna a través de la acción de inconstitucionalidad y, en su caso, puede ser materia de estudio por el Tribunal Electoral; al ser materia electoral, no proceden el juicio de amparo ni el juicio de controversia constitucional; v) para expedir la ley general que distribuya las competencias en materia de responsabilidades administrativas (fracción XXIX-V). Función legislativa que da lugar a ser impugnada a través de cualquiera de las tres instancias citadas; w) para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria (fracción XXIX-Y). Función legislativa impugnable en los mismos términos del caso anterior; x) para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante (fracción XXIX-Z). Función legislativa que se impugna por los tres medios de control constitucional multicitados e, y) para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio (fracción XXX). Función legislativa que se impugna por cualquiera de los medios de control constitucional eficaces.

En relación con las finanzas públicas: a) para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracción VII). Función legislativa, que admite en contra medios de control constitucional, principalmente el juicio de amparo; b) en materia de deuda pública (fracción VIII). Función legislativa que admite en contra el juicio de controversia constitucional; c) para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracción XI). Función legislativa, impugnable a través de los tres medios de control constitucional citados; d) para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental (fracción XXVIII). Función legislativa que, de llegar a lesionar el patrimonio de un gobernado, podrá ser impugnada en amparo; las otras dos vías de defensa constitucional son más viables; e) para establecer contribuciones (fracción XXIX). Función legislativa que admite los tres procedimientos de defensa constitucional y, f) para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria (fracción XXIX-W). Función legislativa que se impugna a través de los tres medios eficaces de defensa constitucional.

Sobre economía nacional: a) para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones (fracción IX). función legislativa impugnable vía juicio de amparo, juicio de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad; b) para establecer casas de moneda y fijar las reglas monetarias (fracción XVIII). Función legislativa que se impugna a través de cualquiera de los tres principales medios de control constitucional; c) para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional (fracción XXIX-D). Función legislativa que puede ser estudiada a través de cualquiera de las tres instancias referidas; e) para expedir la legislación en materia económica (XXIX-E). Función legislativa, que admite en contra los tres medios de control constitucional clásicos; f) para expedir leyes en materia de inversión mexicana y extranjera (XXIX-F). función legislativa impugnable en cualquiera de esas tres vías y, g) para expedir leyes que establezcan la concurrencia

en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas (XXIX-N). función legislativa que se impugna por cualquiera de los medios antes citados.

Respecto a seguridad interior y defensa exterior: a) para declarar la guerra (fracción XII). Función administrativa, que puede dar lugar a una "ley" impugnada a través del juicio de controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad; para la procedencia del juicio de amparo se requeriría sustentar un interés legítimo; b) para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión (fracción XIV). Función legislativa que se impugna en las tres vías citadas; c) para expedir leyes en materia de seguridad pública (fracción XXIII). Función legislativa que admite los tres medios de defensa constitucional; d) para expedir la ley en materia de seguridad privada (fracción XXIII Bis). Función legislativa que admite los tres medios de defensa constitucional y, e) para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes (XXIX-M). Función legislativa que se impugna a través de cualquiera de esas tres instancias.

Con relación a la política educativa y cultural: a) en materia de educación (fracción XXV). Función legislativa -con tintes administrativos-, cuya esencia puede ser materia de impugnación a través de cualquiera de las instancias citadas y, b) para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de cultura (XXIX-Ñ). Funciones legislativas que admiten en contra cualquiera de los tres medios de defensa constitucional referidos.

Relativo a la política criminal: a) para expedir la legislación penal federal (fracción XXI). Función legislativa que puede ser impugnada a través de cualquiera de las tres vías de defensa constitucional, preferentemente el juicio de amparo; b) para conceder amnistías (fracción XXII). Función legislativa impugnada a través de las tres vías referidas y, c) para expedir la ley general que establezca la concurrencia en materia de derechos de las víctimas (fracción XXIX-X). Función legislativa que admite en contra los tres medios clásicos de defensa constitucional.

Finalmente, con relación a hidrocarburos, derecho marítimo, vías generales de comunicación, entre otros: a) para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 (fracción X). Función legislativa que admite los tres medios eficaces de control constitucional; b) para expedir leyes relativas al derecho marítimo, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra (fracción XIII). Función legislativa que puede combatirse a través de los tres medios de defensa constitucional y, c) para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (fracción XVII). Función legislativa impugnada en los tres medios de control constitucional.

Aquí queda transcrito el artículo 73 de la Ley Suprema, en el cual se establecen las atribuciones del Congreso de la Unión y se precisa cuál es el medio o los medios de control constitucional que proceden en cada caso específico.

1.9 Amparo contra normas generales

El juicio de amparo procede contra leyes; de este juicio conocen los juzgados de distrito (pues se trata de un amparo indirecto en términos de los artículos 107 fracción VII constitucional y 107 fracción I de la Ley de Amparo), aunque excepcionalmente en amparo directo puede plantearse la invalidez de una norma por ser contraventora de la ley suprema. La acción de amparo contra normas se ejerce, como en todos los casos de amparo, por los gobernados que se sientan afectados por el acto de autoridad, presentándose dos supuestos: que la norma se impugne por su sola entrada en vigor, pues desde entonces daña o lesiona al gobernado que la impugnará (leyes autoaplicativas) o que se reclame en amparo con motivo del primer acto de su aplicación, pues solamente cuando se exige su cumplimiento por parte del gobernado, causa una lesión a este (leyes heteroaplicativas, cayendo en este supuesto la ley autoaplicativa que no fue impugnada con motivo de su entrada en vigor).

Al respecto, es conveniente aclarar que, si se trata de una ley autoaplicativa, esta será el único acto de autoridad reclamado en la demanda, en tanto que si es de aquellas que requieren de un acto concreto de aplicación para lesionar al gobernado, entonces deberá impugnarse la norma y el acto concreto de aplicación de ella.

Un punto importante de mencionar es el siguiente: en el amparo contra normas, esta se impugna precisando el precepto concreto de la disposición normativa que lesiona al gobernado, lo que implica que no se va a atacar toda la ley sino solamente el numeral de ella que le agravia, ya sea por su sola entrada en vigor o por la aplicación concreta de la norma al gobernado que endereza la demanda de amparo. Así, por ejemplo, puede pedirse amparo contra el artículo 139 del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya aplicación en contra de una persona se ha hecho sin que el agraviado deba inconformarse con la totalidad del cuerpo normativo, ya que los demás preceptos de esa ley no le han sido aplicados ni lo lesionan.

Siguiendo con el amparo indirecto, la autoridad responsable es el Congreso de la Unión y el presidente de la República que la promulgó, así como, en su caso, la autoridad que la haya aplicado, quien tendrá la calidad de autoridad ejecutora de la norma. En caso de otorgarse amparo contra la norma, tanto el Congreso como el presidente están legitimados para interponer el recurso de revisión en contra de esa sentencia sin que la autoridad que aplicó la norma tenga facultades para atacar la sentencia en relación a la concesión del amparo contra la norma, no obstante que los efectos de la resolución amparadora destruyan el acto de aplicación que a dicha autoridad se atribuye; esto se verá un poco más adelante.

En torno al tercero interesado, este sujeto existirá en el amparo indirecto contra normas heteroaplicativas, no así cuando el acto reclamado sea una norma autoaplicativa.

Admitida la demanda de amparo indirecto, se requerirá a las autoridades responsables la rendición de un informe justificado, en el que deberán defender la validez constitucional del acto de autoridad, por lo que en ese escrito (informe justificado) se precisarán las razones fácticas y jurídicas que dieron lugar a expedir la norma. Obviamente, será dable aportar medios de convicción o de prueba en ese juicio de garantías, en

el que se desahoga una audiencia (denominada “constitucional”) en que se ofrecen, admiten y desahogan pruebas, se expresan alegatos y se dicta la sentencia; la cual no declarará la nulidad de la norma con efectos generales, sino que solamente surtirá sus efectos con relación a quienes fueron parte en el juicio de amparo con la calidad de quejosos, imperando el principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, en términos del artículo 78, segundo párrafo de la Ley de Amparo, disposición normativa que prevé que si se declara la nulidad por inconstitucionalidad de la ley, las demás normas que deriven de la misma (reglamentos administrativos, relacionados con el precepto que haya sido declarado inconstitucional) y actos concretos de aplicación de la norma, serán materia de la anulación respectiva. Ello obedece a un aspecto de mera lógica jurídica: si el acto generador de otro acto es nulo, su consecuencia (el acto que emana de aquel que es inconstitucional) tiene el mismo vicio y debe desaparecer.

Contra la sentencia de amparo indirecto contra una norma, sea que sobresea, que niegue el amparo o que proteja al gobernado, puede enderezarse el recurso de revisión, el cual podrá ser promovido por cualquiera de las partes, en específico, la que resintió las consecuencias del fallo, en la inteligencia de que si se trata de la concesión del amparo contra una norma general, solamente el órgano legislativo (y erróneamente el que promulgó la norma) pueden recurrir a esa sentencia, sin que la autoridad que haya aplicado la norma y cuyo acto depende de la validez de esta, tenga legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia.

Por lo anterior, queda asentado que, en términos de la Constitución federal (artículo 107, fracción VIII), del recurso de revisión en amparo contra normas generales debe conocer la Suprema Corte de Justicia, la cual ha emitido un acuerdo de observancia general merced a la cual ha determinado que en estos juicios el recurso de revisión será resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito; lo cual es a todas luces inconstitucional, creando una inseguridad jurídica, puesto que el artículo 79, fracción I de la Ley de Amparo, alude a la suplencia de la deficiencia de la queja para el caso de que se trate de amparo contra leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, siendo que en la especie posiblemente la jurisprudencia sea de un Tribunal Colegiado de Circuito.

A grandes rasgos, estas son las ideas que dan estructura al amparo indirecto contra normas, entre ellas las leyes del Congreso de la Unión, actos que pueden impugnarse en amparo indirecto conforme al artículo 107, fracción I, inciso b, de la Ley de Amparo.

Por lo que hace al amparo directo, en él excepcionalmente puede atacarse una ley, pidiendo ser esta la que se aplicó durante la secuela de un juicio causando una lesión procesal susceptible de ser reparada (el decreto judicial no causa una afectación de ejecución de imposible reparación), o la que se aplicó al momento de sentenciar, sea esta una norma procesal (verbigracia, la que establece los lineamientos para valorar una determinada prueba) o la de fondo (aquella que sirve para dirimir la litis). En este tipo de juicios, la autoridad responsable será el órgano judicial que emitió la sentencia, sin que la autoridad legislativa tenga intervención en el juicio de amparo.

En términos de la fracción IX del artículo 107 constitucional, la sentencia de amparo directo en que se haga el pronunciamiento sobre la validez constitucional de una ley o su nulidad por violar la Constitución, puede

ser recurrida merced a la revisión, recurso que puede promover el quejoso (si se decretó la constitucionalidad de la norma) o el tercero interesado (en caso de determinarse la inconstitucionalidad aducida), sin que el Congreso (que no es parte en el juicio) pueda inconformarse.

1.10 Acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional al que se ha tildado de “abstracto”; en virtud de que quien demanda la declaratoria de nulidad de una norma no persigue la defensa de un patrimonio particular, sino el imperio de la Constitución dentro del sistema jurídico nacional.

Esta instancia de control constitucional, procede solamente contra leyes (federales y locales) y tratados internacionales, sin que otro acto jurídico, ni siquiera los acuerdos de observancia general del Consejo de la Judicatura Federal sean materia de estudio en cuanto a su validez constitucional por esta vía.

Una peculiaridad de esta instancia es que es la única vía de defensa constitucional que procede contra leyes electorales, en contra de las cuales no proceden ni el juicio de amparo ni el juicio de controversia constitucional, aunque en términos del sexto párrafo del artículo 99 de la ley suprema, en cada caso concreto que se promueve ante el Tribunal Electoral, este podrá “resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.⁴ De este párrafo se desprenden las siguientes ideas:

1. Tanto la Sala Superior como las Salas Regionales, todas del Tribunal Electoral, pueden ejercer esta atribución.
2. Para ejercer esta atribución, la Constitución no precisa si debe hacerse valer por la parte actora o si de oficio la ejercerá el Tribunal Electoral.
3. La resolución no declara la inconstitucionalidad con efectos generales,
4. Resuelto el tema de no aplicación de la norma (es decir, declarada la inconstitucionalidad de la misma), la Sala Superior del Tribunal Electoral lo informará a la Suprema Corte de Justicia, sin precisarse cuáles son los fines de esa información y cuál es la competencia que surge a partir de allí a favor del alto Tribunal.

Por lo que hace al procedimiento de acción de inconstitucionalidad, este se resume en seguida:

La acción la puede ejercer una minoría legislativa consistente en al menos el treinta y tres por ciento de los diputados o senadores del Congreso de la Unión o el Ejecutivo federal, así como la Comisión

4 Principio de relatividad de los efectos de la resolución. Artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Acceso a la Información, el fiscal general de la República o un partido político con registro ante el Instituto Nacional Electoral, si es que se ejerce contra leyes federales, pues si se endereza contra tratados internacionales, la Cámara de Diputados carece de legitimación activa.⁵

Esta vía se hace valer ante la Suprema Corte de Justicia en demanda de declaratoria de nulidad de la norma que estimen inconstitucional, substanciándose un procedimiento que no llega a ser juicio, en el que la máxima autoridad jurisdiccional del país estudia la validez constitucional de la norma para decidir si dicho acto legislativo es inconstitucional o no viola la norma suprema del país. Conforme a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este procedimiento pueden desahogarse algunas pruebas que sirvan de base para dirimir la contienda, sin que ello implique que se está ante un juicio propiamente.

En torno a la sentencia de este procedimiento, la misma tiene efectos generales, solamente si se aprueba el proyecto de sentencia que somete a la consideración de la Suprema Corte de Justicia uno de sus ministros por al menos ocho votos de los integrantes del alto tribunal, con lo cual se hará una declaración de nulidad de la norma en torno a todas las personas que puedan caer en el supuesto normativo respectivo, de modo tal que la norma será expulsada del sistema jurídico nacional y no podrá aplicarse en contra de persona alguna.

1.11 Controversia constitucional en materia de normas generales

En cuanto al juicio de controversia constitucional, este medio de control constitucional contra actos legislativos, como normas de observancia general, lo enderezará el Ejecutivo federal, ejerciendo la acción correspondiente ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por conducto del consejero jurídico del gobierno, presentándose en este caso un debate jurídico-procesal entre dos poderes públicos: el Ejecutivo, que demanda la nulidad de un acto, y el Legislativo, que emitió el acto que el Ejecutivo pretende sea anulado.

La competencia para conocer de este juicio es del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin que lo puedan resolver las salas; para su substanciación, el presidente del alto tribunal designará a un ministro que se denomina instructor, quien emite las resoluciones de trámite que pueden ser recurridas ante el Pleno de la propia Suprema Corte, resolviéndose ese recurso de manera definitiva.

En el caso de esta vía de control constitucional, hay un juicio en toda la expresión de la palabra, a grado tal que inicia con una demanda, la cual se admitirá y se emplazará al demandado para que la conteste e, inclusive, formule una contrademanda. Las partes en ese juicio tienen la posibilidad de aportar medios de prueba, los que se desahogarán en una audiencia; en esta diligencia judicial, las partes pueden alegar.

5

Artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.

Concluida esta etapa, se pasa a un período en el que el ministro instructor elaborará un proyecto de sentencia que someterá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el que en sesión pública resolverá en definitiva este juicio, sin que contra la sentencia del Pleno proceda recurso alguno.

Los efectos de la sentencia serán absolutos, si es que el proyecto de sentencia es aprobado por el voto de al menos ocho ministros del alto Tribunal.

Es importante subrayar que el juicio de controversia constitucional no es procedente en materia electoral, por lo que las normas en este ámbito no pueden ser impugnadas por esta vía, a pesar de que se estime que son contraventoras del texto constitucional; la única vía que se puede enderezar contra una norma de corte electoral es la acción de inconstitucionalidad, conforme al tercer párrafo del artículo 105 constitucional.⁶

Conclusión

Las leyes federales, actos del Congreso de la Unión, son actos jurídicos susceptibles de ser estudiados en cuanto a su validez constitucional por el Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo, de la acción de inconstitucionalidad y del juicio de controversia constitucional; excepcionalmente, el Tribunal Electoral puede decidir la no aplicación de la norma a un caso concreto, supuesto en el cual remitirá el asunto a la Suprema Corte de Justicia, sin que la Constitución especifique cuál es el objetivo de esa remisión.

La sentencia de los juicios de amparo tiene efectos relativos, por lo que solamente beneficiarán a quienes fueron parte en ese juicio, en tanto que las sentencias de los juicios de controversia constitucional o de los procedimientos de acción de inconstitucionalidad, aprobadas por al menos el voto de ocho ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen efectos absolutos o generales, por lo que se dice que expulsan del sistema jurídico nacional la norma tildada y declarada inconstitucional.

Fuentes

ARELLANO, C. (1982). *El juicio de amparo*, México, Porrúa.

BURGOA, I. (1996). *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

____ (1985). *El Juicio de amparo*, 21ª. ed., México, Porrúa.

HERNÁNDEZ, O. (1983). *Curso de amparo*, 2ª ed., México, Porrúa.

NORIEGA, A. (1980). *Lecciones de amparo*, 2ª ed., México, Porrúa.

TENA, F. (1981). *Leyes fundamentales de México 1808-1979*, 10ª ed., México, Porrúa.

6 Queda asentado que por un error se trata de ese párrafo, pues el mismo debiera ser el segundo párrafo del inciso "f" de este precepto y fracción, como originalmente se creó, pero al reformarse el numeral para incluir otras hipótesis de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, se estableció como un párrafo ajeno a ese inciso y así se ha mantenido por error.

Fuentes recomendadas

CASTRO, J. (1979). *El sistema del derecho de amparo*, México, Porrúa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917), Disponible en <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>

DEL CASTILLO, A. (2018). *Compendio de juicio de amparo*, 6ª ed., Ediciones Jurídicas Alma, S.A..

____ (2015). *Introducción básica al derecho procesal constitucional mexicano*, 3ª ed., México, Ediciones Jurídicas Alma S.A.

____ (2017). *Ley de Amparo comentada*, 2ª ed., México, Ediciones Jurídicas Alma S.A.

2. La función de control del Congreso de la Unión y la política exterior de México

MARÍA GUADALUPE DURÁN ALVARADO⁷

SUMARIO: Introducción. 2.1 La economía de México y su política exterior (doctrinas). 2.2 La economía de México y su política exterior a partir de los años ochenta. 2.3 El gobierno de Enrique Peña Nieto. 2.4 La función de control del Congreso de la Unión. 2.5 Un gobierno con mayoría en el Congreso. 2.6 México y los derechos humanos. 2.7 La postura de México en el caso Venezuela. 2.8 La doctrina Estrada. 2.9 La nueva política exterior de México. 2.10 La Carta Democrática Interamericana. 2.11 Los mercados e inversionistas extranjeros. Conclusiones. Fuentes.

RESUMEN: El Congreso mexicano se encarga de realizar la función de control a través de sus dos Cámaras, en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen, que en particular llevan a cabo sobre la actividad que realiza el Ejecutivo, con la finalidad de verificar que este ajuste sus actos a las disposiciones establecidas en la ley; además, el control es un mecanismo de articulación y colaboración del (poder) Legislativo/Ejecutivo, en torno a una tarea de gobierno con objetivos políticos comunes. La participación del Congreso, como órgano de control dentro del Estado, es una consecuencia directa de la aplicación del principio de separación de funciones y de la concurrencia de los poderes en la conformación de la voluntad del Estado; lo que constituye uno de los elementos definitorios del Estado democrático moderno. Destaca la participación que el Senado tiene en la aprobación de los tratados o convenciones diplomáticas que suscribe el Ejecutivo; esto implica que el Senado debe examinar el contenido del tratado o convención propuesto para su aprobación, con objeto de determinar si no existe oposición alguna en la Constitución. Asimismo, el Senado realiza una función de contrapeso con el Ejecutivo Federal, a efecto de que este realice sus funciones dentro de un marco de respeto irrestricto a la Constitución. Dentro de la política exterior, el Senado debe ser cauto, a efecto de no propiciar enfrentamientos con otros gobiernos, velando siempre por el respeto a la soberanía de cada uno, eligiendo el diálogo como forma de entendimiento en la búsqueda de soluciones.

PALABRAS CLAVE: Congreso, política exterior, relaciones internacionales, Constitución, soberanía.

ABSTRACT: The Mexican Congress performs the function of control through its two chambers, is given in the sense of inspection, fiscalization, verification, review or examination that is held on the activity that the Executive performs, to verify that this branch adjusts its acts to the provisions established in the Law; also, the control is a mechanism of articulation and collaboration between Legislative/Executive, around a government function with common political objectives. The participation of the Senate, as a mechanism of control within the State, is a direct consequence of the application of the principle of separation of functions and the concurrence of the powers in the conformation of the will of the State; which it constitutes one of the defining elements of the modern democratic State. Stands out the participation that the Senate has in the approval of the treaties or diplomatic conventions signed by the Executive; this implies that the Senate must examine the content of the treaty or convention proposed for its approval, with the objective of determining if there is no opposition in the Constitution. Likewise, the Senate performs a function of counterweight with the Federal Executive, in order that the Executive fulfills his functions within a frame of unrestricted respect for the Constitution. The Senate must be cautious in foreign policy, avoiding confrontations with other governments and ensuring respect for the sovereignty of each one. Choosing dialogue as a way of understanding in the search for solutions.

KEYWORDS: Congress, Foreign policy, International relations, Constitution, Sovereignty.

Introducción

En México, el federalismo ha pasado por un sistema político que fue dominado durante muchos años por un presidencialismo sumamente fuerte. Serna explica que la presidencia ejerció una influencia determinante no solo en la política local, sino en el Congreso de la Unión y hasta en la Suprema Corte de Justicia (como se citó en Perezcano, 2017, pp. 249-279).

En el federalismo mexicano, el Senado se concibió como el órgano que representa equitativamente a los estados en el Congreso. Históricamente se ha integrado por el mismo número de senadores por cada entidad federativa, independientemente del número de habitantes que cada una tenga.

Dentro de un régimen democrático, el Senado solo puede legitimarse si la forma estatal en que se estructura es la federal, ya que dicho órgano se integra con representantes de las entidades federativas. Bajo esta tesitura, el Senado constituye un cuerpo de equilibrio político que asegura su igualdad en lo que atañe, sobre todo, al ejercicio del Poder Legislativo.

La destacada participación del Senado en la aprobación de tratados y/o convenciones diplomáticas que suscribe el Ejecutivo, implica que debe examinar el contenido de estos, con objeto de determinar si no existe oposición alguna en la Constitución.

Los tratados internacionales, una vez que son perfeccionados, van a producir el mismo efecto que las leyes. Requieren de la aprobación del Senado porque en ello va implícito el compromiso de México como unidad nacional frente a aquellos con los que se desea establecer relaciones.

Ahora bien, puede decirse que, a partir de la Revolución de 1910, México comenzó su largo camino hacia la búsqueda y permanencia en sus relaciones internacionales, buscando constantemente mejores niveles de desarrollo y, por ello, participa de manera constante en diversos foros con el propósito de afianzarse política, económica y socialmente.

No obstante, los problemas internacionales en los que se involucró, salió airoso y es posible que obtuviera ese éxito gracias a la utilización de diversas doctrinas que impulsaron su política exterior.

En el desarrollo de este artículo se analizarán, de manera breve, las doctrinas que han servido de base a la política exterior de México, realizando un recorrido histórico acerca del manejo y aplicación de la política exterior que caracterizó a los gobiernos de fin de siglo XX y el actual siglo XXI. De la misma manera se hará referencia al papel que desempeña el Congreso de la Unión, principalmente el Senado dentro de esta perspectiva.

2.1 La economía de México y su política exterior (doctrinas)

No es posible entender la política exterior de México sin antes revisar algunas de las doctrinas que le dan sustento a su desarrollo, así se tiene, por ejemplo: la doctrina Calvo (Carlos Calvo, 1896) (Agustín, 2019, pp. 192-217). Esta doctrina surgió por las especiales condiciones de debilidad política y económica de los países latinos, lo que propiciaba que muy a menudo los súbditos presentaran reclamaciones que a veces constituían verdaderos abusos y que se manifestaban en una intervención de las potencias en los asuntos internos de esos países.

Para reivindicar estos abusos, se ha introducido en la práctica de las naciones hispanoamericanas la costumbre de incluir en los contratos celebrados con extranjeros, la condición de que no recurrirán a la protección diplomática para los conflictos que pudieran surgir de la interpretación o aplicación de tales contratos, debiéndose considerar para estos efectos, como nacionales del país en cuestión.

La doctrina Carranza (1918) (Agustín, pp. 192-217) declara la igualdad entre los países y por ello respetan su soberanía e instituciones. Se formuló además la doctrina Estrada (1930), por la que México no juzga, positiva o negativamente, a los gobiernos o cambios en los gobiernos de otras naciones, porque ello supondría una violación a la soberanía de otro país.

Actualmente, la política exterior de México se ve algo desdibujada, toda vez que el nuevo gobierno apuesta por un esquema de izquierda, enfocado en un centralismo del poder en el Ejecutivo federal, dejando de lado el fortalecimiento de las relaciones internacionales.

Tal como sucedió cuando México adoptó una postura divergente a raíz de la integración del Grupo Lima, que surgió con motivo de la convocatoria unilateral de Nicolás Maduro cuando llamó a una Asamblea Constituyente, a modo de sustituir a la legítima.

Por otro lado, en contraposición a la Carta Democrática (Grupo Lima), está el Foro de São Paulo, congregación de partidos de izquierda (entre ellos, MORENA), cuya prioridad es un proyecto de transformación socioeconómica (el socialismo del siglo XXI), el cual surgió en 1990 como iniciativa del Partido del Trabajo brasileño.

Con base en este Foro, los partidos miembros que lleguen al poder se comprometen a ayudar a otros gobiernos y partidos del resto de América Latina para impulsar ese proyecto, no idéntico, pero sí inspirado en el modelo cubano.

En México, se ha visto esta forma de seguimiento a los postulados del Foro de São Paulo, en donde el presidente Andrés Manuel López Obrador expresa las ideas de dicho Foro, como otros gobiernos ya lo hicieron, tal es el caso del extinto presidente Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales, en Bolivia.

2.2 La economía de México y su política exterior a partir de los años ochenta

En los años ochenta, México emprendió un esfuerzo económico internacional que poco a poco reforzó con posiciones de carácter político que lo distanciaron de ese pasado, donde la discreción y el actuar en conjunto con sus pares se valoró más pertinentemente que el sobresalir y participar como una potencia en lo individual y las agrupaciones que estas suelen integrar de forma exclusiva (Villamar, 2013, p. 209).

Por supuesto que la crisis que llevó a varios países a la adopción del liberalismo tiene que ver con el impacto económico de la época, y México no fue la excepción, ya que su política exterior cambió de un enfoque político a uno económico, lo cual se ve en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, 1986). Con este, México realizó una serie de cambios económicos con un gran impacto político tanto interna como externamente.

En virtud de lo anterior, la Constitución mexicana se reformó en su artículo 89, para determinar que es facultad del presidente:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

En los noventa, México siguió con un fortalecimiento económico, seguido de un desarrollo social y político en el que ya se hablaba de los beneficios de la globalización; asimismo, en esta época aparecen empresarios con una nueva visión de política económica, debido a que el Estado privatizó varias empresas estatales provocando que los sectores productivos y de servicios se hicieran altamente competitivos a escala global.

En 1994, México ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), dando un paso importante que sentó un precedente positivo y que dio como resultado el crecimiento y desarrollo en la política comercial del país.

Luego, la máxima relevancia por el “incuestionable carácter estratégico”, fue la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 (Villamar, 2013, p. 210).

Esta época también está marcada por una serie de acontecimientos de carácter social, sin desvincularlos de lo económico y lo político; hay que recordar, por ejemplo: la crisis del Estado al inicio de gobierno de Ernesto Zedillo; el proceso de transición a la democracia; el surgimiento del movimiento zapatista en Chiapas; el proceso de globalización internacional y, la dependencia cada vez mayor en relación con Estados Unidos, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Chacón y Garza, 2002, p. 9).

A partir del año 2000 se vislumbró un cambio para México cuando los ciudadanos, cansados del partido en el poder, PRI (Partido Revolucionario Institucional), eligieron a un nuevo representante del Ejecutivo; esta vez surgido de las filas del PAN (Partido Acción Nacional).

Las altas expectativas que generó un gobierno distinto al anterior régimen, fueron rápidamente echadas por tierra porque “debido a su propia concepción el proyecto de política exterior del gobierno del cambio ha resultado irrealizable, la gestión en sí misma se ha malogrado, en buena medida, por el mal desempeño de los responsables de llevarlo a cabo” (Iruegas, 2006, p. 96).

En este periodo se rescató el tema de los derechos humanos, bandera enarbolada por el gobierno de Vicente Fox y que marcó su diferencia respecto a su política exterior.

En el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), la política exterior estuvo encaminada a resolver cualquier controversia surgida durante el mandato de Fox. Se puede afirmar que, bajo esta administración, México trabajó intensamente para terminar con las diferencias internacionales, y seguir manteniendo relaciones de amistad y cooperación con varios países.

Durante el gobierno calderonista, se trató de volver al profesionalismo que caracterizó a la política exterior mexicana y se logró.

Un poco más tarde, y en la búsqueda de nuevos horizontes comerciales, México se centró en América Latina y participó en la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010, así como en la instauración de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en 2011.

Posteriormente, participó en 2010 en la organización y conducción de la 16 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP-16).

En 2011, México intentó, sin éxito, conseguir para el banquero central mexicano la Dirección del Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, casi al final del sexenio presidió, en 2012, el Grupo de los 20 (G20), en lo que fue una oportunidad ideal para mejorar su imagen internacional (Villamar, 2016, p. 200).

2.3 El gobierno de Enrique Peña Nieto

El PRI tomó la batuta del poder al ganar las elecciones en 2012 con Enrique Peña Nieto, quien se convirtió en un personaje muy controvertido durante su administración. Lo primero que hizo fue negociar con los dos

partidos fuertes de la oposición, PAN y PRD (Partido de la Revolución Democrática), considerados adversarios irreconciliables; de esta manera consiguió la formulación de una serie de reformas que fueron apoyadas por todos los partidos, un hecho insólito y que le mereció a Peña Nieto vislumbrarse como un gran estadista. El Pacto por México, recogía una serie de reformas políticas y económicas, algunas de ellas incluso a nivel constitucional.

En su discurso a la nación en 2012, Peña Nieto dio a conocer los cinco ejes sobre los que trabajaría su administración:

1. Pacificar el país
2. Aumentar la equidad social
3. Lograr una educación de calidad
4. Alcanzar una economía próspera “para transformarse en una potencia económica emergente” (Peña, 2012)⁸
5. Lograr que México sea un actor con responsabilidad global, para que sea “un país solidario, que asuma su compromiso con las mejoras causas de la humanidad” (Peña, 2012).

Los ejes 4 y 5 permitieron vislumbrar que la economía sería la base para una actuación exterior (Villamar, 2016, p. 215).

En 2013, se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo (PND) construido sobre los cinco ejes señalados. El PND insistió en los valores y principios de la política exterior ya descritos, la tradición diplomática mexicana y los logros recientes de esta, la COP-16 y el G20; presentó un diagnóstico del mundo en medio de transformaciones del sistema internacional marcado por la dispersión: dinámicas y actores nuevos, tendencias tecnológicas y científicas, amenazas y soluciones, entre otros, con lo cual México se ubicó en el umbral de “consolidarse como una potencia emergente”, pasando revista a su presencia global (Gobierno de la República, 2013).

En dicho Plan, se destaca el valor que para el gobierno tiene el libre comercio y la integración regional; de ahí la celebración de los distintos tratados de libre comercio, la participación en el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP) y la Alianza del Pacífico.

Por supuesto, materia altamente importante para este gobierno lo constituyó el problema migratorio. Tanto los que emigran a Estados Unidos, principalmente, como los que eligen a México como lugar de tránsito o de destino. La base principal descansa sobre la protección de los mexicanos en el exterior y de los derechos humanos de los extranjeros en el territorio nacional.

Para lograr la última meta de “consolidar el papel constructivo de México en el mundo”, el PND propone cuatro objetivos:

- 5.1. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el escenario global
- 5.2. Promover el valor del país mediante la difusión económica, turística y cultural
- 5.3. Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva
- 5.4. La protección de los intereses de los mexicanos en el exterior, al tiempo que se protegen los derechos de los extranjeros en México (Gobierno de la República, 2013)

Durante el gobierno de Peña Nieto, la política exterior se consolidó, de tal manera que se tuvo representación diplomática en muchos países; el Servicio Exterior Mexicano (SEM) estaba integrado por 1 114 diplomáticos, representando al país en 76 embajadas alrededor del mundo y 69 consulados (Maihold, 2016, p. 547).

Es importante la actividad que realiza el SEM, ya que atiende a una comunidad de mexicanos en el extranjero cercano a los doce millones de personas.

Por otra parte, existen otros actores mexicanos con asuntos internacionales, tal es el caso de las empresas nacionales, por ejemplo: Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con facturaciones millonarias y presencia en los mercados de América del Norte y América Latina, algunas más en Europa y Asia.

Las decisiones de estos actores económicos influyen en las agendas internacionales de México, en las prioridades y promoción gubernamentales, y en la forma en que se percibe a México.

Pero no todo pintó bien para México, en 2014 una serie de sucesos dentro del país revirtieron la buena impresión exterior, debido a la corrupción política e institucional, la violación a los derechos humanos, la falta de libertad de expresión (muerte de varios periodistas) y la violencia desatada por el crimen organizado.

El caso Ayotzinapa tuvo alcances internos y externos enormes, y debilitó la credibilidad del gobierno de Peña Nieto. Al respecto, se presentaron diversas teorías relativas al suceso del secuestro y desaparición de los alumnos de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa. En la investigación intervinieron varias autoridades nacionales e internacionales con el objetivo de clarificar los hechos y determinar responsabilidades.

El caso de los normalistas desaparecidos representó para el gobierno un costo político muy alto, ya que evidenció con crudeza la degradación de las instituciones y la poca o nula confiabilidad en las mismas.

Además, se sumó a estos desafortunados eventos el discurso de Donald Trump, quien desde su precampaña y campaña arremetió contra México, concretamente al referirse a la migración mexicana, misma que asoció con la delincuencia y consideró una amenaza para la seguridad nacional estadounidense.

La relación binacional más importante de México no siempre estuvo exenta de diferencias, no obstante, hubo gobiernos que lograron un acercamiento y entendimiento cordial. Con aquél presidente norteamericano el gobierno de Peña Nieto mantuvo una relación de manera discreta, evitando que el mandatario encontrara eco en sus desplantes agresivos.

El nuevo gobierno mexicano parecía que seguiría el mismo camino, sin embargo, han surgido una serie de acontecimientos que hacen presumir que López Obrador decidió pactar con Trump, si no es así, no se explica cómo y por qué, este gobierno ha permitido que el mandatario estadounidense utilice el territorio de nuestro país como antesala de solicitantes al derecho de asilo tramitado en Estados Unidos; esto implica un gasto económico que México no tendría por qué pagar, aunado a los problemas propios de personas extranjeras que necesariamente tienen que cubrir necesidades de alimento, alojamiento, trabajo, asistencia médica, entre otros.

Esto, por supuesto, en el plano externo no dejó bien parado al país, pues sigue siendo pisoteado por su poderoso vecino del norte, y esta imagen es exportada a nivel internacional.

Además, desde el punto de vista de la autora del presente trabajo, es claro que negoció respecto de los grupos de migrantes hondureños, salvadoreños, guatemaltecos y demás, para evitar que estos se internaran en territorio estadounidense y fuera finalmente México el país de destino y no solo de tránsito.

Todo esto conlleva a una serie de problemas de derechos humanos, ya que el país no tiene la infraestructura para recibir de manera masiva a miles de extranjeros que por diversas causas huyeron y siguen trasladándose de sus países de origen, y esperan encontrar un mejor destino aquí o en Estados Unidos. Aunado a lo anterior, México se encuentra ante un grave problema de tráfico y de desaparición forzada de personas, por lo que las autoridades mexicanas definitivamente han sido rebasadas por el crimen organizado.

Ante esta realidad, un país como México no garantiza los derechos humanos de los migrantes al cien por ciento. Se espera, por supuesto, que se encuentre una manera pacífica y respetuosa con respecto al trato que se dé a los migrantes.

Ahora bien, en espera de la ratificación por parte del Congreso norteamericano del nuevo tratado de libre comercio, Peña Nieto buscó relacionarse con otros gobiernos a fin de expandir su comercio.

En relación con Latinoamérica es notable la importancia que el gobierno mexicano dio desde su comienzo a la Alianza del Pacífico, como un mecanismo de integración entre Chile, Colombia, México y Perú en 2011.

La apuesta del gobierno por la Alianza, que en un principio, se leyó como la preferencia basada en el libre mercado entre gobiernos latinoamericanos más o menos conservadores, parece haber sido una apuesta afortunada una vez visto el cambio de orientación de los gobiernos de Argentina y de Brasil (Villamar, 2016, p.220).

Los cambios políticos en la región latinoamericana sucedidos durante el gobierno de Peña Nieto, incrementaron el interés por pertenecer a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Esta es una organización intergubernamental que reúne a 34 países comprometidos con las economías de mercado y con sistemas políticos democráticos, que en su conjunto representan el 80 % del PIB mundial.

La OCDE está más cerca que nunca de América Latina y el Caribe: Chile y México son países miembros de la organización; Colombia y Costa Rica están en proceso de adhesión; el órgano está llevando a cabo un programa con Perú y un programa de cooperación con Brasil. Ser un país miembro de esta organización, por tanto, sirve para prosperar, ya que promueve *políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo*.

Por otra parte, en las relaciones con Latinoamérica, hay varios temas que preocuparon y ocuparon al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, tales como la producción y tráfico de drogas, luchas entre organizaciones delictivas transnacionales, diversificación de las actividades criminales, entre otras cosas.

Como se puede ver, durante el gobierno de Peña Nieto la política exterior se caracterizó sobre todo por la búsqueda y apertura de nuevos mercados. Se intensificaron las relaciones internacionales a través de la diplomacia y México figuró en el marco internacional como un país con la firme intención de respetar y proteger los derechos humanos internos y externos.

Se vio respetuoso de las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde fue encontrado responsable en distintos casos de violación de los derechos humanos.

Pero no logró evitar que dentro y fuera del país, la percepción global fuera de un gobierno con un índice de corrupción en todos los niveles de proporciones mayúsculas, y esto se vio reflejado en las siguientes elecciones para presidente de la República, gobernadores, diputados, senadores, jefe de gobierno de la Ciudad de México, alcaldes, entre otros, donde el partido MORENA fue vencedor.

2.4 La función de control del Congreso de la Unión

La función de control que desarrolla el Congreso mexicano, a través de sus dos cámaras, está dada en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que llevan a cabo sobre la actividad que realiza el Ejecutivo, con la finalidad de verificar que este ajuste sus actos a las disposiciones establecidas en la ley; además, el control es un mecanismo de articulación y colaboración del Legislativo-Ejecutivo, en torno a una tarea de gobierno con objetivos políticos comunes.

La participación del Congreso, como órgano de control dentro del Estado, es una consecuencia directa de la aplicación del principio de separación de funciones y de la concurrencia de los poderes en la conformación de la voluntad del Estado; esto constituye uno de los elementos definitorios del Estado democrático moderno. Destaca la participación que el Senado tiene en la aprobación de los tratados o convenciones diplomáticas que suscriba el Ejecutivo; lo que implica que el Senado debe examinar el contenido del tratado o convención propuesto para su aprobación con objeto de determinar si no existe oposición alguna en la Constitución.

Los tratados internacionales, una vez que son perfeccionados, van a producir el mismo efecto que las leyes. Requieren de la aprobación del Senado porque en ello va implícito el compromiso del país como una unidad nacional, frente a aquéllos con los que se desea establecer relaciones.

La aprobación del Senado se puede caracterizar como una función de control, toda vez que la verificación de la constitucionalidad del tratado o de la convención diplomática se realiza en el marco preestablecido

por el poder constituyente y el legislativo en su totalidad y en su calidad de órgano de delimitación de los actos del Poder Ejecutivo.

Con respecto a la participación que el Senado tiene en la aprobación y ratificación de nombramientos que el presidente de la República hace de ciertos funcionarios, esta representa una medida más de control legislativo frente al Ejecutivo en cuanto a la estabilidad de la administración.

Otra de las acciones de control que realiza el Senado y que tiene como propósito fiscalizar la acción política del gobierno, lo constituye el integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

La existencia del Congreso legislativo garantiza la creación de leyes justas, pues en su proceso de aprobación participan tanto la representación popular como la representación de los estados que conforman la República mexicana; con su participación en el proceso legislativo se evita cualquier exceso en que pudiera incurrir una sola instancia legislativa.

Ahora bien, existen las iniciativas que tienen los legisladores para poder influir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México, en este caso particular, los legisladores recurren a ciertos instrumentos para poder participar en el diseño de dicha política. Los mecanismos más utilizados son los *puntos de acuerdo*.

En general, los puntos de acuerdo son exhortos que hace el Congreso para que el Ejecutivo adopte una decisión acorde a la visión de los legisladores. Sin embargo, estos instrumentos no tienen un carácter vinculatorio, es decir, no existe una ley que obligue al Ejecutivo a cumplir con estas propuestas. De acuerdo con la Constitución mexicana, el presidente dirige la política exterior, en otras palabras el Ejecutivo goza de una preeminencia en el proceso de toma de decisiones de la política exterior; debido a esta supremacía de la rama ejecutiva, los congresos buscan mecanismos para contrarrestarla.

Los puntos de acuerdo son instrumentos que buscan alcanzar este objetivo, y son mecanismos que sirven para:

1. Aumentar la participación del Congreso en el proceso de toma de decisiones
2. Servir de contrapeso al Ejecutivo
3. Ampliar las facultades del Poder Legislativo en materia de política exterior

Los diferentes tipos de puntos de acuerdo que existen son: exhortos, solicitudes de información, extrañamientos, reconocimientos, solicitudes de comparecencia, creación de grupos de trabajo, entre otros (Velázquez y Marín, 2010, p. 2).

En México, el estudio de los puntos de acuerdo del Congreso en materia de política exterior, es un tema prácticamente novedoso para las disciplinas de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales (Velázquez y Marín, p. 3).

Anteriormente, no existían incentivos académicos para estudiar esa relación porque prácticamente el Congreso estaba supeditado a la voluntad del Ejecutivo en asuntos internacionales, es decir, la relación

era meramente lineal. De hecho, el Ejecutivo mantenía el monopolio del poder en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

2.5 Un gobierno con mayoría en el Congreso

Después del proceso electoral y por primera vez desde 1997, un partido de coalición tiene mayoría absoluta en ambas cámaras. Es la primera ocasión, en 24 años, que el presidente de México cuenta con mayoría en la totalidad del Poder Legislativo.

Se estima que en la Cámara de Diputados MORENA y sus aliados de la coalición Juntos Haremos Historia, PT (Partido del Trabajo) y PES (Partido Encuentro Social), cuentan con 303 curules, frente a 140 de la coalición Por México al Frente, PAN-PRD-MC (Movimiento Ciudadano), y 63 de Todos por México, PRI-PVEM-NA (Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, respectivamente).

En el Senado la alianza Juntos Haremos Historia tiene 70 espacios; el Frente, 38, y Todos por México, 20.

Asimismo, del total de cargos de elección popular de diputados en 30 entidades, 58.7% fue para MORENA, incluyendo la mayoría en 19 legislaturas estatales. Ante este momento histórico de la vida democrática de México, vuelve a adquirir relevancia garantizar la efectividad de los contrapesos en las cámaras del Congreso de la Unión.

Los contrapesos son eficaces para evitar tentaciones autoritarias de las mayorías y garantizar la pluralidad de las voces en la representación.

En las últimas décadas se tuvieron avances significativos en la negociación de las fuerzas políticas al interior del Congreso de la Unión, y eso es algo que se debe preservar. La ciudadanía participa más activamente en la formulación de propuestas y la generación de consensos en el Poder Legislativo. No obstante, la democracia no es un estadio estático y definitivo, es un proceso que debe actualizarse constantemente.

2.6 México y los derechos humanos

México no cuenta con un mecanismo para garantizar el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, lo que "limita la garantía, el respeto y la protección", como lo señaló la Auditoría Superior de la Federación (Senado de la República, 2018, p. 25).

Es evidente que en el país las ejecuciones, la tortura y las constantes y cada vez más frecuentes desapariciones, constituyeron un foco de alarma que mostró las fallas de México en derechos humanos durante 2018.

En lo que va de 2019, han sucedido una serie de desapariciones de jóvenes nacionales, así como de migrantes sin que las autoridades tengan datos concretos respecto a su paradero.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), México vive una grave crisis de derechos humanos, lo que ha ocasionado que varios países alerten a sus nacionales para que eviten visitar

ciertos lugares de la República mexicana. Todo ello, por supuesto, significa una disminución considerable del turismo y las derramas económicas que conlleva. Además, en el ámbito internacional, la imagen de México está muy deteriorada; se requiere mucho trabajo por parte de todas las instancias e instituciones gubernativas a fin de dar certidumbre en el manejo de los derechos humanos.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) no da seguimiento a los tratados para cuidar su cumplimiento y tampoco cuenta con un documento regulatorio en el que establezca procedimientos de las medidas cautelares y provisionales, recomendaciones y sentencias emitidas por los organismos internacionales y dirigidas al Estado mexicano.

Por ello, no puede determinar el nivel de cumplimiento de los tratados internacionales o si se ha dado solución a las violaciones a los derechos humanos.

Actualmente, México tiene firmados 47 tratados en materia de derechos humanos; 23 son de cumplimiento continuo, lo que obliga al Estado mexicano a su cumplimiento permanente; 14 fueron históricos, los cuales ya no tienen operación y los 10 restantes son de activación y de cumplimiento puntual.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, obligan al Estado mexicano a cumplir los compromisos establecidos en los tratados. Así lo dispone el artículo 26 del instrumento internacional, que a la letra establece:

Artículo 26. *Pacta sunt servanda*. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Ahora bien, con la reforma constitucional de 2011, se cambió el título del capítulo uno de la Carta Magna por “De los Derechos Humanos y sus Garantías” y, se modificaron 11 artículos que elevan a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales de los que México es parte.

La Auditoría Fiscal de la Federación agregó que entre las causas de la falla de los tratados se encuentran: las deficiencias en la garantía; el respeto y la protección de los derechos humanos; la débil coordinación y articulación de políticas de derechos humanos con organismos internacionales; informes incongruentes con las violaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos, así como el incremento de los señalamientos internacionales.

Aspectos que, de acuerdo con la Auditoría, no permite conocer el grado de avance en el cumplimiento de dicho objetivo, ni de la solución del problema público.

Así que, para corregir esta problemática, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe ayudar en la armonización de la legislación nacional y en el retiro de reservas y declaraciones interpretativas. También, debe contribuir al cumplimiento y seguimiento de las medidas cautelares y provisionales, recomendaciones y sentencias emitidas por organismos internacionales al Estado mexicano.

Es cierto que en México persiste la impunidad por violaciones a los derechos humanos; de acuerdo con el reporte 2017 de Amnistía Internacional, la mayoría de ellas se cometen contra civiles, indígenas, mujeres, defensores de derechos humanos y periodistas.

Entre las violaciones de derechos humanos que más se perpetran son: ejecuciones extrajudiciales, tortura, abuso y extorsión a migrantes, desapariciones forzadas, por mencionar algunas.

Por otro lado, desde hace algunos años, la política exterior de México ha vivido en la ilusión de que este país es pacífico y justo. La fantasía que promueven los diplomáticos mexicanos no solo lo publicita como un paraíso turístico, sino también como un país solidario y congruente con sus compromisos en el mundo.

El combate a la realidad sobre los derechos humanos en México es inaudito; las diferencias que tuvo la Secretaría de Relaciones Exteriores en el gobierno de Peña Nieto, con el relator sobre la tortura de la ONU, con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, con el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para el caso Ayotzinapa y, el desdén contra los relatores de derechos humanos de la ONU, en general, muestra que las autoridades tienen un severo problema con aceptar las críticas externas.

Usar la política exterior de México para hacer creer que todo está bien en temas de derechos humanos es peligroso, ya que el Estado mexicano no solo quiere proyectar un país de fantasía, sino que seguirá negándose a cumplir con las recomendaciones de derechos humanos que tanto hace falta que sean realidad.

Lo cierto es que en México hay una crisis de derechos humanos que la ONU y la OEA insisten que reconozca, ya que:

[...] la tortura es práctica cotidiana para obtener confesiones, donde hay casos de secuestro institucionalizado como ciertos arraigos, donde policías y militares están involucrados en casos de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales, donde las investigaciones judiciales van contra las víctimas de las violaciones de derechos humanos, donde los periodistas son asesinados por ejercer su profesión y donde los migrantes centroamericanos son secuestrados y asesinados (Democracia Deliberada, 2016).

México no debe ser visto como un país de fantasía, debe reconocer su realidad. Es cierto que en razón de mantener esa imagen, los diplomáticos mexicanos salen a los foros internacionales a promover las agendas más nobles: el fin del régimen de prohibición de drogas, los tratados de armas, la promoción de los objetivos de desarrollo sostenible, de gobierno abierto, desarrollo urbano, conferencias de cambio climático y diversidad biológica.

Sin embargo, la realidad es que se sigue permitiendo que las armas ilegales entren al país por las fronteras, se reprimen comunidades indígenas que defienden su territorio contra los megaproyectos, se destruyen manglares y, en plena contingencia ambiental, se promueve el uso del auto (Democracia Deliberada, 2016).

2.7 La postura de México en el caso Venezuela

El rechazo que la comunidad internacional ha mostrado al presidente de Venezuela, Nicolás Maduro y su gobierno, encuentra su justificación en el respeto que se pretende debe tener todo país que se jacte de democrático y, por ende, respetuoso de los derechos humanos.

Venezuela vive actualmente una crisis económica que repercute en todos los ámbitos. Su población padece hambre, falta de medicamentos, falta de empleos, en fin, todos los servicios que un Estado democrático debe otorgar a su pueblo han sido negados.

Esto trajo como consecuencia que el pueblo se manifieste en las calles y exija al gobierno de Maduro que cumpla con la voluntad expresada en los últimos comicios, es decir, que deje el poder.

El concierto internacional está con el pueblo venezolano, no con Maduro, al que se tacha de usurpador. No obstante esto, México dio su respaldo a Maduro. Para entender por qué ha manifestado su apoyo y solidaridad a Nicolás Maduro, se debe realizar una travesía histórica que permita ubicarse en el contexto exacto. En diciembre de 2015, los venezolanos eligieron constitucionalmente a los diputados de la Asamblea Nacional Bolivariana, que entraron en funciones en enero de 2016.

En esta votación, los ciudadanos de la oposición superaron a las huestes del chavismo, y con ello, se convirtieron en mayoría en el parlamento; sin embargo, la cosa no quedó ahí, debido a que el presidente Maduro y sus colaboradores se negaron a aceptar la autoridad de la nueva Asamblea Nacional, con la intención de evitar que ejerciera sus funciones constitucionales.

Así que lo primero que hicieron fue desconocer la legitimidad de la Asamblea Nacional Bolivariana, haciendo que los parlamentarios salientes, que serían sustituidos por los electos en 2015, crearan un Tribunal Supremo de Justicia que trató de impedir que se instalara, sin lograrlo. La Asamblea ha correspondido desconociendo, a su vez, los dictados de ese Tribunal.

A lo anterior, se suma la decisión autoritaria de Nicolás Maduro de reelegirse en unos comicios ilegítimos convocados por una "Asamblea Constituyente" integrada a su conveniencia para *sustituir* a la Asamblea Nacional. Luego, arreció la persecución y el encarcelamiento de opositores y la supresión de libertades fundamentales.

Planteado este panorama, las posturas a favor o en contra de Maduro y Guaidó (presidente de la Asamblea General Bolivariana) se sostienen eligiendo entre dos alternativas. La primera es reconocer la legitimidad de la Asamblea Nacional con Juan Guaidó a la cabeza, y la falta de legitimidad del Tribunal Supremo de Justicia impuesto por el chavismo, así como la ilegalidad de la elección de Maduro en 2018 y, por supuesto, de su actual presidencia.

La segunda es lo contrario, reconocer como válidas las disposiciones del Tribunal Supremo a partir de 2016, la validez de la Asamblea Constituyente forzada por Maduro, de las elecciones de mayo y de su nuevo mandato. No hay nada en medio, o se reconoce la elección democrática y a la Asamblea Nacional y sus autoridades o se acepta el golpe autocrático de Maduro.

Lo que hizo Maduro en Venezuela no se puede justificar ni política ni jurídicamente, es una aberración a la democracia de ese pueblo.

Se debe tener la certeza que después del horror de los totalitarismos del siglo pasado, que culminaron en grandes guerras y estrepitosos derrumbes, debe prevalecer la voluntad de la mayoría manteniendo siempre las garantías de la minoría. Lo que cada una de ellas ponga en la canasta de derechos y deberes siempre será controversial. Por eso mismo, la polémica debe ser alentada, auspiciada, perfeccionada, pero jamás detenida y menos suprimida por ninguna forma de poder social, político, económico o cultural.

El gobierno de Maduro es una dictadura; es ilegítimo por la simple razón de que violenta el orden constitucional y trata de perpetuarse en contra de la voluntad de los venezolanos, apoyado en la fuerza militar, que es lo único que lo sostiene. Los hechos hablan por sí solos, cuando la ideología se impone a la razón y a los hechos, solo queda la ceguera.

2.8 La doctrina Estrada

La frase célebre del político mexicano Benito Juárez: "Entre los individuos, como entre las Naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz", lo presenta como predecesor de la ahora reivindicada doctrina Estrada, que surgió en 1930 (Seara, 1985, p. 157). López Obrador, como otros políticos, se apoya en pasajes de la historia para respaldar tal o cual postura o decisión. Pero se basa en la historia oficial, con su maniqueísmo entre buenos y malos (y que calza muy bien con el discurso binario del actual jefe de Estado). Sin embargo, ¿qué tan defensor de la soberanía y la no intervención fue Juárez?

Lo fue frente a Europa, no frente a Estados Unidos. De sobra es conocido el Tratado McLane-Ocampo y sus enormes concesiones, incluyendo el derecho a intervenir en la frontera *sin haber obtenido previo consentimiento* de las autoridades mexicanas. El rechazo en México al Tratado fue tal que, en 1859, el canciller Ocampo se vio obligado a renunciar.

Juárez pretendió comprar legisladores norteamericanos para que ratificaran el ominoso Tratado, pero no consiguió los fondos necesarios. Cuando el gobierno juarista se hallaba en Veracruz, Miguel Miramón ideó un ataque doble por tierra y por mar, con dos fragatas compradas en Cuba. Juárez vio en ello un elevado riesgo de derrota. Según el Tratado McLane-Ocampo podía solicitarse ayuda militar norteamericana para enfrentar a los enemigos internos del gobierno mexicano. Pidió, con base en ello, a la armada norteamericana que detuviera las naves conservadoras antes de atacar Veracruz. Así ocurrió cuando el capitán Turner detuvo a esos barcos en Antón-Lizardo, acusados falsamente de piratería. Dicha acusación fue desmentida más tarde por los tribunales de Nueva Orleans, que señalaron una intromisión ilegal del gobierno norteamericano en México.

En el corazón de los mexicanos de hoy (demócratas o no) no representa nada el nombre de Turner, al que ni conocen, pues la historia oficial se ha encargado de ocultar tan comprometedor suceso que muestra a un Juárez no tan defensor de la soberanía y la no intervención.

El pragmatismo por encima de la soberanía, ¿qué hubieran dicho hoy de todo eso? Los conservadores también justificaron la intervención francesa para detener las injerencias del imperialismo yanqui propiciadas por los liberales. Lo que pasó es que Juárez y los suyos, como muchos políticos de antes y de hoy, utilizaban una doble vara según su conveniencia; no se valía el intervencionismo europeo a favor de los conservadores y la monarquía, pero sí el de los norteamericanos a favor de los liberales y de la república.

Por lo anterior, se puede concluir que Juárez no es el precursor más consistente de la doctrina Estrada. Pocos lo saben, otros lo omiten o lo relativizan, pero los hechos forman la historia y esta debe ser conocida.

2.9 La nueva política exterior de México

Con el nuevo gobierno se inicia una nueva era en materia de política exterior, cuyo principal cambio se centra en una mayor cooperación para el desarrollo con Centroamérica y su creencia o conformidad en la aplicación de los principios de política exterior. Sin duda, rompe con el estilo de hacer política exterior de los últimos 30 años. Su lema es: “La mejor política exterior es la interior”.

Por supuesto que la manera de ejecutar la política exterior de México está íntimamente relacionada con los cambios de la economía internacional y que pueden constatarse a través del GATT (1986) y el TLCAN (1994) reconocido como el proceso de integración económica más exitoso en la historia del país.

En la actualidad, catorce millones de empleos dependen del éxito de la ratificación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) (Chávez, 2019). Su renegociación abarcó temas relacionados con las reglas de origen, estándares laborales, industrias textil y automotriz, solución de controversias, comercio agrícola y compras de gobierno, entre otros.

En materia laboral, por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos exigió a México, una reforma a su legislación acorde con el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aspecto que se trabajó en el Congreso mexicano y que cuenta ahora con una actualización en esta área.

Actualmente México tiene once tratados de libre comercio que le permiten comercializar con 46 países.

El país se ha posicionado como una potencia regional al ser la cuarta economía del continente, la segunda economía en la región latinoamericana después de Brasil. Además, se considera la decimoquinta economía del mundo, el decimotercer país exportador y el noveno importador a nivel mundial.

Con 124 millones de habitantes, 2 millones de kilómetros cuadrados y 3,169 kilómetros de frontera con Estados Unidos, México es el onceavo país más poblado del mundo y el decimotercero en extensión territorial. De ahí que su agenda de política exterior sea tan amplia: migración, cooperación internacional, derechos humanos, régimen multilateral de control de drogas, comercio, inversión y

cambio climático, por citar algunos de los temas principales de la agenda internacional (Chávez, 2019).

México participa activamente en espacios de deliberación política y económica, tales como: el G20, creado en 1999 y conformado, además de la Unión Europea, por Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía. Representa el 66 % de la población mundial y el 85 % del PIB. México es miembro fundador y ocupó la presidencia en 2012.

El grupo MITKA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia), la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo, y el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico, son relevantes para la política exterior del país.

En cuanto al tema de los derechos humanos, en 1990 se creó en México la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), elevándose a rango constitucional en 1992, mientras que la apertura del país al escrutinio internacional comenzó en 1994, cuando por primera vez invitó a observadores internacionales a los comicios electorales de aquel año. Posteriormente, en 2000, México aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTE IDH).

De igual manera, con la firma del Estatuto de Roma que dio origen al nacimiento de la Corte Penal Internacional, la cual ratificó el gobierno de México en 2005, pero con reservas en el artículo 21 constitucional. De esta forma, México abrió así una nueva era en el tema de los derechos humanos que culminó con la reforma constitucional de 2011, donde se añade un principio más de política exterior mexicana: la protección y promoción de los derechos humanos.

La reforma en materia de derechos humanos representó, entre otras cosas, que el Estado no otorga estos derechos, sino que los reconoce, es decir, se aplica el principio de interpretación conforme y principio pro persona en sintonía con las principales convenciones del mundo sobre la materia. Además, el derecho de asilo y el de refugio se elevaron a rango constitucional.

En materia de cambio climático, con el Acuerdo de París, México sumó esfuerzos junto con la comunidad internacional para seguir con el camino emprendido desde la Conferencia de las Partes (COP-16) en Cancún, que en 2010 creó el Fondo Verde Climático. En 2015, el Congreso mexicano creó la Ley General de Cambio Climático.

Junto con la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático, se establecieron como ejes estratégicos a nivel nacional la reducción de la vulnerabilidad de la sociedad y los ecosistemas frente a los efectos del cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia y la resistencia de los sistemas naturales y humanos, en concordancia con el Acuerdo de París.

Corresponderá al nuevo gobierno actualizar los esquemas de política de cambio climático en México a raíz de los acuerdos generados en la COP-24 de Katowice, Polonia.

Por otro lado, las políticas multilaterales en materia de migración constituyen parte sustantiva del interés internacional de México. Cerca de 12 millones de connacionales residen en Estados Unidos, de los cuales casi 6 millones se encuentran con un estatus migratorio irregular. México es país de origen, tránsito y destino de migrantes, haciendo del tema de la migración parte central para la diplomacia mexicana. Actualmente, tiene la red consular más grande del mundo, con cincuenta consulados en Estados Unidos.

Siguiendo esta línea, México, de la mano de Suiza —como países cofacilitadores—, impulsaron en el seno de la ONU el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, cuya firma recayó en el gobierno del presidente López Obrador. En este sentido, México tiene una visión multidimensional del fenómeno de la migración basada en el respeto a los derechos humanos, la responsabilidad compartida, la soberanía del Estado y la cooperación internacional, entre otros. Además, reconoció los beneficios y las aportaciones de los migrantes al desarrollo, tanto para sus países de origen como para los países de tránsito y destino.

A raíz del fenómeno migratorio, México ha retomado el interés en la región de Centroamérica, especialmente en el grupo de países que conforman el llamado Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras).

Por lo tanto, México ha decidido tomar acciones en beneficio de las personas migrantes. Por ejemplo, proteger el derecho de aquellos que desean iniciar y seguir un procedimiento de asilo en Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno del presidente López Obrador ha reiterado que esto no constituye un esquema de tercer país seguro, pero se comprometió a aplicar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas y su protocolo.

Un cambio novedoso se ha dado en relación con la posición del gobierno de México hacia Venezuela. El gobierno de Enrique Peña Nieto, por medio del Grupo de Lima, condenó la ruptura del orden constitucional, instó a no reconocer la elección presidencial de 2018, conminó a reestablecer la democracia y a respetar la Carta Democrática Interamericana, así como permitir el ingreso de la ayuda humanitaria y aceptar las resoluciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la situación política del país.

A principios de enero de 2019, el nuevo gobierno mexicano decidió no firmar una nueva declaración del Grupo de Lima, que pedía no reconocer al gobierno del presidente Nicolás Maduro, sino a la Asamblea Nacional como legítimo representante de la soberanía popular. México invocó el principio de *no intervención*, entre otros, para no firmar, por lo que buscó mantener una posición de país mediador en la región, así como su voluntad para mantener relaciones diplomáticas con Maduro.

En virtud de la posición neutral inicialmente mantenida por México y Uruguay, ambos países convocaron a una conferencia internacional en Montevideo realizada el 7 de febrero de 2019, con la presencia de más de diez países y organismos internacionales, incluida la ONU. El objetivo fue buscar una solución pacífica por medio de un proceso de negociación incluyente y creíble entre todas las partes involucradas en la crisis política venezolana.

De igual forma, será importante revisar el papel que tomará México sobre la situación en Nicaragua y las acciones que guiarán su actuar con Estados Unidos, en aras de asegurar la soberanía nacional, respetar al

Estado de derecho, desarrollar una relación bilateral con una visión constructiva y propositiva que fomente la integración con Norteamérica. Además, continuar con la protección de los migrantes, detener el ingreso ilegal de armas y dinero de procedencia ilícita, así como trabajar para el desarrollo de una frontera segura y ordenada.

No obstante lo anterior, lo cierto es que aún no se le ha dado la suficiente importancia que reviste la política exterior para el país. Esto se ve reflejado en los modestos índices de globalización, el bajo incremento presupuestal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, su personal reducido al mínimo, así como el de los funcionarios egresados del Servicio Exterior Mexicano. Como lo manifiesta el diagnóstico que realizó el Centro de Investigación y Docencia Económicas intitulado *Política Exterior de México 2018-2024*, se cuenta con un diplomático por cada 100 mil habitantes. A esto se le une la pretendida austeridad republicana, que sin duda representa desafíos para la nueva política exterior que desarrollará la Cuarta Transformación del presidente López Obrador (Chávez, 2019).

2.10 La Carta Democrática Interamericana

En 2001 surgió por iniciativa del gobierno de Perú en el contexto de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la *Carta Democrática Interamericana*.

Como consecuencia de la democratización del subcontinente, desde los años ochenta, se invitó a que los gobiernos de la región tomarán postura y presionaran para la defensa de la democracia en los lugares donde empezará a debilitarse. Un activismo diplomático a favor de la democracia y los derechos humanos. Rige en sus postulados:

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla [...] (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p.10)⁹ Los Estados Miembros (de la OEA) reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el hemisferio (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 12).

Y en cuanto a la decisión de ejercer presión ahí donde la democracia esté en riesgo, dice el artículo 20:

Cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p.15).

La Carta ha sido invocada en varias ocasiones y derivó, por ejemplo, en la expulsión de la OEA de Honduras cuando ocurrió el golpe de Estado contra Manuel Zelaya.

Ya se señaló, con relación a Venezuela, que surgió el Grupo Lima a raíz de que Nicolás Maduro convocó unilateralmente una Asamblea Constituyente a modo para sustituir a la legítima.

En contraposición a la Carta Democrática, está el Foro de São Paulo, congregación de partidos de izquierda (entre ellos, MORENA), cuya prioridad es un proyecto de transformación socioeconómica (el socialismo del siglo XXI). Surgió en 1990 como iniciativa del Partido del Trabajo brasileño. Entre sus postulados señala que:

“Los partidos miembros que lleguen al poder se comprometen a ayudar a otros gobiernos y partidos del resto de América Latina para impulsar ese proyecto, no idéntico pero sí inspirado en el modelo cubano” (según el propio Foro en sus documentos) (Crespo, 2019).

En Managua se creó el documento *Consenso de Nuestra América* en 2017, año del centenario de la Revolución de Octubre y 50 aniversario de la caída del Che, y está dedicado al Comandante Fidel Castro. En ese documento se lee: “Nuestro objetivo es construir una correlación de fuerzas a favor del campo democrático popular para continuar avanzando contra el capitalismo salvaje y hacia un horizonte socialista” (Foro de São Paulo, 2017). Y, también:

En América Latina se conocen varios procesos revolucionarios en marcha que han logrado instaurar nuevas constituciones, entre ellos Cuba, Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Bolivia, los que se encuentran actualmente resistiendo y batallando por cambiar América Latina (Foro de São Paulo, 2017).

Por lo cual, se pide respaldar al gobierno de Maduro.

El actual gobierno de México, quien no firmó la Declaración de Lima, invocó la doctrina Estrada para justificarse, aparecida en los años del Callismo, y que fue adecuada para un régimen de partido hegemónico con grandes deficiencias en materia democrática. Se habla también del respeto de la *autodeterminación de los pueblos*.

Así es, respeto por el principio de autodeterminación de los pueblos, sin embargo, el pueblo de Venezuela determinó elegir un Congreso mayoritariamente opositor, en tanto que Maduro *autodeterminó* cancelarlo a través de una Asamblea Constituyente a modo.

En Bolivia el pueblo determinó a través de una consulta formal, no como las del actual gobierno mexicano (apartadas de la Constitución), que Evo Morales ya no pudiera reelegirse un periodo más, pero él *autodeterminó* que sí podía hacerlo. Atendiendo lo anterior, el texto constitucional mexicano tendría entonces que decir en relación con el tema en cuestión, que se respeta la *autodeterminación de los gobernantes más que la de los pueblos*.

De esta manera, puede decirse que la nueva política exterior de México, está inspirada más en el Foro de São Paulo que en la Carta Democrática de la OEA, en donde la doctrina Estrada sirve para justificar ese viraje pro São Paulo.

2.11 Los mercados e inversionistas extranjeros

El presidente López Obrador definitivamente es un político de la vieja escuela, muy conocedor del ámbito social para llegar con sus mensajes a las mayorías; tiene un mayor nivel de aceptación que sus predecesores, sin embargo, las acciones emprendidas al inicio de su sexenio han hecho mella en la confianza de México hacia el exterior. Los mercados e inversionistas ven con resquemor al gobierno de izquierda que canceló el nuevo aeropuerto de Texcoco mediante una consulta popular inconstitucional, representando con ello un daño patrimonial a la nación de enormes proporciones, amén de que los programas de expansión y rescate de la principal empresa productiva del Estado –PEMEX– han sido insuficientes.

Por otro lado, las calificadoras internacionales (*rating companies*), también conocidas como agencias de calificación, son entidades que valoran y califican la solvencia de una empresa o país que emite activos financieros, según ofrezcan garantías sobre su capacidad para pagar los intereses, bonos o cupones y la amortización del capital principal. Estas valoraciones sirven para atribuir un determinado riesgo ante las posibles inversiones. Y es que las inversiones se basan en dos aspectos: el riesgo y la rentabilidad.

Se ha cuestionado su trabajo e imparcialidad, a tal grado que legisladores del partido MORENA propusieron en el Congreso, quitarles su permiso de operación en el país, como si con ello México pudiera tener acceso a créditos con tasas preferenciales o las empresas globales decidieran instalarse o ampliar sus operaciones.

No entienden que el problema no es con las calificadoras, sino que es un asunto doméstico, cuyo origen está en la ignorancia y en la incapacidad de entender cómo se mueve el dinero en el mundo y cómo se construye la confianza.

El paro ferroviario en Michoacán fue un atentado al Estado de derecho, que dejó indefensas a las empresas, que no pudieron mover las mercancías ante la parálisis del gobierno. Fueron más de 30 mil millones de pesos en pérdidas.

Al igual ocurrió con las huelgas que se multiplicaron en Tamaulipas y amenazaron con extenderse a todo el país.

Los empresarios e inversionistas extranjeros han pensado seriamente trasladar sus negocios e invertir su capital en otros países que garanticen su crecimiento pero, sobre todo, que les proporcionen certeza y seguridad. Aspectos que con la Cuarta Transformación consideran que no es posible conseguir y el efecto que ocasionará su salida será un alto índice de desempleo.

Conclusión

El papel que desempeña el Congreso de la Unión al avalar las decisiones del Ejecutivo federal, deben funcionar como un contrapeso, de tal suerte que a través de un análisis exhaustivo se permita llegar a las mejores opciones.

El hecho de que el presidente tenga la mayoría en el Congreso no debe dar pauta a la creación de leyes a modo, tal y como hasta ahora se ha venido realizando. Ciertamente, ya es costumbre que el gobierno entente emprenda una gran transformación constitucional.

El sello reformista del gobierno de Enrique Peña Nieto no tuvo antecedentes en otras administraciones. Fueron de tal importancia las 14 reformas estructurales que por ello se distinguió ante otros presidentes. ¿Qué tanta relevancia e impacto tuvieron en la vida pública y en el bienestar de los mexicanos? Es algo que el tiempo esclarecerá.

En la búsqueda de la Cuarta Transformación promovida por el nuevo gobierno, se está modificando la Carta Magna a tal nivel que, dentro de seis años, será totalmente diferente a la hoy vigente. Tan solo para darle legalidad a la Guardia Nacional se tuvieron que modificar 13 artículos constitucionales: 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123; además de otros que se requieran ajustar para imponer sus intereses.

Con el actual gobierno se inicia una nueva era en materia de política exterior, cuyo principal cambio se centra en una mayor cooperación para el desarrollo con Centroamérica y su creencia o conformidad en la aplicación de los principios de política exterior. Por todo lo señalado, se puede concluir que el Congreso de la Unión enfrentará una serie de retos con la actual administración.

Fuentes

- AGUSTÍN, A. (mayo-agosto de 2019). La doctrina Carranza y el inicio del proceso de normalización de las relaciones exteriores del México posrevolucionario, 1915-1919. *Boletín del Archivo General de la Nación* 2, novena época, año 1, núm. 2, pp. 192-217. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/502682/Bolet_n_9-2_WEB.pdf
- CHACÓN, S. y GARZA, H. (2002). *Entre la globalización y la dependencia. Política exterior de México 1994-2000*, México, El Colegio de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- CHÁVEZ, A. (2019). La actual política exterior de México, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México. Disponible en <http://revistafal.com/la-actual-politica-exterior-de-mexico/>
- CRESPO, J. (14 de enero de 2019). El "Viva México" de Maduro, *El Universal*, México. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-antonio-crespo/nacion/el-viva-mexico-de-maduro>
- DEMOCRACIA DELIBERADA (14 de abril de 2016). El país de la política exterior de fantasía, *Animal Político*, México. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/democratas-deliberados/el-pais-de-la-politica-exterior-de-fantasia/>
- FORO DE SÃO PAULO (2017). *Consenso de Nuestra América*, Managua, Nicaragua.
- Instituto INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. (2003). Organización de los Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, Artículo 1º, p. 10. Disponible en <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1991/carta-democratica-interamericana-2003.pdf>
- IRUEGAS, G. (2006). Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana, en J.E. Navarrete (ed.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México, CEIICH-UNAM.
- MAIHOLD, G. (2016). *México-EU: How to Deal with a Wannabe Leading Power. Europe and the new Leading Powers. Towards Partnership in Strategic Policy Areas*, México, Baden-Baden: Nomos.

- PEÑA NIETO, E. (1 de diciembre de 2012). Discurso íntegro del presidente Peña Nieto a la Nación, *Excelsior*, México. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692>
- PEREZCANO, H. (2007). Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, México. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/201/335#N16>
- Plan Nacional De Desarrollo 2013-2018 (2013). México, Gobierno de la República.
- SEARA, M. (1985). *Política exterior de México*, 3ª ed., México, Colección de textos universitarios en ciencias sociales.
- SENADO DE LA REPÚBLICA. (13 de noviembre de 2018). *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se plantean las preguntas parlamentarias que la Cámara de Senadores formula al Presidente de la República con motivo del análisis del VI Informe de Gobierno*, pág. 25. Disponible en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-13-1/assets/documentos/01_Acuerdo_JCP_PP_VI_Informe.pdf
- VELÁZQUEZ R. (2007). *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés, México.
- VELÁZQUEZ, R. y MARÍN, K. (2010). *Diplomacia parlamentaria mexicana: la participación del Congreso en política exterior a través de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura*, México, Estudios Políticos, p. 2.
- VILLAMAR, Z. (septiembre-octubre 2013). La política exterior mexicana tras el regreso del PRI. Una visión para los próximos seis años, *Nueva Sociedad*, núm. 247, México. Disponible en <https://nuso.org/articulo/la-politica-exterior-mexicana-tras-el-regreso-del-pri-una-vision-para-los-proximos-seis-anos/>
- _____. (2016). ¿Integración latinoamericana en la gobernanza económica global? El G20 y las potencias emergentes en América Latina, en L. Weinberg, *Historia comparada de las Américas: perspectivas de la integración cultural*, CIALC-UNAM, México.

3. Reformar el marco jurídico de la industria minera mexicana para impulsar el desarrollo económico de México

JAIME HERNÁNDEZ SÁNCHEZ¹⁰

SUMARIO: Introducción. 3.1 Antecedentes prehispánicos y coloniales de la minería en México. 3.2 La Ley Minera de 1992. 3.3 El artículo 6 de la Ley Minera. 3.4 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). 3.5 La minería y las áreas naturales protegidas. 3.6 Análisis de la iniciativa de reforma del artículo 6 de la Ley Minera. Conclusiones. Fuentes.

RESUMEN: El Congreso de la Unión, de conformidad con las fracciones VII y X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene, entre otras atribuciones, la de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de la nación y legislar sobre la actividad industrial minera. En consecuencia, le compete discutir y aprobar las iniciativas de creación, adiciones o reformas de leyes tendientes a recaudar recursos económicos para solventar el gasto público del país, entre ellas las relacionadas con la minería. Es inconcuso que cuenta con plenas facultades para adecuar el marco jurídico vigente en la materia, para que esta actividad industrial deje de ser altamente contaminante y continúe siendo fuente de riqueza que solo beneficia a los particulares concesionarios de las mismas, de tal forma que se transforme en una actividad industrial generadora de beneficios económicos que permitan elevar el nivel de vida de los habitantes de las poblaciones aledañas a estas y se les haga partícipes de manera relevante en el desarrollo económico integral de México.

PALABRAS CLAVE: minería, contaminación, beneficios, utilidad pública, desarrollo económico.

ABSTRACT: The Congress, following the Article 73, sections VII and X, of the Political Constitution of the United Mexican States, has, among other powers, the imposition of the necessary obligations to cover the nation's budget and to legislate on the mining industry. Consequently, the Congress has powers to discuss and to approve initiatives

10

Doctor en Derecho; maestro en Derecho procesal penal; especialidad en Juicio oral penal y amparo; profesor por oposición en las materias Historia del pensamiento económico y Teoría económica en la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México.

for the creation, additions, or reforms of laws aimed at raising economic resources to cover public spending in the country, including those related to mining. Indubitable, the Congress has full powers to adapt the legal framework in force in the matter, so that this industrial activity ceases to be highly polluting and continues to be a source of wealth that only benefits the specific individuals so that it is transformed into an industrial activity that generates economic benefits that raise the standard of living of the inhabitants of certain surrounding populations and make them relevant participants in the integral economic development of Mexico.

KEYWORDS: mining, pollution, benefits, public utility, economic development.

Introducción

Un reto para animar e impulsar la función financiera del Congreso de la Unión es hurgar y encontrar dentro del ámbito de sus atribuciones legislativas, alguna o algunas industrias o actividades económicas que puedan y deban contribuir de manera importante al desarrollo del país. Entre estas, ocupa un lugar relevante la actividad industrial minera.

¿Por qué la minería? En la editorial del Suplemento Especial de la revista *La Jornada Minera*, 500 Años de Saqueo Minero, publicada el 14 de noviembre de 2011, se señala que de 2001 a 2010 habían sido extraídas del subsuelo del territorio nacional 380 toneladas de oro (Zúñiga y González, 2011), uno de los muchos metales que se obtienen de los minerales que se atesoran y que ha sido explotado desde la conquista castellana española; en la misma se indicaba que en los 300 años de colonización se extrajeron *únicamente* 180 toneladas, por lo que en los 10 años mencionados la extracción de oro se había duplicado respecto a la realizada en la Colonia con una diferencia enorme de tiempo. En alguna ocasión un cliente dedicado a la minería, de mucho dinero y escasa preparación, planteó en una reunión de trabajo la siguiente interrogante: “¿saben ustedes cuál es el país más rico del mundo?”, la respuesta generalizada fue no. Él agregó: “el país más rico del mundo es México”; a lo que todos inquirieron porqué. Contestó: “cada seis años los gobernantes en turno salen de su función gubernamental ricos y aquí seguimos viviendo con mucha riqueza”. Seguramente su situación personal avalaba lo que creía y decía. En el ánimo general quedó registrado que la minería debía ser un gran negocio.

No obstante ello, en esta actividad económica, como en muchas otras que son reguladas por el Estado a través del gobierno de los representantes que personifican a sus órganos por conducto de los tres órdenes de gobierno, está claro que la actividad industrial minera no deja grandes beneficios económicos al país, mientras que para los inversionistas mexicanos como extranjeros la extracción de minerales es un negocio redondo. Grandes ganancias para esos inversionistas y una gran carga ambiental, humana y económica para México.

La conclusión es evidente, algo no está funcionando bien. Sí, efectivamente, la legislación minera mexicana es permisiva en perjuicio de la mayoría de los mexicanos, los impuestos y derechos que pagan los

concesionarios mineros son exiguos comparados con la riqueza que extraen del subsuelo propiedad de la nación, y la labor de vigilancia del Estado para conocer el cumplimiento de las obligaciones legales a cargo de los concesionarios mineros es insuficiente, por no decir nula.

El deplorable panorama que está viviendo la minería nacional y la población que se ve afectada por una deficiente regulación jurídica debe corregirse urgentemente, pues en ello va el generar mayores recursos económicos para el desarrollo del país, por lo cual debe hacerse a partir de un nuevo marco jurídico que verdaderamente tenga como objetivo cuidar el medio ambiente y dejar a los habitantes de las zonas circundantes a las minas un verdadero desarrollo que permita revertir, o cuando menos resarcir y minimizar, los daños ocasionados al territorio nacional.

La minería tiene todo para ser un detonante importante del crecimiento y desarrollo del país. No se debe permitir que se siga retrasando la oportunidad que brinda la vasta riqueza del subsuelo mexicano para materializar ese crecimiento y ese desarrollo, México lo demanda.

3.1 Antecedentes prehispánicos y coloniales de la minería en México

En la conquista castellana-española que se llevó a cabo en el siglo XVI, en lo que ahora es México, los conquistadores encontraron que los habitantes del territorio ya conocían la actividad minera y la metalurgia, aun cuando la misma se explotara de manera incipiente. En el Códice Mendocino y la Matrícula de Tributos del emperador Moctezuma se encuentran antecedentes de la misma, en particular, este último documento contiene registros pictográficos de los tributos que en tiempos de la preconquista pagaban en forma periódica a México-Tenochtitlán como centro de la triple alianza integrada por los pueblos de México, Tetzco y Tacuba (Biblioteca Digital Mexicana); de donde se hace constar que 18 provincias eran tributarias de productos minerales. Sahagún en su *Historia General de las Cosas de la Nueva España*, como Molina y Remi Simeon en sus vocabularios de la actividad y productos minero metalúrgicos, se refieren a la citada actividad en los pueblos prehispánicos por lo que confirman que dicha actividad existía en la época de los nahuas (Muñoz, 1986, pp.146 y 147).

Algunos autores no aceptan que los pueblos originarios que habitaban lo que hoy es México hayan realizado trabajos mineros formales, pues no conocían el hierro y solo habrían podido trabajar las minas empleando instrumentos de piedra y cobre endurecido (Muñoz, p. 147). Sin embargo, se niega la actividad minera utilizando la piedra, y se acepta que empleando este instrumento se pudieron crear las esculturas monumentales que legaron a la humanidad (Muñoz, p. 147).

El *Códice Florentino*, escrito por Fray Bernardino de Sahagún, contiene referencias y descripciones de los procedimientos metalúrgicos y de orfebrería que utilizaban los indígenas antes de la llegada de los conquistadores, desgraciadamente sin base documental que soporte el grado de avance tecnológico con que contaban para haber hecho un comparativo con la técnica europea de aquél entonces (Muñoz, p. 148).

A este respecto, deben venir a la memoria las palabras del ingeniero mexicano de minas Antonio del Castillo que decía:

En vano es que se consulten respecto de México las cartas de Hernán Cortés, los escritos de su compañero de armas Bernal Díaz del Castillo y demás autores más menos contemporáneos. Se encuentra en todos la descripción de las riquezas que los vencidos poseían pero en ninguno (la) de las artes que les habían servido para adquirirlas (Muñoz, pp.148 y 149).

Resulta interesante para el presente estudio, comentar que la conquista de América y, en particular, del territorio de lo que después se convirtió en la Nueva España, haya sucedido en el siglo XVI, que es un siglo de cambio en Europa, pues se estaba saliendo de la Edad Media, se entraba de lleno al renacimiento de las ideas griegas, se estaban constituyendo los países dejando atrás los feudos, estaba naciendo el protestantismo y gestando el sistema económico que prevalece hasta la fecha en el mundo occidental —el capitalismo—, siendo este el resultado de una corriente económica llamada por Adam Smith mercantilismo; que consistió en buscar, precisamente a partir del citado siglo, el fortalecer y engrandecer a los Estados europeos naciendo a través de la acumulación de los metales preciosos.

Bajo este contexto, España tuvo en ese momento la proyección idónea para convertirse en un imperio, el Imperio español, pues a la América descubierta por Cristóbal Colón lo que le sobraba y aún le sobra son los metales preciosos.

Así, la minería produjo enormes beneficios a la Colonia, a la metrópoli y a toda Europa. Muchos de esos beneficios reportados a la Colonia aún los vemos y los disfrutamos en forma de lujosos palacios y espléndidos templos, grandes haciendas agrícolas y ganaderas; en fin, era el cuerno de la abundancia. No obstante ello, la minería tuvo también su lado oscuro, como fue “el aventurismo y especulación, la pérdida física y moral de los trabajadores mineros que se agotaban pronto ante condiciones de trabajo inhumanas que los dejaba desamparados, tullidos o enfermos” (Palacio de Minería, F.I., UNAM); sin poder trabajar, sin capacidad física para solventar sus necesidades, estando en consecuencia supeditados y dependientes de lo que podía y quisiera hacer por ellos el Estado.

Para España y para Europa también hubo claroscuros. Los metales preciosos provenientes de América estimularon la industria y el comercio acelerando el progreso económico de los países europeos (Palacio de Minería, F.I., UNAM) y acercando de manera definitiva al liberalismo económico que posteriormente Carlos Marx denominó capitalismo. No se puede pasar por alto que el afianzamiento del capitalismo en toda Europa fue el resultado de las ideas de la Ilustración, la fisiocracia y de los metales preciosos, las dos primeras desarrolladas en Francia y la tercera procurada por España, teniendo como base, como soporte elemental, el apartamiento del Estado en los asuntos económicos que se dejaban para ser manejados por los particulares, el famoso *laissez faire, laissez passer*. Por el lado negativo, se produjeron alzas en los precios que trajeron como consecuencia que se acendrará el bajo nivel de vida de la clase trabajadora (Palacio de Minería, F.I., UNAM).

Es precisamente en España donde se sintió con mayor fuerza el aspecto negativo de la abundancia de los metales preciosos, pues fue el país que más descuidó su industria y, por ello, a pesar de ser el más importante beneficiario de la conquista de América, el más importante receptor de los metales preciosos procedentes de América, se convirtió en el país más vulnerable –económicamente hablando–, al depender su bienestar de la producción de artículos industriales fabricados en Francia, Inglaterra y en las provincias que posteriormente constituirían Italia.

La riqueza de América, la proveniente de la explotación de las minas de su tierra, de su continente, fue la que marcó un antes y un después en el progreso de Europa en el siglo XVI, por mediación de España y Portugal. Quizá, nadie lo puede saber con certeza, la Europa actual no sería así, de no haberse descubierto América, de no haber disfrutado y aprovechado los metales preciosos que vía la industria minera saquearon del territorio del continente americano.

Debe aprenderse la lección, si la división geográfica de los recursos naturales benefició, entre otros, a este territorio que ahora es México. Si la riqueza de su subsuelo aún subsiste, no debe ser desperdiciada dejando que otros, nacionales o extranjeros, se enriquezcan con la explotación de sus minas sin pagar la justa retribución a que tiene derecho México, su sociedad y en general su noble pueblo.

3.2 La ley minera de 1992

México a partir de la década de los ochenta se introduce de lleno a la globalización. Una impagable deuda externa propiciada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), hace que el país se encuentre a la deriva, manifestada entre otros fenómenos económicos por una inflación galopante, que lo lleva en 1985 a tener que resolver un problema coyuntural, o se declara el país en moratoria o se ciñe a los programas políticos económicos del FMI.

Ese año se decidió a quien iba a suceder en la presidencia de la República al entonces titular del Poder Ejecutivo Miguel de la Madrid Hurtado. La opción era Jesús Silva Herzog o Carlos Salinas de Gortari. El primero reconocido nacionalista que aconsejaba entrar en moratoria ante una expectativa de seguimiento en esa posición nacionalista por parte de países centro y sudamericanos, mientras que el segundo se identificaba claramente como un tecnócrata neoliberal y que aconsejaba renegociar la deuda externa a través de nuevos préstamos. Ganó el segundo, con lo que México se subordinó a los dictados del gran capital representado por el FMI.

Esto llevó a México a un ajuste macroeconómico mediante la privatización de empresas públicas, entre las que se encontraban las minas que hasta hoy siguen generando riqueza, desregulación de los mercados, reconversión industrial, liberalización de los medios de transporte, las comunicaciones, la banca y por fin, el Tratado de Libre Comercio (Sánchez, 2002, p. 47).

En 1988 asciende al poder el licenciado Carlos Salinas de Gortari; como presidente de México este personaje acentúa el neoliberalismo en el país modificando de fondo la Constitución y sus leyes secundarias en un afán eminentemente propiciatorio para la firma y consecuente entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC), cosa que sucede al final de su sexenio en 1994.

Pero el TLC no se parecía a otros tratados comerciales vigentes, pues sus suscriptores eran países económicamente asimétricos. Mientras Estados Unidos y Canadá eran y siguen siendo países desarrollados, México era y sigue siendo subdesarrollado o en vías de desarrollo o como se les nombra ahora, país emergente, lo que de entrada era una gran desventaja para la nación, sin que se hubiera previsto en su texto una política de inversión para el país más desfavorecido, como en la Comunidad Económica Europea en sus inicios (Sánchez, 2002, p. 47).

Este *pequeño* detalle es precisamente el que llevó, y sigue llevando, a pensar de dar ventajas a los países socios, y en cierta manera a cualquier inversionista, para que se fije a México como un país potencialmente interesante y atractivo para obtener ganancias a corto plazo.

Desgraciadamente, así ha sucedido históricamente en México por lo que es el momento de cambiar el pensamiento del pueblo mexicano y redescubrir por parte de los actuales políticos a su nación. No debe soslayarse que la nación mexicana es atractiva para cualquier país o inversionista nacional o extranjero por su riqueza natural, por su biodiversidad, por su ubicación geográfica, a un lado de la todavía primera potencia mundial, y principalmente por su población, reconocida mundialmente por su capacidad de trabajo.

A principios de 1992, año en que se publica la Ley Minera en vigor, el Estado mexicano se encontraba ya preparado para ese acontecimiento, promulgando en enero de ese año una modificación al artículo 27 constitucional en su tercer párrafo, específicamente a las fracciones IV, VI, VII, XV y XIX, la cual generaría el espacio para afianzar el neoliberalismo, pero ahora en el campo; esta modificación fue un verdadero parteaguas, pues se argumentó, entre otras cosas, que ya no había más tierra que repartir. Con estas modificaciones se autorizó a las sociedades mercantiles a adquirir en propiedad terrenos rústicos. Se reconoció la personalidad jurídica de los núcleos agrarios, se garantizó la propiedad de sus tierras, así como la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Se autorizó el aprovechamiento por terceros de las tierras ejidales y comunales, la transmisión de los derechos parcelarios, la adquisición del pleno dominio y la enajenación de parcelas (Gómez, 2016, p. 156).

La entrada al concierto mundial requirió de estos cambios para el país desfavorecido en cuanto a la tenencia de la tierra. Así, se abrieron al comercio las tierras de propiedad ejidal y comunal, pero lo más trascendente, se le vetó a la nación el derecho al usufructo de sus recursos naturales mineros, pues con la Ley Minera de 1992, se cede el control de las reservas mineras y de los minerales, otrora estratégicos para el país a los inversionistas nacionales y extranjeros, al gran capital (Sánchez, 2002, pp. 47 y 48).

La Ley Minera puesta en vigor en 1992, contiene disposiciones eminentemente inconstitucionales, de gran contenido neoliberal y desde luego contrarias al interés público, al interés de los mexicanos.

3.3 El artículo 6 de la Ley Minera

Este artículo es la base sobre la cual se perpetran en México todo tipo de tropelías, pues considera a las actividades mineras de utilidad pública y preferentes. Tales consideraciones son inconstitucionales al violentar los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución que constituyen, junto con el 28, el capítulo económico de nuestra Carta Magna.

El artículo 25 constitucional atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional, siendo los fines de esa rectoría, entre otros, que el desarrollo nacional sea integral, que abarque a toda la población y a todo el territorio nacional, así como:

1. La preservación de la capacidad de decisión del Estado, esto es, la soberanía de autogobernarse.
2. Proponer el mejoramiento social y cultural del pueblo con la intervención en la toma de decisiones de todos los sectores sociales, para que sus beneficios sean distribuidos entre toda la población; y
3. Lograr el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, propiciando con ello la capacidad real de escoger entre diversas alternativas (Andrade, 2011, p. 56).

Como se puede apreciar, la rectoría del Estado para el desarrollo del país no se cumple, al menos en la actividad industrial minera, toda vez que por mandato constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, la explotación minera por parte de particulares solo podrá realizarse por medio de concesiones, desde luego, sujetas a reglas y condiciones que establezcan las leyes y sin menoscabo de la soberanía de la nación. Pues bien, el artículo 6 de la ley de la materia al considerar de utilidad pública y preferente a esta actividad industrial, le ata las manos al Estado, lo subordina, sin tener dicha actividad industrial ninguna diferencia de peso en beneficio de la sociedad, antes, al contrario, deja al Estado con serias deudas ambientales y humanas, como se verá más adelante. Realmente es una actividad industrial más, de las muchas otras que se ejercen en México y, por lo tanto, privilegiada ilegalmente por intereses económicos privados ajenos a los fines del Estado mexicano.

Esto es así, dado que la actividad industrial minera no propone ningún mejoramiento; si, como se está leyendo, no propone ningún mejoramiento social o cultural para la sociedad y tampoco, hasta este momento, económico; sin embargo, es considerada por la Ley Minera de utilidad pública. Por otra parte, tenemos que la Ley de Inversiones Extranjeras permite una inversión extranjera del 100% en el sector industrial de la minería, lo que acentúa nuestra certeza de que la rectoría del Estado verdaderamente no se ejerce en ese sector industrial. A todo esto, hay que adicionar el contenido del artículo 7, fracción IX de la Ley Minera, que autoriza a la Secretaría de Energía, como encargada de otorgar las concesiones mineras y vigilar el desarrollo de esa actividad industrial, a solicitar y recibir, "con carácter confidencial de parte de los concesionarios mineros

información sobre la producción, beneficio y destino de los minerales, geología de los yacimientos y reservas del mineral, así como sobre los estados económicos y contables de las empresas mineras y metalúrgicas”.¹¹

No se conoce ninguna otra ley que contenga una disposición similar o igual a la contenida en la fracción IX del artículo 7 de la Ley Minera, la cual es totalmente contraria a los intereses del país, pues se presta al ocultamiento o alteración de las cifras involucradas en la petición de información de la Secretaría del ramo. En una palabra, esta disposición *legal*, es una invitación a la corrupción y consecuentemente a la degradación de la relación entre el inversionista y el Estado receptor de la inversión, en este caso México.

En lo que a este punto interesa, el artículo 26 constitucional establece la organización del sistema de planeación del desarrollo nacional, el cual debe tomar en cuenta la independencia y la democratización política, social y cultural del país, o sea, su capacidad autónoma de decisión y la participación del pueblo en las decisiones que se tomen en lo referente al desarrollo del país (Andrade, 2011, p. 58). Esto no se puede dar, teniendo una actividad económica privilegiada que alcanza un dominio de territorios de la nación vía concesiones del 50 % del territorio nacional, según estimación de algunos analistas, toda vez que no se cuenta con datos oficiales.

Por su parte, el artículo 27 constitucional contempla el fundamento de la expropiación, la cual se define como un derecho administrativo que permite que la autoridad prive de su propiedad a otra persona física o moral por causa de utilidad pública. Para entender mejor este punto, vale definir qué es utilidad pública.

Según *Economipedia, haciendo más fácil la economía*, “la utilidad pública se refiere a aquella actividad, bien o servicio que es de beneficio o interés colectivo, ya sea para los ciudadanos de un país o a mayor escala, para la humanidad en su conjunto”.

Entonces pareciera que hay una equivocación en la redacción del artículo 6 de la Ley Minera, pero no, así está redactado. Vale la pregunta, qué beneficio se desprende de la actividad industrial minera para la sociedad mexicana. Es claro que la minería como cualquier otra actividad económica redundará en beneficios para la sociedad, pero el punto es que al contrastar los beneficios con los perjuicios que ocasiona esta actividad industrial, resultan más onerosos estos últimos, lo que es desventajoso para el país, por lo que merece toda la atención para revertir tal circunstancia y generar conciencia para cuidar las reservas ecológicas con que el país cuenta, generar menos daños ambientales, pagar mejores salarios a los trabajadores mineros, incrementar los derechos a que están sujetos los concesionarios, teniendo como base las ganancias y no la superficie de las hectáreas concesionadas, a fin de potenciar los beneficios de esta actividad industrial hacia la sociedad, el medio ambiente y el desarrollo del país.

11

Veáse contenido de la fracción IX del artículo 7º de la Ley Minera vigente. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf.

3.4 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

El 25 de septiembre de 1990 se publicó el "Decreto promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", siendo en ese entonces, Carlos Salinas de Gortari, el titular del Poder Ejecutivo mexicano. Este Convenio fue adoptado en la ciudad de Ginebra en Suiza, durante la septuagésima sexta reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el 11 de julio de 1990, por lo que, jurídica y legalmente, el gobierno mexicano está obligado a respetar sus términos.

Paradójicamente, los miembros de la citada Cámara de Senadores responsable de aprobar este Convenio, aproximadamente dos años después, formaban parte de la legislatura del Congreso de la Unión que aprobaría la Ley Minera que aún rige en México, la cual también formó parte del constituyente permanente que meses antes llevaría a cabo la modificación al artículo 27 de la Constitución; precepto constitucional y ley que violentan flagrantemente los términos del Convenio 169 de OIT, el cual conforme al derecho internacional, por su aprobación por el Senado de la República, es ley suprema al mismo nivel de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la misma.

Por el interés que tiene para el tema objeto del presente ensayo, se considera pertinente transcribir el siguiente párrafo:

Nosotras-nosotros, mujeres y hombres aquí reunidos, coincidimos que tenemos un Estado colonialista, con doble discurso respecto a los derechos de los pueblos indígenas, servil a las inversiones extranjeras y fiel defensor de las empresas extractivas, que siguen causando daño a la Madre Tierra. Desde este lugar sagrado denunciamos que el actual gobierno ha dejado en el olvido los compromisos para la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas como prometió en campaña, así como el reconocimiento pleno en los ámbitos constitucional y legal de los derechos de los pueblos indígenas (López, 2019, p. 17).

Así habló Regina Álvarez Hernández, presidenta municipal comunitaria de Santa Catarina Lachatao, en la Sierra Juárez de Oaxaca, ante 59 comunidades zapotecas, mixtecas, chontales, cuicatecas, ikoots y mixes, sumándose algunas de Guerrero y Puebla y 24 organizaciones políticas y sociales. Este acto político se convirtió en espiritual, por el lugar en el que se llevó a cabo, en el Cerro del Jaguar, espacio donde antaño los zapotecas adoraban a sus dioses.

Este acto se dio en el Tercer Encuentro Estatal de Pueblos, Comunidades y Organizaciones, el cual tenía lema y objetivo. El lema era: *Aquí decimos sí a la vida, no a la minería*. El objetivo:

Reflexionar e intercambiar las situaciones que amenazan a nuestra Madre Tierra, a través de diversos proyectos extractivos que violentan nuestra forma de vida comunitaria, nuestros cuerpos, nuestra relación: con la tierra, con nuestro maíz, con nuestra agua, con nuestra espiritualidad y con nuestros territorios sagrados (López, p. 17).

La amenaza es real, la Secretaría de Economía informó que “hasta hace dos años, sobre esos territorios a que nos hemos referido, se habían otorgado 38 concesiones mineras con una superficie de 25,000 hectáreas, la mayoría sin explotar y sin consultar a los dueños de esas tierras” (López, p. 17).

Una concesión minera da derecho a la exploración y la explotación de los minerales ubicados en el subsuelo, por lo que se necesita negociar el acceso a la superficie del terreno concesionado directamente con el propietario del área dónde se ubique la concesión. Para ello, el concesionario puede optar por diferentes formas jurídicas dependiendo del tipo de propiedad de que se trate.

Si el área motivo de la concesión es propiedad privada, el concesionario, en términos del Código Civil, puede comprarla o arrendarla; si es un ejido, tendrá que negociar la ocupación en términos de la Ley Agraria. Lo interesante y tramposo de todo esto, es que quiera o no el propietario o ejidatario vender, arrendar o cualquier otra forma de servidumbre u ocupación de su terreno, por encima de su voluntad está la determinación jurídica eminentemente inconstitucional del carácter preferente de la actividad minera (artículo 6 de la Ley Minera) y, por último, también eminentemente inconstitucional, la expropiación de esos territorios (artículos 19, fracción IV y 21 de la Ley Minera). Vale insistir que la actividad industrial minera no tiene ninguna singularidad de interés público que la haga merecedora de considerarla de utilidad pública, pues en los hechos existen otras actividades industriales que sin tener legalmente el carácter de utilidad pública crean más empleos que la minería, tienen una mayor participación en el PIB nacional y no dejan la secuela de contaminación de la tierra, aire y aguas del lugar de explotación, ni la enfermedad y bajo nivel de vida propiciado por los bajos salarios de los mineros, en los territorios aledaños “habitables” a la zona de explotación.

Aquí cabe una reflexión mayor, el daño a la tierra dura 100 años según los expertos, es decir una temporalidad igual a la de las concesiones mineras, junto con su prórroga, por lo cual, van a marcar la vida de esos lugares y sus habitantes por 200 años, espacio de tiempo inimaginable por la temporalidad de vida promedio del ser humano que es de 80 años, en el mejor de los casos. Que desgracia, todo esto por la *mala suerte* de ser propietario o titular de derechos ejidales o comunales, de territorios donde en su subsuelo hay minerales explotables, o simplemente por ser vecino de dichos territorios. Igual desgracia para un país que por 100 años es privado de cualquier beneficio que le pudiera redituarse el uso de ese territorio.

Precisamente, el convenio de la OIT establece en su contenido diversas ideas y conceptos de interés para el presente estudio, pues por principio define que es un pueblo indígena y un pueblo tribal, conglomerados humanos en muchos casos, víctimas de la ley, en este caso, de la Ley Minera. México, de acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuenta con 68 pueblos indígenas, con una población total de 11 millones 132 mil 562 habitantes, un poco menos del 10% de los habitantes del

país. Pueblos que se encuentran asentados en territorios que les pertenecen ancestralmente y que en muchos casos son apetezibles para los desarrolladores de la actividad minera.

Este convenio define al pueblo indígena como aquel que descende de poblaciones que habitaban en el país, o a una zona geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista, colonización o establecimiento de las fronteras actuales. Mientras que el pueblo tribal, es aquél cuyas condiciones sociales, culturales y económicas le distinguen de otros sectores de la colectividad nacional (Convenio 169, artículo 1).

Dice que los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas, una acción coordinada para proteger los derechos de estos y garantizar el respeto a su integridad (Convenio 169, artículo 2). Esto que pareciera elemental, se pasa por alto en algunos países como el nuestro, lo que motiva infinidad de atropellos y leyes con textos contrarios a la población indígena, como la Ley Minera.

Que los gobiernos deben consultar con los pueblos interesados cada vez que se provean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Añadiendo que las consultas se llevarán a cabo de buena fe y con el fin de llegar a acuerdos o lograr el consentimiento de lo que sea puesto a consulta (Convenio 169, artículo 6).

Por suerte, el tema de la consulta ha llegado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, uno de los tres órganos de poder en nuestro país, el cual ha venido evolucionando en cuanto a asuntos puestos a su jurisdicción, en lo que respecta al derecho de consulta de los pueblos indígenas.

Esta evolución se puede sintetizar primero, con una validación del Convenio 169 de la OIT; segundo, el reconocimiento de la obligación de las autoridades administrativas para que en el desarrollo de sus funciones velen por el respeto de ese derecho, para lo cual, la CDI desarrollaría normatividad más puntual para futuros casos de actuación y, tercero, se da el reconocimiento para las autoridades legislativas del respeto a la consulta previa en diversos casos: el caso Santa Catarina, donde se analizó el derecho en sesiones, pero no se tomó en cuenta en la sentencia. Caso Cherán, donde se le hizo un reconocimiento limitado a ese derecho a la consulta previa. Caso Partidos Políticos, donde se abonó al desarrollo del derecho en cuestión, extrayendo su respeto del contenido constitucional a la parte del convenio internacional y se desarrollaron sus características. Caso Eloxitlán de Flores Magón, donde se definió puntualmente el derecho a la consulta previa, y la obligación de las autoridades legislativas de su respeto, cuando se trate de modificaciones que afecten o puedan afectar de manera directa los usos y costumbres de las comunidades indígenas (Collí y Herrera, 2017, pp. 44 y 45).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su función de Corte Constitucional, ha logrado la evolución y transformación del derecho a la consulta previa, que ha dado como consecuencia la implementación de políticas públicas por las autoridades administrativas, la invalidación de normas jurídicas que estuvieran afectando usos y costumbres de comunidades y pueblos indígenas, además de que tal proceder ha empezado a modificar conductas.

3.5 La minería y las áreas naturales protegidas

¿Qué es un Área Natural Protegida (ANP)? En términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 3, fracción II, “son Áreas Naturales Protegidas: las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y que están sujetas al régimen previsto por esta ley” (Cámara de Diputados, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

México es considerado como el de mayor diversidad ecológica en América Latina y el Caribe, en lo que atañe a ecosistemas, hábitat y ecorregiones; está ubicado dentro de las 10 naciones bio culturalmente más ricas del mundo y uno de los principales centros de diversificación a escala mundial.

Es un hecho que la actividad minera tiene consecuencias graves en los ecosistemas del país, sea por su objeto mismo de explotación de la tierra, por albergar el área que se trate de especies amenazadas, o un área de un ecosistema único o sensible para el territorio nacional. “El 75 % de las minas activas y zonas de explotación se confunden con áreas de alto valor de conservación y alto estrés hídrico [...] Más del 25 % de las minas activas o territorios de exploración se confunden o están dentro de un radio de 10 km de un área protegida” (Armendáriz, 2016, p.25), fenómeno cada vez más extendido que provoca un deterioro de los recursos de agua dulce en términos de cantidad (acuíferos sobreexplotados, ríos secos, lagos contaminados) y de calidad eutrofización, contaminación de la materia orgánica, intrusión salina.

La toma de decisiones sobre proyectos mineros es monológica, pues no hacen participar ni a las comunidades interesadas ni a la sociedad en general, se les hace a un lado y se pierden dado que no les interesa la información que pudieran aportar para proteger la salud pública, el patrimonio cultural, la biodiversidad o la estabilidad del ecosistema y de la propia sociedad. Misma circunstancia se presenta a nivel gobierno, donde tampoco hay diálogo interinstitucional que dé como consecuencia la toma de decisiones en asuntos mineros a partir de visiones integrales. Los órganos encargados de regular la actividad minera, la protección del medio ambiente, la salud, no trabajan coordinadamente. En el poder legislativo ni siquiera hay una comisión para los asuntos mineros (FUNDAR, 2002, p. 6).

Esto ha estado sucediendo, entre otras causas, por tener una legislación minera que considera preferente a esta actividad industrial sobre cualquier otra actividad económica o cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno y, consecuentemente, también, a costa de valores humanos como la integridad, estabilidad social y ambiental. Un informe gubernamental sobre minería en México en el año 2000, emitido por la Secretaría de Economía, establece como un logro el hecho de que la superficie propuesta para crear un Área Natural Protegida (ANP) en Sonora, fue disminuida en un 48 % a fin de no afectar el desarrollo de actividades mineras (FUNDAR, p. 6).

Es claro el daño que se puede ocasionar al territorio nacional, al tener una normatividad que detenta la característica de preferente para dicha actividad industrial, en este caso, la minera, sin que el poder legislativo en su conjunto –como Congreso de la Unión– se haya percatado, en su momento, pensando positivamente, del gran desbalance que estaba originando en el medio ambiente al aprobar en lo general la Ley Minera de 1992 y en especial el artículo 6 de dicho ordenamiento legal.

3.6 Análisis de la iniciativa de reforma del artículo 6 de la Ley Minera

En el presente apartado se hará un estudio de la iniciativa de reforma al artículo 6 de la Ley Minera vigente, para lo cual se llevará a cabo una comparación entre el texto actual y el texto que se propone. Así tenemos que:

Texto actual

Artículo 6.- La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades (Andrade, 2011).

Texto propuesto

Artículo 6.- La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma. **Este precepto no se observará en los territorios cuya propiedad ancestral pertenezca a pueblos o comunidades indígenas, en cuyo caso deberá anteponerse siempre el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado.** Únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.

Esta iniciativa de reforma fue presentada por la diputada Clementina Marta Dekker Gómez del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, el 25 de septiembre de 2018 (Dekker, 2018).

Por la ficha curricular de la diputada que se encuentra en internet, no se desprende que esté ligada al sector minero. Motivo por el cual se explica que su propuesta de reforma sea impresionantemente limitada, pues estrictamente no cambia nada.

Por principio de cuentas, deja inalterable las características de considerar la minería como actividad de utilidad pública y preferente, lo cual debe ser considerado como la piedra angular a remover para que la ley con otras enmiendas se convierta en una ley que verdaderamente regule una actividad económica que

ha enriquecido a unos cuantos particulares, teniendo una potencialidad de ayudar, de impulsar de manera importante el desarrollo del país. Como se ha venido desarrollando este trabajo, se ha dejado constancia de la necesidad no solo de dejar insubsistentes las características de utilidad pública y preferente de la industria minera en lo que atañe a las comunidades indígenas, sino también en lo que respecta a cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno. Es indiscutible que para México, para sus recursos naturales, para su sustentabilidad, para su medio ambiente y, en general, es mejor respetar las áreas naturales protegidas. Sin embargo, en términos del artículo 6 ya mencionado, es preferente la actividad minera industrial. Por todo lo anterior, se debe concluir que el reto de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión para enfrentar la problemática que vive el país por la explotación minera, es llevar a cabo una reforma profunda a la legislación que frene y revierta los daños ambientales, además de que favorezca los intereses de los nacionales.

Conclusión

El gobierno mexicano sabe que el país se encuentra en un momento crucial de su historia, que la industria minera ha sido perjudicial a los intereses nacionales en todos los sentidos. Esto a consecuencia de una ley acorde a intereses contrarios a los de la nación. De seguir así, sin modificar la ley, le esperan más conflictos mineros, más daño irracional a su territorio, más deudas ambientales por contaminación de tierras, aguas y aire y, más deudas de salud con los trabajadores mineros, con sus familias, con lo más importante del país, los niños. Pero también sabe que necesita de esta actividad industrial, pues es fuente de empleos, de extracción de minerales que algunos de ellos son necesarios para la industria, otros, son tan valiosos que conservan su valor aún con su uso, y se incrementa momento a momento con el simple transcurrir del tiempo, lo que los hace más deseables. Entonces, si no se puede prescindir de la minería, es necesario regularla acorde a los intereses del país y no para beneficiar a unos cuantos a costa de su detrimento.

Como es notorio en el presente ensayo, se ha dejado una constancia más del daño que se infiere al territorio nacional a través de la industria minera, de la inconstitucionalidad de varios de los artículos de la Ley Minera, primordialmente el 6, en lo que atañe a considerar que dicha actividad industrial es de utilidad pública y preferente a cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno y, la fracción IX del numeral 7, respecto a la confidencialidad de la información que solicite y reciba la autoridad de parte del concesionario.

Las citadas disposiciones deben ser modificadas quitándole a los concesionarios de la industria minera las prerrogativas de ser utilidad pública y preferente, dado que bajo ninguna circunstancia lo es. Y en cuanto a la confidencialidad de la información que solicite la autoridad al concesionario y la de la respuesta que este le proporcione a la autoridad, deberán de dejar de serlo, pues por ningún motivo se justifica ese carácter de confidencialidad y si se presta a corrupción, que como tal siempre es en perjuicio de los muchos y en beneficio de los pocos. En esta circunstancia deben prevalecer los mandatos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a efecto de que la población esté plenamente informada de los inconvenientes de no contar con una adecuada regulación de la industria minera.

Con relación a la consulta a los pueblos indígenas previa al otorgamiento de concesión minera, claro que es necesario incluirla en la ley como bien lo propone la diputada Clementina Marta Dekker Gómez del grupo parlamentario del Partido del Trabajo. Sin embargo, tal consulta no puede ni debe calificarse de legal si no ha tenido conocimiento la comunidad de que se trate, de lo que se conoce en el ámbito minero como la MIA, que es la manifestación de impacto ambiental que deberá convertirse en un requisito obligatorio a cargo del solicitante de la concesión. Desde luego, sería la autoridad la encargada de hacer del conocimiento de la comunidad tal documento, con una anticipación de al menos 30 días a la fecha de la consulta. De esta manera, la determinación que sea tomada por la comunidad, verdaderamente será, su voluntad soberana.

Se deben dejar a salvo de concesiones mineras las áreas naturales protegidas, por ser estas verdaderamente las de utilidad pública y preferentes a cualquier otro uso o aprovechamiento. Y para el caso de que alguna ANP o parte de ella haya sido concesionada a la actividad minera, si aún no se han iniciado trabajos en ellas, analizar si legalmente se puede revertir la concesión respecto de esos espacios concesionados.

Se deben prohibir por ley el uso de técnicas o formas de explotación de minas, como las denominadas a cielo abierto, pues tales técnicas si bien son menos gravosas para los concesionarios mineros, resultan exponencialmente más contaminantes que las tradicionales. Otra vez, el beneficio de los pocos y el perjuicio para los muchos, pero no debe olvidarse que los pocos son los concesionarios, los muchos son el país.

Se debe cambiar el régimen fiscal a que está sujeta la industria minera, no se puede seguir financiando a los concesionarios mineros. Esto que pareciera increíble, no lo es tanto; la recaudación del Estado vía impuestos y derechos, no es suficiente para saldar los pasivos que deja la explotación minera, sean ambientales y/o sociales. Si hay necesidad de incrementar los derechos, las primas y los recursos económicos del fondo minero, se debe hacer. Pero estos incrementos deben estar acordes no a las hectáreas concesionadas, sino al potencial de riqueza que tiene el subsuelo de la nación y las ganancias que están obteniendo los concesionarios mineros.

Estos son algunos puntos a corregir, desde luego hay más, pero lo más importante es que el pueblo mexicano crezca. Sí, los mexicanos deben darse cuenta que tiene un país con grandes riquezas tanto materiales como humanas. Los trabajadores mexicanos son reconocidos en el mundo por su capacidad de trabajo y responsabilidad. Entonces, se debe dar la importancia que tiene este binomio para que quien quiera invertir en México lo haga sin ventajas de ninguna índole y sin que los gobernantes les ofrezcan facilidades para sacar su mochada. Solo así dándose el pueblo mexicano su lugar, se podrá hacer enorme a la nación mexicana, pues grande ya lo es.

Fuentes

- ANDRADE, J. (2011). *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 2a. ed., México, Oxford.
- ARMENDÁRIZ, E. (2016). *Áreas Naturales Protegidas y Minería en México: perspectivas y recomendaciones*, Centro de investigaciones biológicas del noroeste, S. C. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias.
- BIBLIOTECA DIGITAL MEXICANA A. C., *Matrícula de tributos 1522-1530*, Instituto Nacional de Antropología e Historia. Disponible en <http://bdmx.mx/documento/matricula-tributos>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. *Ley Minera*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf
- CÁMARA DE DIPUTADOS. *Leyes Federales de México. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- COLLÍ EK, V. y HERRERA, J. (2017). Derecho a la consulta previa. Jurisdicción constitucional y su reconocimiento en la dimensión administrativa y legislativa en México, *Revista In Jure*, año 6, núm. 11, Anáhuac Mayab.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (24 de enero 1991). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf
- DEKKER, C. (25 de septiembre de 2018). *Gaceta Parlamentaria*, año XXI, número 5121-II. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180925-I.html#Iniciativa5>
- ECONOMIPEDIA. HACIENDO MÁS FÁCIL LA ECONOMÍA, Utilidad pública. Disponible en <https://economipedia.com/definiciones/utilidad-publica.html>
- FUNДАР, Centro de Análisis e Investigación (2002). *Minería, comunidades y medio ambiente. Investigaciones sobre el impacto de la inversión canadiense en México*, México. Disponible en <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/mineria.pdf>
- GÓMEZ DE SILVA, J. (2016). *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*, México, INEHRM et al.
- ZÚÑIGA, J. y GONZÁLEZ, S. (14 de noviembre de 2011). La Jornada Minera, 500 años de saqueo, *La Jornada*, Suplemento especial. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2011/11/14/minera.pdf>
- LÓPEZ, F. (24 de mayo de 2019). Encuentro en Lachatao por la vida, *La Jornada*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2019/05/24/opinion/017a2pol>
- MUÑOZ, J. (1986). La minería en México. Bosquejo histórico, México, *Quinto Centenario*, (España, núm. 11).
- FACULTAD DE INGENIERÍA, *Antecedentes de la minería. Época colonial*, Palacio de Minería. Disponible en <http://www.palacimineria.unam.mx/historia/colonial.php>
- SÁNCHEZ, M. et al. (2002). *La minería en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía.

4. Implicaciones prácticas de la aplicación de algunas disposiciones en materia fiscal y la necesidad de implementar reformas legislativas que eviten consecuencias negativas sobre los contribuyentes

ANDRÉS LÓPEZ LARA¹²

SUMARIO: Introducción. 4.1 El artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación. 4.2 El artículo 17-H, fracción X, del Código Fiscal de la Federación. Conclusiones. Fuentes de consulta.

RESUMEN: Este trabajo tiene por objeto exponer algunas implicaciones prácticas de la aplicación de los artículos 69-B y 17-H, fracción X, del Código Fiscal de la Federación, así como las consecuencias de la implementación que las autoridades fiscales hacen de esos preceptos.

PALABRAS CLAVE: Inexistencia de operaciones, comprobantes fiscales, cancelación de certificado, declaraciones.

ABSTRACT: This paper has as finality to expose some practical implications of the articles 69-B and 17-H, section X, of the Federation's Tax Code, and the consequences of the implementations that the Tax Authorities make about these legal precepts.

KEYWORDS: Non-existent operations, tax receipts, certificate cancellation, tax declarations.

12

Maestro y licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es profesor de la carrera de Derecho en la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM y Subprocurador de Protección de los Derechos de los Contribuyentes de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON).

Introducción

El 9 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) lo que después se conocería como la *reforma fiscal de 2014*, porque entró en vigor el 1º de enero de ese año.

La reforma fue de amplio espectro porque abarcó varios ordenamientos jurídicos: reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación, a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y a la Ley Federal de Derechos; asimismo, se expidió una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta; y se abrogaron la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

También debe apuntarse que dicha reforma fue recaudatoria, ya que de acuerdo con el propio Servicio de Administración Tributaria (SAT), en 2013 la recaudación tributaria representaba el 10.2% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en 2017 pasó a ser el 13.1% (SAT, 2013; Saldívar, 2018).

Con independencia de lo anterior, en el presente ensayo se analizarán dos adiciones que, como producto de la reforma mencionada se hicieron al Código Fiscal de la Federación (CFF), como son: el artículo 69-B y la fracción X del artículo 17-H (*Código Fiscal de la Federación*, 1981).

Concretamente se hará referencia a algunas consecuencias de la aplicación de estos preceptos y cómo rebasan los objetivos planteados en la exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados. Para ello se expondrán algunas afectaciones que se causan a los contribuyentes a los que se les aplican las disposiciones citadas.

El interés no es hacer una crítica general a los artículos referidos, sino evidenciar algunas incongruencias o inconsistencias en su texto, así como el hecho de que, en ocasiones, el criterio de las autoridades fiscales en su aplicación excede el objetivo de la norma y genera un resultado contrario al buscado.

De igual forma, se busca exponer algunas situaciones o escenarios no previstos en el diseño del texto de cada norma, que quizá explican las consecuencias “no deseadas” que derivan de su implementación.

Sobre ambos preceptos existen ya diversas jurisprudencias y criterios del Poder Judicial Federal; sin embargo, la presente exposición no pretende contradecirlos, sino abordar casos que escapan a esos criterios y que deben ser considerados para el futuro por las autoridades fiscales, con el fin de dar vigencia en la práctica al mandato del artículo 1º constitucional, el cual establece la obligación de todas las autoridades de procurar, al aplicar las normas legales, la protección más amplia de los derechos fundamentales de los gobernados.

4.1 El artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación

De acuerdo con la propia iniciativa de reforma enviada a la Cámara de Diputados por el titular del Poder Ejecutivo federal, los motivos para adicionar al CFF un artículo 69-B consistieron en que:

Un ejemplo que ilustra la evolución y sofisticación en la forma en que los contribuyentes disminuyen o evaden el pago de sus obligaciones fiscales, es el derivado de la adquisición de comprobantes fiscales. Inicialmente este esquema consistía en usar comprobantes apócrifos, con la finalidad de deducir y acreditar las cantidades amparadas en los mismos, sin haber pagado las cantidades que se reflejaban en ellos. [...] Tal es el caso del tráfico de comprobantes fiscales, que en esencia consiste en colocar en el mercado comprobantes fiscales auténticos y con flujos de dinero comprobables, aunque los conceptos que se plasman en los mismos carecen de sustancia o la poca que pudieran tener no es proporcional a las cantidades que amparan los referidos comprobantes. En estas operaciones el adquirente del comprobante fiscal generalmente recibe directamente o a través de interpósita persona la devolución de la erogación inicialmente facturada menos el cobro de las comisiones cobradas por el traficante de comprobantes fiscales. Con esta devolución se cierra el círculo del tráfico de comprobantes fiscales, en el cual el adquirente logra su objetivo de deducir y/o acreditar un concepto por el cual en realidad erogó una cantidad mucho menor, erosionando con ello la base del impuesto correspondiente en perjuicio del fisco federal y a su vez los traficantes de comprobantes fiscales obtienen una utilidad por expedir dichos comprobantes [...] Es por todo lo anterior que se propone la adición del artículo 69-B mediante un procedimiento dirigido a sancionar y neutralizar este esquema. La propuesta centra su atención en los contribuyentes que realizan fraudes tributarios –y no una elusión legal de la norma– a través del tráfico de comprobantes fiscales, esto es a quienes los adquieren, venden o colocan y quienes de alguna manera se benefician de este tipo de actividad ilegal que tanto perjudica al fisco federal (*Diario Oficial de la Federación*, 9 de diciembre 2013).

El artículo 69-B del CFF prevé un procedimiento que, se puede decir, está dividido en dos partes:

Artículo 69-B. Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su buzón tributario, de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contribuyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado.

Los contribuyentes podrán solicitar a través del buzón tributario, por única ocasión, una prórroga de cinco días al plazo previsto en el párrafo anterior, para aportar la documentación e información

respectiva, siempre y cuando la solicitud de prórroga se efectúe dentro de dicho plazo. La prórroga solicitada en estos términos se entenderá concedida sin necesidad de que exista pronunciamiento por parte de la autoridad y se comenzará a computar a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo previsto en el párrafo anterior.

Transcurrido el plazo para aportar la documentación e información y, en su caso, el de la prórroga, la autoridad, en un plazo que no excederá de cincuenta días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer y notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario. Dentro de los primeros veinte días de este plazo, la autoridad podrá requerir documentación e información adicional al contribuyente, misma que deberá proporcionarse dentro del plazo de diez días posteriores en que surta efectos la notificación del requerimiento por buzón tributario. En este caso, el referido plazo de cincuenta días se suspenderá a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento y se reanudará el día siguiente en que venza el referido plazo de diez días. Asimismo, se publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

La autoridad fiscal también publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, trimestralmente, un listado de aquellos contribuyentes que logren desvirtuar los hechos que se les imputan, así como de aquellos que obtuvieron resolución o sentencia firmes que hayan dejado sin efectos la resolución a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, derivado de los medios de defensa presentados por el contribuyente.

Si la autoridad no notifica la resolución correspondiente, dentro del plazo de cincuenta días, quedará sin efectos la presunción respecto de los comprobantes fiscales observados, que dio origen al procedimiento.

Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo cuarto de este artículo, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este Código.

En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no

corrigió su situación fiscal, en los términos que prevé el párrafo anterior, determinará el o los créditos fiscales que correspondan. Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en este Código (*Código Fiscal de la Federación*, artículo 69-B).

Como puede apreciarse, la primera parte del precepto transcrito se refiere a los contribuyentes que expiden comprobantes fiscales y que son ubicados en el supuesto del primer párrafo; mientras que la segunda parte, trata de los contribuyentes que reciben esos comprobantes y les dan efectos fiscales, es decir, deducen para efectos del Impuesto sobre la Renta (ISR) el gasto o la erogación que amparan, y acreditan el Impuesto al Valor Agregado que está incluido en esa erogación (IVA trasladado) y que fue desglosado en el propio comprobante.

Por lo que hace a la primera parte, el procedimiento se puede resumir de la siguiente forma:

1. Se presumirá la inexistencia de las operaciones respaldadas en dichos comprobantes cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente emite comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material (directa o indirectamente) para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparen esos comprobantes; o bien, que dicho contribuyente se encuentre como no localizado.
2. Ante esa presunción, se notificará a los contribuyentes que se encuentren en tal situación a través de su buzón tributario, el sitio de Internet del SAT y mediante publicación en el DOF para que en un plazo de quince días, contado a partir de que se realice la última de las notificaciones practicadas, manifiesten lo que a su interés convenga y aporten información y documentación para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos.
3. Consumado el plazo de quince días y, en su caso, el de la prórroga de cinco días a la que tienen derecho, la autoridad fiscal, en un lapso que no excederá de cincuenta días, valorará las pruebas y argumentos hechos valer por los contribuyentes y les notificará la resolución correspondiente a través del buzón tributario. Cabe señalar que dentro de los primeros veinte días del plazo de cincuenta días la autoridad podrá requerir documentación e información adicional al contribuyente, la cual deberá proporcionarse dentro del plazo de diez días posteriores a aquel en que surta efectos la notificación del requerimiento por buzón tributario. En este caso, el referido plazo de cincuenta días se suspenderá a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento y se reanudará el día siguiente en que venza el referido plazo de diez días.
4. Si la autoridad no notifica la resolución correspondiente dentro del plazo de cincuenta días, quedará sin efectos la presunción respecto de los comprobantes fiscales observados que dio origen al procedimiento.
5. Además de la notificación de la resolución en el buzón tributario de los contribuyentes, se publicará un listado en el DOF y en la página de Internet del SAT de aquellos que no hayan

desvirtuado la presunción que se les imputó y que, por tanto, se considera de manera definitiva que expiden comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes con la aclaración de que ese listado en ningún caso se publicará antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

6. Los efectos de la publicación referida serán generales y consistirán en considerar que las operaciones referidas en los comprobantes fiscales emitidos por los contribuyentes de ese listado no producen ni produjeron efectos fiscales.

7. La autoridad fiscal también publicará en el DOF y en la página de Internet del SAT trimestralmente un listado de aquellos contribuyentes que logren desvirtuar los hechos que se les imputan, así como de aquellos que obtuvieron resolución o sentencia firmes que hayan dejado sin efectos la resolución a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, derivado de los medios de defensa presentados por el contribuyente.

De esta primera parte del procedimiento establecido por el artículo 69-B del CFF surgen las siguientes interrogantes: ¿cómo detecta la autoridad fiscal que un contribuyente emite comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparen los comprobantes que expide?

Los servidores públicos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente han observado, a través de diversas experiencias, que lo común es que las autoridades fiscales que llevan a cabo el procedimiento del artículo 69-B del CFF tomen en cuenta los hechos que constan en sus bases de datos, esto con fundamento en el primer párrafo del artículo 63 del mismo ordenamiento, concretamente las declaraciones informativas de operaciones con terceros (de las que se desprende la expedición de comprobantes fiscales); declaraciones normales de cada ejercicio para corroborar si el contribuyente revisado declaró activos; así como las declaraciones informativas de sueldos y salarios para saber si manifestó retenciones de ISR y, por ende, si tuvo empleados.

Sin embargo, esa forma de “detectar” que un contribuyente se ubica en alguno de los supuestos del primer párrafo del artículo 69-B del CFF no siempre es la más efectiva ni certera, debido a que el hecho de no declarar activos en determinado ejercicio o no presentar una declaración informativa de sueldos y salarios, no precisamente implica que el contribuyente de que se trate no cuente con activos, o no tenga trabajadores, y menos que las operaciones amparadas o consignadas en los comprobantes fiscales que expide sean inexistentes.

Puede suceder que el formato expedido por la propia autoridad fiscal para la declaración normal del ejercicio no tenga un apartado específico para declarar activos. Tal es el caso del régimen intermedio de actividades empresariales cuyo formato de declaración, al menos en el año 2013, no tiene un apartado específico para declarar activos como pueden ser inventarios, mobiliario y equipo de oficina, equipo de cómputo, terrenos, maquinaria, almacenes, vehículos, entre otros.

También es posible que una persona física registrada como contribuyente con actividades empresariales no tenga necesidad de contratar a alguna persona para que le preste un servicio personal subordinado (empleado), debido a que puede dedicarse al arrendamiento de un inmueble (bodega, almacén), de equipo de cómputo o de maquinaria y, por esa razón, no presente una declaración informativa de sueldos y salarios, sin que ello permita suponer que no tiene la infraestructura o capacidad material para realizar las operaciones por las que expide comprobantes fiscales.

No obstante, en la realidad las autoridades fiscales han llegado a considerar que el solo hecho de no declarar activos en la declaración normal de un ejercicio fiscal o no declarar retenciones de ISR por el pago de sueldos y salarios implica que un contribuyente no tiene activos, personal ni infraestructura para prestar los servicios que amparan los comprobantes fiscales que expidió y, por ello, puede presumir la inexistencia de las operaciones que realiza, como lo establece el primer párrafo del artículo 69-B del CFF (*Código Fiscal de la Federación*, 1981, artículo 69-B).

Eso fue lo que se analizó y evidenció en la Recomendación 8/2017 del índice de la delegación Jalisco de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON, 2017). A una persona física registrada en el régimen de las personas físicas con actividades empresariales, dedicada únicamente al arrendamiento de una criba para separar semillas cosechadas y una banda transportadora de esas, se le inició el procedimiento del artículo 69-B del CFF bajo la presunción de inexistencia de las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales que expidió en 2013 y, posteriormente, se le notificó la resolución que concluyó de manera definitiva que no desvirtuó esa presunción, porque en ese ejercicio no declaró activos ni presentó alguna declaración informativa de sueldos y salarios, lo que, en opinión de las autoridades que iniciaron, tramitaron y concluyeron ese procedimiento, implicaba que no tenían activos ni personal para realizar sus operaciones.

Empero, las autoridades no solo no tomaron en cuenta que el formato de la declaración del Régimen Intermedio de Actividades Empresariales en 2013 no tiene un apartado específico para declarar activos, sino además, que en su declaración anual el contribuyente sí suministró información relacionada con la posesión de activos para desarrollar su actividad, como es la deducción de inversiones por la compra de la maquinaria que posteriormente arrendó y que las autoridades pudieron y debieron corroborar con la información y documentación que obra en sus bases de datos, como son los comprobantes fiscales que amparan esas compras.

Tampoco consideraron las autoridades que el contribuyente del caso en comento no presentó la declaración informativa de sueldos y salarios pagados, no solo porque no estaba obligado a ello como se constató de la lectura de su constancia de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, sino porque en el ejercicio 2013 no tuvo trabajadores, lo que además resulta lógico si su única actividad era la renta de la maquinaria ya mencionada para lo cual puede que se requiera solo de una línea telefónica o una computadora con acceso a Internet.

En ese sentido, en la recomendación citada se consideró violatorio de los derechos del contribuyente que por el hecho de no declarar activos (por la imposibilidad material para hacerlo) y no presentar una declaración informativa, la autoridad fiscal haya iniciado el procedimiento previsto en el artículo 69-B del

CFF, bajo la presunción de que no tenía activos ni personal para llevar a cabo las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales que expidió, esto porque si las autoridades motivan sus actos en la información que consta en sus bases de datos, entonces deben hacer un análisis preciso y completo de toda esa información, aunado a que el simple hecho de que un contribuyente no tenga trabajadores no es motivo suficiente para concluir que no cuenta con capacidad para prestar un servicio y que por ello deba iniciársele el procedimiento referido, sino que para ello las autoridades están obligadas a ponderar también la naturaleza de las operaciones por las cuales aquél emitió comprobantes fiscales.

Segunda pregunta: ¿por qué el cuarto párrafo del artículo 69-B del CFF establece que la publicación en el DOF y en la página de Internet del SAT, de un listado de los contribuyentes que no desvirtuaron la presunción que se les imputó y que, por tanto, se encuentran de manera definitiva en esa situación, no podrá hacerse antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución al contribuyente?

La respuesta parece simple debido a que el plazo de treinta días es el mismo que se establece en el artículo 121 del CFF para la interposición del recurso de revocación, y en el artículo 13, fracción I, inciso a, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la interposición del juicio contencioso administrativo federal. Esto podría llevar a pensar que entonces es susceptible de suspensión la publicación a la que se refiere el tercer párrafo del artículo 69-B del CFF.

Desde un punto de vista particular la respuesta es sí, sobre todo si se toma en cuenta la jurisprudencia 2a./J. 67/2019, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver la contradicción de tesis 386/2018, publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 24 de mayo de 2019, cuyo texto se transcribe:

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA DETERMINACIÓN DE LA AUTORIDAD HACENDARIA DE NOTIFICAR EN LA PÁGINA DE INTERNET DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, LA RESOLUCIÓN PRELIMINAR QUE CONTIENE LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES DEL CONTRIBUYENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Es improcedente conceder la suspensión con motivo de dicha determinación porque no se satisface el requisito del numeral 128, fracción II, de la Ley de Amparo, pues de otorgarse la medida cautelar se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, dado que con esas publicaciones se persigue garantizar el derecho de la sociedad a estar informada sobre la situación fiscal de los contribuyentes que realizan este tipo de operaciones, aunado a que permite que aquellos que hayan utilizado en su beneficio tales comprobantes puedan comenzar a ajustar y prever su conducta ante un posible escenario de autocorrección o de acreditación de la prestación del servicio y/o adquisición de bienes; asimismo, dichos terceros podrán suspender la contratación con el causante y la colectividad estará en posibilidad de tomar las medidas preventivas y evaluar el riesgo de recibir facturas de esos contribuyentes.

Contradicción de tesis 386/2018. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Tercero del Vigésimo Séptimo Circuito. 13 de marzo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. y José Fernando Franco González Salas. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: N. Montserrat Torres Contreras (*Semanario Judicial de la Federación*, 24 de mayo 2019).

Como puede observarse, la Segunda Sala de la SCJN determinó que “no procede suspender la notificación de la presunción de inexistencia de operaciones” a que se refiere el primer párrafo del artículo 69-B del CFF, a través de la página de Internet del SAT y mediante publicación en el DOF, y si bien el tema acerca de si también procede la suspensión de la publicación del listado a que se refiere el cuarto párrafo de ese precepto no fue abordado en la jurisprudencia, debido a que no fue parte de la contradicción de tesis resuelta, lo cierto es que tiene sentido afirmar que *esta última publicación sí es susceptible de suspenderse* porque de otra forma no se entendería la restricción que contiene la parte final de dicho párrafo en cuanto a que en *ningún* caso se publicará el mencionado listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

No obstante lo anterior, en la práctica se ha observado que cuando a un contribuyente se le notifica la resolución que determina que no desvirtuó la presunción de inexistencia de operaciones que se le atribuyó y este solicita que se suspenda la notificación del listado previsto en el cuarto párrafo del artículo 69-B del CFF, las autoridades del SAT han rendido su informe dentro del procedimiento de queja tramitado ante la PRODECON manifestando que esa suspensión no es procedente porque no está prevista en el precepto referido, ignorando con ello el sentido de la parte final de dicho párrafo, pues solo en el caso de que aquella resolución no fuese impugnada dentro del plazo de treinta días hábiles posteriores a la citada notificación sería totalmente procedente la notificación del listado mencionado.

Además, se pasa por alto que de publicarse el listado que se ha venido comentando, aún y cuando el contribuyente obtuviese una resolución o una sentencia favorable en el medio o medios de defensa que interpusiera en contra de la resolución que determinó que no logró desvirtuar la presunción que se le imputó, *difícilmente se repararía la afectación que aquello le ocasionaría en lo moral, comercial y económico*, pues perdería clientes, contratos, pagos, entre otras muchas consecuencias.

Tercera pregunta: ¿resulta equitativo que el quinto párrafo del artículo en análisis establezca que la autoridad fiscal también publicará en el DOF y en la página de Internet del SAT *trimestralmente* un listado de aquellos contribuyentes que logren desvirtuar los hechos que se les imputan, así como de aquellos que obtuvieron resolución o sentencia firmes que hayan dejado sin efectos la resolución a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, derivado de los medios de defensa que hayan interpuesto?

La respuesta, desde el punto de vista del autor del estudio es obvia: no es equitativo que mientras la autoridad puede publicar en los medios de comunicación aludidos un listado de los contribuyentes que no desvirtuaron la presunción de inexistencia de operaciones que se les atribuyó, tan solo después de que transcurra el plazo de treinta días posteriores a la notificación de la resolución que así lo determinó; el listado de los contribuyentes que sí desvirtuaron esa presunción o que obtuvieron resolución o sentencia favorables

firmer en los medios de defensa que interpusieron tenga que esperar tres meses. ¿Los clientes de esos contribuyentes también esperarán tres meses para celebrar una operación con estos? ¿Esos contribuyentes soportarán tres meses sin poder cobrar algún servicio que prestaron o un bien que enajenaron porque sus clientes no creen que la resolución o sentencia favorable que aquéllos obtuvieron es suficiente para considerar que los comprobantes fiscales que expiden son válidos?

Por otro lado, la segunda parte del procedimiento establecido en el artículo 69-B del CFF se puede resumir en los siguientes términos:

1. Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo cuarto del artículo en comento, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar, ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien, procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan.

2. En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, determinará el o los créditos fiscales que correspondan. Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes mencionados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en el CFF.

Con relación al punto uno es pertinente preguntar: ¿cómo se entera un contribuyente que dio efectos fiscales a comprobantes expedidos por otro contribuyente, que este es de los que aparecen en el listado que se publicó en el DOF y en la página de Internet del SAT conforme al cuarto párrafo del artículo 69-B del CFF?

Si se toma al pie de la letra el texto del octavo párrafo del artículo citado, la respuesta parece ser que todos los días debe revisar el DOF, pues a los contribuyentes receptores de comprobantes fiscales expedidos por quienes fueron incluidos en el listado que se ha venido comentando no se les notifica formalmente, en persona o a través de su buzón tributario esa situación; es decir, no se les llama formalmente a participar en un procedimiento dirigido expresamente a ellos, en el que se les vincule a demostrar la materialidad de las operaciones que la autoridad presumió y confirmó como inexistentes.

Lo anterior es así porque se considera que las publicaciones en el DOF y en la página de Internet del SAT no pueden surtir efectos de notificación personal para los terceros receptores de los comprobantes fiscales emitidos por contribuyentes que no desvirtuaron la presunción sobre la inexistencia de las operaciones por las que expidieron comprobantes fiscales.

En este orden de ideas y de acuerdo con lo que establece el último párrafo del artículo 69-B del CFF, *solo sí* la autoridad fiscal ejerce sus facultades de comprobación y durante el procedimiento respectivo corrobora que la persona física o moral auditada no acreditó la efectiva prestación del servicio o la adquisición de los

bienes amparados en los comprobantes a los que dio efectos fiscales, y tampoco corrigió su situación fiscal, podrá determinar el o los créditos fiscales que correspondan.

Desde el punto de vista del autor del presente estudio, aún y cuando una persona física o moral que haya dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo cuarto del artículo, no acuda ante la autoridad fiscal dentro de los treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar que efectivamente adquirió los bienes o recibió los servicios que amparan esos comprobantes, ello no trae como consecuencia que pierda su oportunidad para demostrar que sí se llevaron a cabo las operaciones consignadas en tales comprobantes, pues la autoridad no puede, "así nada más", determinar un crédito fiscal a su cargo, sino que primero debe ejercer alguno de los procedimientos de fiscalización previstos en las fracciones II, III o IX del artículo 42 del CFF, y el procedimiento que instaure no puede tener como único objeto verificar si el contribuyente auditado corrigió su situación fiscal, ya que debe valorar, en su caso, la documentación e información que este exhiba para demostrar la materialidad de esas operaciones.

Sustenta la anterior opinión, el criterio sustantivo 8/2018/CTN/CS/SASEN, emitido por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente al resolver una consulta, el cual es del tenor siguiente:

OPERACIONES INEXISTENTES. DEL ARTÍCULO 69-B DEL CFF, NO SE DESPRENDE QUE PREVEA LA PÉRDIDA DEL DERECHO DE LOS RECEPTORES DE LOS CFDI PARA DEMOSTRAR LA EFECTIVA REALIZACIÓN DE AQUELLAS. Del análisis del texto, hipótesis y consecuencias jurídicas del referido precepto, así como del estudio sistemático del Código Fiscal de la Federación (CFF), se puede apreciar que existen tres momentos para que los contribuyentes que deducen operaciones simuladas (EDOS) al recibir comprobantes fiscales digitales por internet (CFDI) de los contribuyentes publicados en el listado definitivo del artículo 69-B (EFOS-empresas que facturan operaciones simuladas), puedan desvirtuar la presunción de inexistencia de las operaciones que se amparan en los CFDI. El primer momento es el establecido, precisamente, en el quinto párrafo del artículo 69-B del CFF, que señala que los terceros que hayan dado cualquier efecto fiscal a dichos comprobantes, tendrán un plazo de treinta días siguientes a la publicación del listado definitivo para demostrar ante la autoridad que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios, o bien, que corrigieron su situación fiscal. Sin embargo, en opinión de PRODECON, el no ejercer ese derecho dentro del plazo aludido no implica que precluya la posibilidad de hacerlo con posterioridad, toda vez que lo cierto es que el EDO no ha sido notificado personal y directamente dentro de un proceso que lo vincule a demostrar dicha materialidad, sin que obste la publicación del contribuyente emisor de los comprobantes en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, ya que dicha publicación no puede surtir efectos de notificación frente a los terceros que recibieron esos comprobantes. El segundo momento puede producirse cuando concluido el mencionado plazo de treinta días, alguna autoridad emite una carta invitación para que los contribuyentes aclaren su situación o bien se regularicen. En este supuesto pueden ejercer el derecho para acreditar

dicha materialidad de las operaciones o autocorregirse; empero si no lo hacen, en opinión de esta Procuraduría, tampoco precluiría el derecho para demostrar con posterioridad la efectiva materialidad, ya que dichas cartas no representan un acto de afectación, tan es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que no resultan impugnables por no constituir, precisamente, un acto de autoridad. Finalmente, se estima que el tercer y definitivo momento para que el contribuyente pueda demostrar la materialidad de las operaciones declaradas inexistentes, es cuando la autoridad ejerce en su contra alguno de los procedimientos de fiscalización previstos en las fracciones II, III y IX del artículo 42 del CFF; consecuentemente, en opinión de PRODECON, la última oportunidad que tienen las personas físicas o morales para acreditar la referida materialidad se actualiza hasta que se les instaure el procedimiento de revisión fiscal respectivo (PRODECON, 2018).

Sin embargo, en la práctica las autoridades fiscales consideran que si un contribuyente no acudió dentro del plazo de treinta días ya mencionado a acreditar que efectivamente adquirió los bienes o recibió los servicios que amparan los comprobantes a los que dio efectos fiscales, o no corrigió en dicho plazo su situación fiscal, precluyó su derecho para hacerlo en otro momento. En tal sentido, cuando lo auditan, solamente se limitan a constatar que haya corregido su situación fiscal restando las deducciones y/o eliminando el acreditamiento del IVA que haya aplicado en el ejercicio fiscal revisado lo que, en opinión del autor del presente trabajo de investigación, es ilegal y viola los derechos fundamentales de legalidad, seguridad y certeza jurídicas de los contribuyentes sometidos a ese escenario.

4.2 El artículo 17-H, fracción X, del Código Fiscal de la Federación

De acuerdo con la exposición de motivos del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación”, la justificación para adicionar una fracción X al artículo 17-H del ordenamiento citado atendió a que:

[...] no obstante que se ha logrado un avance considerable en el control sobre la expedición de comprobantes fiscales, mediante el proceso de certificación, y sobre las operaciones realizadas por los contribuyentes, un gran número de estos continúa realizando conductas contrarias a los objetivos de la administración tributaria, que afectan a toda la colectividad, entre ellas: a) Al ser objeto del ejercicio de facultades de comprobación, desaparecen o bien no ponen a disposición de la autoridad fiscal su contabilidad, b) En diversas ocasiones utilizan los comprobantes fiscales digitales para amparar probables operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas, c) Omiten en un mismo ejercicio fiscal, estando obligados a ello, la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas, d) Desaparecen del domicilio durante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución. Ante ello y tomando en cuenta que es requisito indispensable que los contribuyentes cuenten con un certificado de sello digital vigente, cuyo uso adecuado debe ser

verificado por la autoridad fiscal, se considera necesario proponer la inclusión de medidas de control en este instrumento. En ese sentido, se propone la modificación del artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, con el fin de dejar sin efectos los certificados de sellos o firmas digitales, y de esa forma evitar la emisión de comprobantes fiscales, por parte de los contribuyentes que hayan incurrido en alguna de las conductas señaladas (*Diario Oficial de la Federación*, 9 de diciembre del 2013).

Con base en lo anterior, se adicionó al artículo referido una fracción X que dotó a las autoridades fiscales de facultades para dejar sin efectos el Certificado de Sello Digital (CSD) en supuestos adicionales a los ya contemplados, como se observa de su texto:

ARTÍCULO 17-H.- Los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria quedarán sin efectos cuando:

[...]

X. Las autoridades fiscales:

- a) Detecten que los contribuyentes, en un mismo ejercicio fiscal y estando obligados a ello, omitan la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas, previo requerimiento de la autoridad para su cumplimiento.
- b) Durante el procedimiento administrativo de ejecución no localicen al contribuyente o este desaparezca.
- c) En el ejercicio de sus facultades de comprobación, detecten que el contribuyente no puede ser localizado; este desaparezca durante el procedimiento, o bien se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.
- d) Aun sin ejercer sus facultades de comprobación, detecten la existencia de una o más infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 de este ordenamiento, y la conducta sea realizada por el contribuyente titular del certificado (*Código Fiscal de la Federación*, artículo 17-H).

Efectivamente, como se señaló en la exposición de motivos de la reforma en comento, para poder expedir comprobantes fiscales por las operaciones que realizan, los contribuyentes requieren forzosamente de un CSD que emite el SAT. Y precisamente para atacar malas prácticas y omisiones de los contribuyentes (como la de no presentar declaraciones a que están obligados, desaparecer ante o durante un procedimiento administrativo de ejecución o un procedimiento de fiscalización, o emitir comprobantes fiscales para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas) se estableció como medida de control la cancelación del CSD.

Sin embargo, la hipótesis contenida en el inciso d) de la fracción X del artículo 17-H del CFF, consistente en que aun sin ejercer sus facultades de comprobación, las autoridades detecten que el contribuyente titular de un CSD cometió una o más infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 del mismo CFF no fue justificada en la exposición de motivos.

Cabe señalar que esta reforma legal fue ampliamente controvertida a través del juicio de amparo indirecto, tanto como norma autoaplicativa como heteroaplicativa, al considerarse que con este acto se pone en riesgo la viabilidad y sustentabilidad de la operación de los contribuyentes (pequeña y mediana empresa), incluso en detrimento de la recaudación de la hacienda pública porque aquéllos dejarían de operar al no poder emitir facturas a sus clientes; sin embargo, la Segunda Sala de la SCJN, al resolver los amparos en revisión y las contradicciones de tesis, emitió diversos criterios jurisprudenciales y aislados en los que esencialmente determinó que la cancelación del CSD no vulnera lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Concretamente, resolvió que el artículo 17-H, fracción X del CFF no contraviene ni vulnera el diverso 22 constitucional, ya que no contempla una sanción ni una pena inusitada ni trascendente, emitiendo la jurisprudencia 2a./J. 123/2017, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* de agosto de 2017, tomo II, página 707, que enseguida se transcribe:

CERTIFICADOS EMITIDOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER LOS SUPUESTOS EN QUE AQUÉLLOS QUEDARÁN SIN EFECTOS, NO ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL, AL NO ESTABLECER UNA SANCIÓN. Los supuestos contenidos en la norma referida, en los que los certificados emitidos por el Servicio de Administración Tributaria de los contribuyentes que han incurrido en alguna de las conductas en él sancionadas quedarán sin efectos, constituyen una medida temporal que protege el interés público y social, y un procedimiento de control de las operaciones vinculadas con el cumplimiento de diversas obligaciones fiscales que persiste hasta en tanto cesen en la conducta que la motivó; de ahí que, al tratarse de una consecuencia lógica atribuible a los propios contribuyentes por haber perdido los atributos para emitir los comprobantes fiscales, el precepto legal citado no es violatorio del ARTÍCULO 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no establece una sanción (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto del 2017, p. 675).

Ahora bien, como los tres preceptos mencionados en el inciso d) citado se refieren a infracciones, parece lógico que a quien cometa alguna de esas infracciones se le cancele su CSD con independencia de que se haga acreedor a alguna multa u otro tipo de sanción.

En la práctica se observa que una de las hipótesis más utilizadas por las autoridades del SAT para fundar las cancelaciones de CSD que emiten es la prevista en el artículo 81, fracción II del CFF, consistente en presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos, o expedir constancias incompletas, con errores o en forma distinta a lo señalado por las disposiciones fiscales; o bien, cuando se presenten con dichas irregularidades las declaraciones o los avisos en medios electrónicos.

Concretamente, las autoridades argumentan que al revisar las declaraciones de algunos contribuyentes detectan que fueron presentadas “en forma distinta a lo señalado en las disposiciones fiscales”; esto en razón de que no coinciden los ingresos declarados con los montos facturados (comprobantes fiscales que aparecen en las bases de datos del SAT); o con lo declarado por otros contribuyentes a través de declaraciones informativas de operaciones con terceros (DIM).

En otros casos, las autoridades motivan su determinación de cancelar el CSD de los contribuyentes en que estos declararon y pagaron un monto de IVA muy inferior al que facturaron y que por ello presentaron sus declaraciones con errores.

La cuestión que se quiere plantear es qué se puede considerar como una declaración en forma distinta o con errores. Si se lee el artículo 81, fracción II del CFF, el tipo de infracción que establece se refiere a la forma, procedimiento o medios a través de los cuales los contribuyentes deben presentar declaraciones, solicitudes, documentación, avisos, información o expedición de constancias. A simple vista ese supuesto infractor no parece referido al contenido de las declaraciones.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 31 del CFF establece que las personas (físicas o morales) deberán presentar las solicitudes en materia de Registro Federal de Contribuyentes, declaraciones, avisos o informes de la siguiente forma:

1. Mediante firma electrónica avanzada.
2. A través de los medios, formatos electrónicos y con la información que señale el SAT mediante reglas de carácter general.
3. Enviándolas a las autoridades correspondientes o a las oficinas autorizadas, según sea el caso, cumpliendo con los requisitos que se establezcan en dichas reglas para tal efecto y, en su caso, pagar mediante transferencia electrónica de fondos.
4. Cuando las disposiciones fiscales establezcan que se acompañe un documento distinto a escrituras o poderes notariales y este no sea digitalizado, la solicitud o el aviso se podrá presentar en medios impresos (*Código Fiscal de la Federación*, artículo 31).

Visto así, la infracción prevista en la fracción II del artículo 81 del CFF, relativa a declarar en forma distinta a lo señalado en las disposiciones fiscales o con errores puede considerarse que no se refiere al contenido de las declaraciones, sino al formato y medios a través de los cuales las mismas se presentan.

Es decir, se puede interpretar que dichas infracciones no están referidas a elementos sustantivos de las declaraciones o avisos que presenten los contribuyentes, como lo son las operaciones gravadas o su ausencia y la tasa a que causaron un impuesto; mucho menos en cuanto al monto y, en ese sentido, la consecuencia puede ser que al impugnarse la resolución que determinó u ordenó la cancelación de un CSD con fundamento en esas hipótesis normativas se considere que no existe adecuación entre el motivo y el fundamento legal citados, lo que llevará a que se declare la nulidad del acto de autoridad.

Volviendo al tema de en qué consiste declarar en forma distinta o con errores, también puede darse la interpretación en el sentido de que como la autoridad se refiere propiamente al contenido de las declaraciones presentadas por los contribuyentes y que lo considera incorrecto en cuanto a los montos declarados de ingresos, de IVA o de deducciones; entonces debe ejercer sus facultades de comprobación y que, al no hacerlo, su actuación es ilegal, como lo sostuvo la PRODECON en su Recomendación 13/2017 (PRODECON, 2017).

Conclusión

Sin lugar a duda, el combate a la evasión fiscal vía la expedición de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes o carentes de materialidad es un gran reto para cualquier administración tributaria.

Desde el punto de vista del autor de la investigación, el procedimiento establecido en el artículo 69-B del CFF ha sido una medida parcialmente eficaz porque solo “voltea al pasado”. No evita que hoy y ahora se estén llevando a cabo actos con el propósito de evadir el pago de impuestos.

Además, parte de una presunción que en la gran mayoría de las ocasiones se sustenta en información contenida en bases de datos, la cual es analizada por la autoridad “fríamente”, es decir, sin considerar la forma de operación de cada contribuyente ni su modelo de negocios, lo que vuelve inexacta e imprecisa esa información.

Basta con que un contribuyente no haya presentado una declaración informativa, o bien, presentándola no consigne activos o personal para que la autoridad pueda presumir que aquél emite comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes con las graves repercusiones que eso implica, porque al ser publicado en la lista preliminar que prevé el segundo párrafo del artículo en comento, ¿quién querrá realizar operaciones con él?

En el tema del personal, la autoridad fiscal parece desconocer que cada día es más frecuente que las empresas operen con esquemas de subcontratación y que por ello no tienen propiamente trabajadores que les presten un servicio personal subordinado que las obligue a presentar declaraciones informativas de sueldos y salarios.

Respecto al tema de los activos, la autoridad fiscal se considera experta para calificar si el activo de los contribuyentes es suficiente o insuficiente para llevar a cabo sus operaciones y si a su criterio no es suficiente, lo coloca en la presunción de inexistencia de sus operaciones.

El procedimiento en mención, se insiste, parte de una presunción *iuris tantum* y esta admite prueba en contrario, por lo que el contribuyente al que se le notifique el oficio en el que la autoridad funde y motive su presunción acerca de la inexistencia de las operaciones respaldadas en los comprobantes fiscales que emite, solo estará obligado a desvirtuar los datos, hechos y elementos que le hayan servido a la autoridad para aplicar la presunción en comento.

Sin embargo, en la práctica se ha visto que en ocasiones la autoridad fiscal no toma en cuenta los argumentos y pruebas aportadas por el contribuyente para desvirtuar los elementos que sustentan la presunción de aquélla, sino que desvía el propósito del procedimiento del artículo 69-B del CFF, haciendo requerimientos de información al contribuyente que están más enfocados a revisar la forma en que este lleva a cabo sus actividades y se asemejan más al ejercicio de una de las facultades de comprobación previstas en el artículo 42 del CFF porque no tienen relación con los hechos, datos y elementos que sirvieron de sustento

a la presunción original. Un caso como el que se describe fue analizado en la Recomendación 21/2019 de la PRODECON.

Por lo que respecta al artículo 69-B del CFF, a criterio del autor, no se consideró que si bien fue redactado con el propósito de combatir a los contribuyentes que específicamente se han dedicado a disminuir o evadir el pago de impuestos a través de la emisión de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, lo cierto es que dada la forma en que la autoridad fiscal puede iniciar y, de hecho, inicia el procedimiento previsto en ese precepto. Prácticamente cualquier contribuyente que simplemente haya incurrido en la omisión de presentar una declaración puede ser incluido en una lista preliminar y, a la postre, definitiva de contribuyentes que realizan ese tipo de operaciones con las gravísimas repercusiones que ello tiene porque prácticamente es la muerte fiscal de una empresa, ya que pierde clientes (los que tiene dejan de pagarle por sus servicios prestados) o los bienes ya adquiridos (por lo que no podrá generar riqueza para sus socios, trabajadores, proveedores); y, al final, lo es para el propio fisco, que dejará de percibir impuestos.

Del mismo modo, en la redacción del octavo párrafo del mismo precepto no se consideró que las personas físicas y morales que dan efectos fiscales a los comprobantes expedidos por contribuyentes incluidos en las listas definitivas que se publican en el DOF y en la página de Internet del SAT, *no son llamados o emplazados de manera formal al procedimiento* para demostrar que sí recibieron los servicios o adquirieron los bienes descritos en esos comprobantes fiscales.

El hecho de señalar un plazo de treinta días para que acudan a demostrar esos extremos sin haber sido notificados formalmente deja a esos contribuyente prácticamente en un estado de indefensión porque, si no se enteran y no acuden en ese plazo ante la autoridad, quedan obligados a corregir su situación fiscal restando la deducción o el acreditamiento que hayan aplicado con base en esos comprobantes. De no hacerlo cuando son auditados se les determina un crédito fiscal porque la auditoría no es considerada por las autoridades fiscales como una oportunidad para que demuestren que sí se realizó la operación consignada en los comprobantes. Por otra parte, en cuanto a la fracción X del artículo 17-H del CFF, su inciso d) parece más que una medida de control de las obligaciones de los contribuyentes, pues en la práctica el supuesto de cancelación que establece se puede utilizar por las autoridades como una medida de presión para que los contribuyentes que quieran obtener un nuevo CSD presenten las declaraciones y paguen lo que aquéllas, sin haber determinado un crédito fiscal, consideran debieron pagar; esto se traduce en que, al final, se convierta en una medida recaudatoria. No se desconoce que la Segunda Sala de la SCJN emitió la jurisprudencia 2a./J. 79/2017 que lleva por rubro: CERTIFICADOS EMITIDOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER LOS SUPUESTOS EN LOS QUE QUEDARÁN SIN EFECTOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, junio del 2017, p. 624), en la que señaló que dicho precepto establece un procedimiento de aclaración que, una vez ejercido por el contribuyente, puede habilitar nuevamente el CSD, dependiendo así del propio gobernado la temporalidad de la cancelación.

Pero en la práctica se ha constatado que esa cancelación puede subsistir más allá de todos los esfuerzos que el contribuyente afectado haga por aclarar las causas que la motivaron, porque al final queda al criterio

discrecional de las autoridades que, contrario a lo que prevé el último párrafo del artículo 17-H del CFF y lo que estableció la SCJN, son todo menos ágiles para resolver la situación de los contribuyentes, en parte por sus cargas de trabajo, en parte por las malas prácticas administrativas que todavía imperan.

Sobre esta última parte es importante agregar un comentario. Es muy común que en el país los legisladores establezcan plazos perentorios para diversas situaciones jurídicas y trámites administrativos: cinco días para resolver una suspensión definitiva, tres días para resolver una aclaración, entre otros. Pero la realidad demuestra que existe un desconocimiento total de cómo se desarrolla y opera un procedimiento jurisdiccional o administrativo. También se desconoce que los juzgados, tribunales y unidades administrativas tienen una capacidad limitada en cuanto a personal para atender sus múltiples responsabilidades. Entonces, el hecho de establecer plazos cortos para resolver trámites no es garantía de que todo avanzará rápida y ágilmente.

Concretamente, las aclaraciones en materia de cancelación de CSD no se resuelven en tres días no solo porque el contribuyente no subsane las irregularidades que motivaron esa medida, sino porque las administraciones del SAT no tienen el personal suficiente para atenderlas, ya que tienen una gran diversidad de facultades. Por ello se sugiere que cuando se establezcan procedimientos y plazos, el legislador federal considere esas circunstancias que rodean el día a día de la administración pública.

También se propone tomar en cuenta a la hora de diseñar una norma que su aplicación puede alcanzar a contribuyentes incumplidos pero también a los cumplidos y, en el caso de estos, paralizar su actividad, logrando un efecto contrario al deseado, pues una empresa que no puede emitir facturas o comprobantes por las operaciones que realiza, tampoco genera riqueza y, en consecuencia, ni siquiera puede cubrir los impuestos a los que está obligada.

No obstante la Segunda Sala de la SCJN consideró en la jurisprudencia 2a./J. 124/2017, cuyo rubro reza CERTIFICADOS EMITIDOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE DISPONE LOS SUPUESTOS EN LOS QUE QUEDARÁN SIN EFECTOS, ESTABLECE UN ACTO DE MOLESTIA QUE NO SE RIGE POR EL DERECHO DE AUDIENCIA, que esa medida de control no es de carácter definitivo ni se trata de una supresión permanente del CSD (por lo que no implica un acto privativo, sino un acto de molestia temporal que no se rige por el derecho de audiencia previa) se considera aconsejable que, en aras de no afectar a contribuyentes cumplidos y paralizar su actividad comercial y económica, sí debiera dárseles el derecho de audiencia; y con ello implementar la obligación de la autoridad de dar un aviso previo a la cancelación para que subsanen de manera anticipada cualquier irregularidad u omisión que pudiera encuadrar en los supuestos del precepto en análisis, particularmente los del inciso d) ya descrito.

La citada propuesta se robustece porque incluso la Segunda Sala de la SCJN ya definió en la jurisprudencia 2a./J. 7/2017 (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero del 2017, p. 91) que resulta improcedente que un juez de Distrito otorgue la suspensión provisional de la cancelación del CSD porque se impediría la implementación de la medida de control orientada a evitar la evasión y la elusión fiscal. Esto se traduce en que los contribuyentes afectados no tienen forma de evitar o detener la aplicación de una medida que sea abiertamente ilegal y por ello nuestra sugerencia.

Finalmente, se sabe que la Segunda Sala de la SCJN ya sostuvo el criterio en el sentido de que el inciso d) de la fracción X del artículo 17-H del CFF no transgrede el test de proporcionalidad (que la misma Sala había establecido) en atención a que la finalidad de esa norma es constitucionalmente válida y objetiva, toda vez que con su implementación el legislador federal buscó combatir el fraude fiscal por parte de los contribuyentes, finalidad inmediata que encuentra sustento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución. Aunado a que el propio legislador implementó un sistema mediante el cual el contribuyente puede desvirtuar las irregularidades detectadas y que motivaron dejar sin efectos el CSD y, finalmente, es proporcional porque, atendiendo a las ventajas y desventajas que produce la medida legislativa implementada, permite hacer efectivo el cumplimiento de la obligación de contribuir al gasto público al permitir a la autoridad fiscal ejercer sus facultades de gestión tributaria en aras de detectar las infracciones en las que incurran los contribuyentes (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, noviembre del 2016, p. 1552).

Sin embargo, se insiste en que en la práctica han sido y son muchos los contribuyentes afectados por esta medida, los cuales no son evasores de impuestos y a los cuales se les da el mismo trato que a los incumplidos, lo que les impide reactivar de manera ágil su CSD para seguir emitiendo comprobantes fiscales y continuar con su actividad económica.

La experiencia permite afirmar que en la aplicación del inciso d) de la fracción X del artículo 17-H del CFF vigente, las autoridades fiscales han perdido de vista que las operaciones comerciales de la actualidad se realizan a través de múltiples formas y métodos de operación de las empresas; que no todos los contribuyentes venden un bien, lo entregan, reciben el pago, lo registran y expiden el comprobante fiscal, sino que existen muchos acuerdos entre proveedores y clientes para darse crédito, para agilizar operaciones, para entregarse anticipos y que por ello no siempre “empatará” un ingreso declarado con un comprobante expedido, pues existen operaciones que deben ser declaradas aun y cuando no vayan acompañadas de un comprobante fiscal.

La responsabilidad que el Servicio de Administración Tributaria tiene de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, así como de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias, debe ser y es compatible con el respeto a los derechos humanos de los pagadores de impuestos, lo que implica ajustar sus actuaciones, procedimientos y actos al marco jurídico que los regula.

Si bien la recaudación de las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público constituye un fin de interés público y general, no se puede admitir que dicha potestad se ejerza sin límite alguno o que ese propósito se alcance por cualquier medio o procedimiento sin sujeción al derecho.

La actuación de las autoridades fiscales federales debe tener como eje rector el respeto, la protección y salvaguarda de los derechos humanos de los contribuyentes, así como el respeto y observancia del principio de legalidad y de seguridad jurídica.

Dado que las necesidades y rezagos de un país siempre superan a sus presupuestos, lo que menos debe suceder es afectar a los contribuyentes y empresas de todos tamaños que con su operación diaria generan riqueza y fuentes de empleo de donde provienen los impuestos con los que se cubre el gasto público.

Es ahí, desde el punto de vista del autor, donde debe poner atención el Congreso de la Unión a la hora de legislar para combatir la evasión fiscal. No se deben elaborar normas jurídicas que, para atacar a unos cuantos, afecten a la mayoría.

Fuentes

- Código Fiscal de la Federación*, México. (1981). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_110121.pdf
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación (9 de diciembre, 2013), *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/103_DOF_09dic13.pdf
- PRODECON (26 de junio de 2017). Eliminadas 3 palabras. Fundamento legal: artículo 113, último párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ciudad de México. Disponible en http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/RecomendacionesSPDC/2017/13-2017-recomendacion/testado_13_2017_recomendacion.pdf.
- _____. (26 de marzo del 2018). Operaciones inexistentes. Del artículo 69-B del CFF, no se desprende que prevea la pérdida del derecho de los receptores de los CFDI para demostrar la efectiva realización de aquellas, 3ra. Sesión Ordinaria. Disponible en http://www.prodecon.gob.mx/buscador_c/buscarcrit/609.
- SALDÍVAR, Belén (08 de agosto de 2018). La reforma fiscal aumentó recaudación, pero no el PIB: expertos" El economista, México. Disponible en www.economista.com.mx/economia/La-reforma-fiscal-aumento-recaudacion-pero-no-el-PIB-expertos-20180808-0065.html.
- SAT (2013). Reporte anual 2013, México. Disponible en, www.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/reporteannual2013.pdf.
- 2a./J. 7/2017 (febrero de 2017). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, México.
- 2a./J. 67/2019 (mayo de 2019). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, México.
- 2a./J. 123/2017 (agosto de 2017). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, México.
- 2a. CXIII/2016 (noviembre de 2016). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, México.

5. Un órgano constitucional autónomo para la revisión y control del gasto público federal en México

ARES NAHIM MEJÍA ALCÁNTARA¹³

SUMARIO: Introducción. 5.1 Fiscalización. 5.2 Antecedentes de la rendición de cuentas. 5.3 La Auditoría Superior de la Federación. 5.4 La Secretaría de la Función Pública. 5.5 El Sistema Nacional Anticorrupción. 5.6 La problemática. 5.7 ¿Por qué no un Tribunal de Cuentas? 5.8 Propuesta. Conclusión. Fuentes.

RESUMEN: La revisión y control del gasto público es fundamental en una república, pues es un elemento que permite evidenciar el apego al Estado de derecho. En México, se han instrumentado diversas instituciones en materia de auditoría y contraloría; sin embargo, no se ha logrado con éxito el fin último: contar con plena transparencia respecto del uso y destino de los recursos públicos y combatir la corrupción; es por ello, que se propone un organismo con autonomía plena que haga frente a los casos de impunidad, sin estar ligado a intereses políticos que menoscaben su objetividad e imparcialidad, con la finalidad de que sean eliminados del sistema jurídico mexicano la diversidad de entes que ejercen hoy día dichas facultades.

PALABRAS CLAVES: Control del gasto público, Auditoría Superior de Fiscalización, Secretaría de la Función Pública y Sistema Nacional Anticorrupción.

ABSTRACT: The reviews and restrictions of the budget are essential in a Republic because they are elements that allow evidence of adherence to the rule of law. In Mexico, several institutions have been implemented in functions of auditor general and controller; however, the ultimate goal has not been successfully achieved: full transparency regarding the use and destination of public resources and fighting corruption; for this reason, a body with full autonomy is proposed to deal with cases of impunity, without linkage to political interests that would undermine its objectivity and impartiality, so that the diversity of entities from the Mexican legal system that exercise these powers today get eliminated.

KEYWORDS: Control of public spending, Superior Audit Audit, Ministry of Public Function, National Anti-Corruption System.

Introducción

En toda sociedad organizada, la administración pública ha sido la piedra angular de su supervivencia, prosperidad y/o decadencia; de tal suerte que hoy día no se puede entender a las grandes potencias económicas sin un eficaz aparato administrativo, pero tampoco se puede comprender a las sociedades desarrolladas democráticamente sin órganos de control sobre los recursos con los que el pueblo participa en el gobierno.

México se encuentra en un complejo proceso en miras a consolidar su Estado de derecho. El logro de esta meta solo puede darse a través de la certidumbre que ofrecen instituciones y procedimientos congruentes que constaten el bienestar de la sociedad, pero también a través de la rendición de cuentas de parte de los órganos de gobierno.

El control del gasto público en México se ejerce primordialmente a través de dos órganos públicos: la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de la Función Pública (SFP); sin embargo, a pesar de la especialización, capacidad técnica y experiencia que durante años han forjado estas instituciones, es un hecho notorio, que han sido vulneradas en repetidas ocasiones, destruyendo la confianza ciudadana y haciendo de la corrupción el peor de sus males.

Por ello, resulta necesario replantear un cambio que permita luchar contra la corrupción y la impunidad, al tiempo que se verifique la eficacia de los servicios públicos en correlación con el gasto que se realiza; de ahí que exista la necesidad de crear un órgano que controle, certifique, opine y establezca procedimientos sobre las contribuciones que el gobierno recibe del pueblo y sustituya a los antes mencionados, al tiempo que goce de una autonomía que impida que los intereses personales, políticos o de partido se interpongan con su actuar. Dicha autonomía la denominamos constitucional.

Para dar sustento a la propuesta que se plantea en la presente investigación se hace, en primer término, un breve estudio sobre la fiscalización y sus implicaciones, para posteriormente tratar la evolución de la rendición de cuentas en la historia constitucional mexicana; por otro lado, se analizan las características de los principales órganos encargados del control y la verificación del gasto público en el país.

En seguida se hace una breve reflexión sobre el recién creado Sistema Nacional Anticorrupción y, a continuación, se desarrollan las consideraciones que justifican la propuesta, las cuales pasaron por la clara identificación de la problemática y la justificación del porqué no se toman en consideración otras figuras que existen en el ámbito internacional; y finalmente, se establecen las conclusiones.

Bajo esta premisa, se justificará la necesidad de transitar de una serie de entes administrativos insertos en la lógica de los Poderes de la Unión a un órgano constitucional autónomo, responsable de prevenir, vigilar, fiscalizar e iniciar procesos administrativos sancionadores ante los tribunales a fin de garantizar la adecuada ejecución del gasto público.

5.1 Fiscalización

La obligación primaria de los mexicanos es contribuir de manera proporcional y equitativa para los gastos y proyectos del país en los términos que dispongan las leyes respectivas y, en contrapartida, corresponde al Estado hacer uso de esos recursos para garantizar la seguridad pública y la paz social; así como el desarrollo estable, integral y sustentable de la nación, que permita el pleno ejercicio de los derechos de su población.

Lo anterior implica que los servidores públicos de los diversos órdenes de gobierno pueden disponer de los recursos públicos para atender los programas de gobierno, lo que los obliga a actuar de manera honesta, eficaz, eficiente y transparente, con la consecuente rendición de cuentas de la gestión y desempeño gubernamental. Es por ello que la fiscalización y la rendición de cuentas se convierte en una herramienta fundamental para un Estado democrático pues, como ya se anunció, su propósito es garantizar el adecuado uso de los recursos públicos, en aras del bien común y la confianza ciudadana.

Fiscalizar el gasto público en México, particularmente bajo la estructura federal, es un reto complejo y difícil de alcanzar, pero insoslayable y fundamental para consolidar la confianza ciudadana en sus instituciones.

La labor de fiscalización ha tenido como finalidad, de manera genérica, inspeccionar las cuentas de la hacienda pública, y, de manera concreta, revisar los ingresos y los gastos del gobierno; su impacto es tal que la suma de principios que engloba, fortalece de manera directa la transparencia y ética en el servicio público.

En razón de ello, el principio de máxima publicidad emerge como un elemento fundamental en la revisión de las cuentas por parte de los órganos y servidores públicos que ejercen recursos del erario, y resulta nodal para el desempeño de un gobierno sano y eficiente puesto que coadyuva en la construcción de un gobierno alejado de la opacidad y la corrupción.

En la inteligencia y premisa que, de incumplir el mandato y observarse desviaciones de recursos públicos, se debe investigar y sancionar de la manera más efectiva y con miras a resarcir el daño a fin de restablecer el orden vulnerado para garantizar abatir la impunidad. De tal suerte que cada caso que se detecte permita el establecimiento de acciones preventivas y correctivas.

Hoy más que nunca, la fiscalización y la rendición de cuentas sobre la gestión pública y sus resultados, conllevan al establecimiento de sólidos mecanismos de coordinación intergubernamental, a fin de garantizar un mayor bienestar social; por lo tanto, se puede inferir que el diseño jurídico de las instituciones encargadas del control y vigilancia de los recursos públicos, cobra esencial importancia en el sistema de fiscalización y rendición de cuentas en un Estado democrático.

En México, se suma al tema la reciente reforma constitucional, por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, la cual tiene especial relevancia por el desafío que enfrenta el país.

5.2 Antecedentes de la rendición de cuentas

La fiscalización en México surge de la herencia europea, principalmente de las instituciones creadas en España. Así, se puede referir que en España, desde la etapa final de la edad media (en el año de 1388), existieron diversas instituciones que realizaban acciones de fiscalización como fue el caso de Castilla, donde existió la Corte o Tribunal de Cuentas, conformada por contadores mayores. De igual forma, en Valladolid se creó la Casa de Cuentas de Valladolid por los Tribunales de Toledo en 1437 (Tribunal de Cuentas, p.1).

Por su parte, los reyes católicos en su momento establecieron a las Contadurías Mayores de Hacienda y de Cuentas, perfeccionando a través de distintos ordenamientos su regulación (Tribunal de Cuentas, p.2).

Para 1453 el Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las Cortes Españolas, tenía la tarea concreta de inspeccionar las cuentas de la Hacienda Real de España. Años después, serviría para vigilar a los conquistadores que debían enviar a la metrópoli el denominado “quinto real”, es decir, el 20% de las ganancias que obtenían en oro, plata, piedras preciosas y objetos valiosos (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, p.45).

Mientras que, en 1524, la Corona española decidió crear en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, cuya finalidad principal fue revisar los ingresos y gastos de Hernán Cortés, así como recaudar y administrar las rentas de la Corona de acuerdo con los mismos procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Castilla.

En su momento el rey Felipe II creó un cuerpo único que se encargaría de lo concerniente al real tesoro, de esa manera se dio origen al Consejo de Hacienda, que corría con todos los gastos de España y América; pero sus facultades estaban mal definidas dando lugar a conflictos con el Consejo de Indias.

En 1595 las dinámicas políticas en que se vio envuelta la metrópoli española y las guerras en las que participó habían agotado el tesoro, por lo que Felipe II creó la Junta de Hacienda de Indias para que lo aconsejara sobre lo que debía de hacerse; al principio, la revisión y examen de las cuentas de los oficiales de la Real Hacienda, estuvo a cargo de los Contadores del Real y Supremo Consejo de Indias. Con el tiempo y la extensión de los dominios dio grandes inconvenientes a la administración del Real Erario y a la necesaria perfección de la contabilidad (Tribunal de Cuentas, pp. 3 y 4).

El 24 de agosto de 1605 se crean los Tribunales de Contaduría en Lima, Perú, México y Santa Fe de Bogotá (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, pp. 4 y 5) con jurisdicción sobre las cajas reales de sus circunscripciones. Su misión era examinar y, en su caso, aprobar las cuentas procedentes de los oficiales reales, con facultades para solventar los juicios contenciosos que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera y su reflejo contable (Solares, 2004, pp. 87-89).

La Constitución de Cádiz de 1812 señalaba que, para las contribuciones y el examen de todas las cuentas, habría una Contaduría Mayor organizada por una ley especial.

El Tribunal Mayor de Cuentas funcionó durante tres siglos; y no fue sino hasta el 4 de octubre de 1824, con motivo de la promulgación de la primera Constitución mexicana, que se estableció como facultad exclusiva

del Congreso General el fijar los gastos generales de la nación, imponer las contribuciones necesarias para cubrirlos, determinar su inversión y revisar anualmente las cuentas del gobierno.

A fin de reglamentar el artículo 50 de la Constitución de 1857, se expidió el decreto por el que se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo fue investigar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, con el seguimiento de las constituciones de la corte centralista, en particular la Ley Tercera de la Constitución de 1836, se facultó exclusivamente a la Cámara de Diputados para: "Vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda" (*Constitución de 1836*, p. 108), con lo que se dio paso a otro orden de fiscalización.

Mientras que, en las Bases de Organización Política de la República, publicadas en 1843, se retomó en su artículo 69 casi literalmente la imposición aludida anteriormente al señalar: "Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor" (*Bases de Organización Política de la República Mexicana*, p. 16), solo que sin hacer mención a las oficinas generales de Hacienda.

En 1857 de nueva cuenta fue expedida una Constitución de corte federal, pero fue hasta la reforma de 1874 en la que se reinsertó el bicameralismo y se confirió a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar la cuenta anual y el presupuesto de egresos de la federación.

Por su parte, el Constituyente de 1917 estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la creación del presupuesto de egresos y como competencia de las dos Cámaras la elaboración de la Ley de Ingresos y la cuenta pública. Asimismo, se ratificó la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, justificándose como una necesidad debido a que la gran mayoría de los diputados no poseía conocimientos contables.

En 1963 la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda tuvo una serie de reformas, entre las cuales destaca la que ordenó a las oficinas del Ejecutivo remitir los estados de contabilidad, así como precisar que el órgano de control y fiscalización disponía de un año a partir de la recepción de los mismos para realizar la revisión respectiva.

Con motivo de la reforma política de 1977 se regresó al sistema de 1874 puesto que la cuenta pública volvió a ser atribución exclusiva de la Cámara de Diputados; así, se le otorgó la facultad de revisar la cuenta pública del año previo, lo que anteriormente competía a ambas Cámaras; también se precisó el objeto de la revisión de la cuenta pública; se redujo a tres meses el plazo que tiene el presidente para remitir la cuenta pública para su examen y revisión; y se adelantó en quince días la obligación de aquél para presentar a la Cámara los proyectos de presupuesto de egresos.

De igual forma, con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1978, la Contaduría se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados encargado de revisar las cuentas públicas con el objetivo primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos.

En noviembre de 1995 se presentó por parte del Ejecutivo Federal una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación (ASF) (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, p. 5), pero no fue hasta 1999, que se aprobaron dichas reformas y finalmente, el 21 de diciembre de 2000, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ahora dicho órgano cuenta con la facultad para fiscalizar a los Poderes de la Unión y a las entidades federativas, posee independencia técnica y de gestión, además de que está apegado a los principios de transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas sobre uso de los recursos públicos.

5.3 La Auditoría Superior de la Federación

A casi veinte años de la reforma constitucional de julio de 1999 que dio origen a la ASF, resulta propicio realizar un análisis de su conformación, función y desarrollo institucional con miras a identificar sus atributos y áreas de oportunidad.

La ASF es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las entidades federativas, municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Esta tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como en el manejo de los recursos presupuestales que le son asignados.

En este orden de ideas, se advierte el reto de este órgano fiscalizador, debido a la diversidad de sujetos de supervisión en sus diferentes órdenes y niveles de gobierno.

Los ordenamientos jurídicos que esencialmente norman y sustentan la actuación de la ASF son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; sin obviar la existencia de un entramado jurídico mucho más amplio y complejo, vinculado con la función fiscalizadora que goza de características jurídicas, técnicas y éticas.

Al respecto, es conducente subrayar que el 27 de mayo de 2015 se reformó el artículo 79 constitucional, que incide en la naturaleza, objeto, facultades y alcance de la función de fiscalización. Tras esta reforma se incluyeron los principios constitucionales que la rigen: legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, y se eliminan los principios de anualidad y posterioridad por considerarlos limitativos de su naturaleza fiscalizadora.

La principal misión de la ASF, conforme al mandato constitucional, es fiscalizar la cuenta pública mediante auditorías que se efectúan a cualquier persona física o moral que haga uso de recursos públicos de carácter federal; esto con el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

En el ámbito técnico, ha emitido diversas normas y procedimientos de auditoría para llevar a cabo sus funciones, que si bien, se actualizan constantemente para garantizar su mejora, queda pendiente la certificación de competencias y la profesionalización, incluida la de los agentes externos que contrata para la ejecución de los procesos de auditoría.

Por su parte, en materia de ética y conducta, cuenta con una política institucional de integridad que está compuesta por su propio Código de Ética, Código de Conducta y Directrices para Prevenir el Conflicto de Intereses. Estos instrumentos tienen como finalidad que el personal de la ASF se conduzca bajo estrictos principios y lineamientos de independencia, imparcialidad y rigor técnico.

Su estructura orgánica se compone de cuatro auditorías especiales (de Cumplimiento Financiero; de Desempeño; de Gasto federalizado; y de Seguimiento, Informes e Investigación), cinco unidades, una Auditoría Interna y de Evaluación de la Gestión, y un Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior.

Se destacan como sus principales facultades: fiscalizar los ingresos, egresos y deuda; así como las garantías que otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los Estados y municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

Ello impone a las entidades fiscalizadas la obligación de llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la federación que les sean transferidos y asignados.

Las entidades fiscalizadas tienen la tarea de proporcionar la información que la ASF les solicite para revisión y, en caso de incumplimiento, serán aplicables sanciones previstas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

El 20 de febrero de cada año siguiente a la cuenta pública, la ASF rinde a la Cámara de Diputados los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se somete a la consideración del Pleno de dicha Cámara.

Además, investiga e informa sobre las irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales al Tribunal Federal de Justicia Administrativa o, en su caso, a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para que estos impongan a los servidores públicos y a los particulares las sanciones que correspondan.

5.4 La Secretaría de la Función Pública (SFP)

Las labores de fiscalización y auditoría que se llevan a cabo en el país se encuentran asignadas a la SFP, órgano administrativo centralizado (Martínez, 2014, p. 64) que funge como contralor¹⁴ dentro de la Administración Pública Federal.

El primer intento de crear un sistema de control dentro del poder ejecutivo fue durante en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), cuando se presentó en el Congreso de la Unión la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) con el objeto de crear una Secretaría, cuyo fin fuera instrumentar acciones para regular el funcionamiento de sistemas sectoriales e instituciones del control, legalidad y responsabilidad en el manejo de recursos en la Administración Pública Federal.

Derivado de ello, el 29 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el 19 de enero de 1983 fue publicado su Reglamento Interior.

El 28 de diciembre de 1994 se reformó la LOAPF y se cambió el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyo Reglamento Interior fue publicado el 12 de abril de 1995, del cual se observa una reestructuración orgánica y nuevas atribuciones enfocadas a modernizar y controlar las funciones administrativas.

Dicho ente contaba con atribuciones en materia de desarrollo administrativo, normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles, conducción y administración de bienes inmuebles federales.

Tras el decreto del 10 de abril de 2003, con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cambió de denominación por Secretaría de la Función Pública.

Cabe resaltar que, en el año 2012, inició un proceso de desaparición impulsado por las propuestas de campaña y primeros actos de gobierno del presidente Peña Nieto. El ejecutivo en turno propuso la derogación del artículo 37 de la LOAPF; sin embargo, el Congreso de la Unión decidió no aprobar las reformas, por tanto, las funciones de la SFP fueron desarrolladas a título de encargo de despacho, sin el rigor de una Secretaría de Estado.

El 3 de febrero de 2015, el presidente Enrique Peña Nieto anunció el nombramiento de Virgilio Andrade como nuevo titular de la Secretaría, el cual inmediatamente restableció sus funciones originales; sin embargo, su gestión quedó cuestionada por el tratamiento que se dio a los casos de corrupción durante su encargo.

Las reformas constitucionales en materia anticorrupción publicadas en el DOF, el 27 de mayo de 2015, fueron la base y sustento para realizar reformas a leyes secundarias, entre otras a la LOAPF, reforma que se publicó el 30 de noviembre de 2018.

14

Conforme a la RAE es la persona u órgano encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos.

Actualmente resaltan sus facultades para investigar y en su caso sancionar las conductas de servidores públicos, sus facultades de auditoría y fiscalización de entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y se suman a estas sus tareas en materia de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Conforme a las declaraciones de la titular de la SFP, la nueva administración reconoce que es indispensable determinar una ruta para construir un país con un pleno Estado de derecho, mayor crecimiento económico y verdadera justicia social, a través del desarrollo de la transparencia y la participación ciudadana, implementando una nueva ética en el sector público, lo que ha denominado como el relanzamiento de dicha Secretaría.

5.5 El Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) fue el resultado de la participación de diversos grupos ciudadanos y académicos, quienes trabajaron por incluir a la sociedad en temas anticorrupción a la par de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano que hicieron latente la necesidad de crear un mecanismo eficaz contra la corrupción.

Fue así como se presentaron catorce reformas constitucionales a los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 (Secretaría de la Función Pública, 2018), publicadas en el DOF el 27 de mayo de 2015, de las cuales emanan las bases para su funcionamiento.

El 18 de julio de 2016 se publicó en el DOF el llamado “paquete de leyes anticorrupción” integrado por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; reformas al Código Penal Federal y; reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El SNA surge como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes y tiene como objeto la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Su existencia surgió de la necesidad de atender la fragmentación de políticas y la falta de desarrollo de un enfoque de integridad más completo y coherente; con la finalidad de prevenir las notorias brechas en la implementación de políticas en la materia, mejorando la coordinación de los diversos ámbitos de gobierno y, en particular, ubicar a los Estados bajo el mando del sistema, fortalecer los mecanismos de cumplimiento para investigar y sancionar infracciones a la integridad por parte de los servidores públicos y empresas (bajo jurisdicciones administrativas y penales) y reforzar la supervisión mediante una mayor transparencia, atribuciones de auditoría ampliadas y una mayor participación de la sociedad civil.

El SNA está conformado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los sistemas locales. Por su parte, el Comité Coordinador se

integra por un representante del Comité de Participación Ciudadana,¹⁵ el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la titular de la SFP, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Comité Coordinador del Sistema cuenta con una Secretaría Ejecutiva, la cual funge como órgano de apoyo técnico, asistencia técnica e insumos para el desempeño de sus atribuciones.

La reforma constitucional impuso a las entidades federativas generar sistemas espejo en su ámbito de competencia con el objeto de coordinarse entre sí. Actualmente se han creado y reformado diversas leyes para ajustarlas a la Constitución y a las leyes generales con el fin de contar con criterios homogéneos que pretendan hacer compatibles las normas, procedimientos e instituciones que permitirán un funcionamiento uniforme en todo el país.

Conforme a ello, once entidades no han terminado de armonizar su legislación y ocho no han nombrado a las instancias pertinentes para ejecutar el sistema (Sistema Nacional Anticorrupción, S.F.).¹⁶

5.6 La problemática

La fiscalización es importante porque se traduce en la revisión que se realiza de los recursos públicos, es decir, la forma como el gobierno gasta el dinero de los contribuyentes. En este sentido, es importante que todos los recursos se ejerzan de manera correcta para el bienestar social y se castigue su mal uso.

Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de 2017 muestran que 14.6% de la población adulta que tuvo contacto con algún servidor público experimentó un acto de corrupción; asimismo, el 5.4% del total de los establecimientos fueron víctimas de corrupción. Por otra parte, en el mismo año la tasa de incidencia de corrupción fue de 25 541 delitos por cada cien mil habitantes que tuvieron contacto con servidores públicos, incluso fue mayor que la incidencia delictiva de robo en calle o transporte público (INEGI, 2018).

Según datos de Transparencia Internacional, México descendió tres lugares en el Índice de Percepción de la Corrupción 2018, ubicándose en el lugar 138 de 180, por lo que es el peor calificado de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). A partir de que se realizó la reforma constitucional de 2015, en materia anticorrupción ha bajado cuatro puntos (Transparency International, 2018).

Por otro lado, el informe anual de competitividad 2018 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) indica que el 5% del PIB de México se pierde anualmente por corrupción; otros reportes ubican pérdidas de hasta el 9% del PIB. Lo anterior conlleva a identificar a la corrupción como una actividad de un alto impacto económico para el país, al incrementar el costo de actividades empresariales y obstaculizar las inversiones.

15 Según la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en su artículo 16, dicho Comité debe estar integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

16 Disponible en <http://sna.org.mx/SistemasLocales/>

A pesar del aparato burocrático y legal que se creó con el objeto de combatir la corrupción, y particularmente a tres años de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, es un hecho que no está plenamente integrado y no ha logrado el objetivo para el que se creó; lo que en parte se debe a que el sistema federal recién este año quedó completamente integrado con la designación de la fiscal Anticorrupción; sin embargo, aún no se nombran a los magistrados anticorrupción en materia administrativa; aunado a que los Estados de la república tampoco han consolidado sus sistemas locales (Transparency International, 2018).

Es evidente para la sociedad que las instituciones públicas en materia anticorrupción no son eficaces y por ello está latente la impunidad. Esto se pone de manifiesto con decenas de casos expuestos por periodistas y asociaciones civiles en los cuales funcionarios de alto nivel de todos los ámbitos gubernamentales se han visto involucrados en constantes actos de corrupción, como ejemplo: la empresa Odebrecht, de origen brasileño, sobornó a varios funcionarios de diferentes países en América Latina, con el fin de adjudicarse licitaciones de cantidades económicas muy elevadas. En 2013 esta empresa ganó la licitación para obras en una refinería de Tula, Hidalgo por medio de una alianza con una compañía local, Construcciones Industriales Tapia. En respuesta a las publicaciones realizadas por periódicos brasileños, la entonces Procuraduría General de la República emitió en un inicio un comunicado en el que señaló que ha estado en constantes pláticas con el Ministerio Público brasileño respecto a dicha investigación sin que hasta el día de hoy haya sanciones por este caso (The New York Times, 2017).

La llamada “Estafa Maestra” es otro emblemático caso donde periodistas documentaron un mecanismo con el que diversas dependencias y secretarías del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, utilizaron empresas fantasmas para simular contratos con decenas de universidades públicas en la república. La investigación calcula que el monto del desvío supera los 400 millones de dólares; las autoridades fiscales afirman que en el país existen más de 6,500 empresas fachada, que entre 2012 y 2017 facturaron más de 700.000 millones de dólares, cerca del 5 % del PIB nacional (Linares, 2017).

Los casos de corrupción alcanzaron al titular del ejecutivo federal, Enrique Peña Nieto con la famosa “casa blanca”, que manchó totalmente a la administración, cuando en noviembre de 2014 una investigación periodística reveló que la primera dama, Angélica Rivera Hurtado, había comprado una casa de 7 millones de dólares en una exclusiva zona residencial de la capital mexicana a un importante proveedor del gobierno mexicano (Animal Político, 2018).

Otro de los casos más sonados en los últimos tres años, fue el del gobernador de Veracruz, Javier Duarte; quien construyó una red de empresas fantasma para desviar recursos públicos del presupuesto que correspondía a los programas de salud, de damnificados por desastres naturales, así como de atención a niños y ancianos pobres, entre otros. El exgobernador fue detenido en abril de 2017, pero hasta la fecha no ha quedado claro el resarcimiento de los daños (Nájar, 2018).

Asimismo, el exgobernador de Quintana Roo, Roberto Borge, realizó actos de corrupción al construir grandes complejos hoteleros que llevaron a la destrucción de la reserva natural, donde se sospecha de vínculos con el narcotráfico de algunos funcionarios; así como un complejo esquema de desvío de recursos.

Actualmente el exgobernador se encuentra preso, pero no ha existido una reparación al patrimonio público, ni de las reservas ecológicas.

Como se puede notar en estos casos, la vigilancia, fiscalización y lucha contra la corrupción es fundamental para el desarrollo de la nación, por lo que no debe quedar a la buena voluntad de los gobernantes ni sujeta a intereses económicos o políticos.

La OCDE cataloga distintos factores que favorecen el desarrollo de la corrupción, uno de ellos son instancias anticorrupción débiles, puesto que la corrupción es fértil en gobiernos donde no existen instancias independientes de intereses políticos que cuenten con una plantilla especializada y comprometidas con transparentar (OCDE, 2008).

De lo anterior, se desprende que a pesar de las instituciones con las que cuenta el Estado mexicano, estas no han logrado el objetivo que se les ha encomendado y de ahí deriva la necesidad de proponer un ajuste al marco institucional en la materia.

5.7 ¿Por qué no un tribunal de cuentas?

Con el propósito de atender el reto de la fiscalización, diversos tratadistas han propuesto instituciones de derecho comparado que han tenido éxito en materia de gestión de recursos, como los Tribunales de Cuentas, propuesta que no se comparte por las razones que se expondrán en el presente apartado.

Esta institución tiene su origen en el desarrollo parlamentario europeo, con presencia en casi todos los países de ese continente, cuya finalidad es establecer un control especializado del gasto público, implementar los procedimientos establecidos y determinar las sanciones correspondientes.

A pesar de no conformar un órgano constitucional autónomo, el Tribunal de Cuentas tiene amplia relevancia constitucional que se ajusta a la estructura de gobierno del Poder Legislativo como un organismo auxiliar.

Dicho Tribunal, además de ser especializado, cuenta con autonomía técnica para el mejor desempeño de sus funciones, lo que le permite constituirse en el instrumento principal a través del cual las Cámaras ejercen un control político sobre el aparato del gobierno y, especialmente, la administración pública, sin perder objetividad y neutralidad en el interés general de la comunidad y en la tutela de las finanzas públicas.

La organización del Tribunal de Cuentas, se establece generalmente en una ley orgánica, la cual regula su funcionamiento. Así por ejemplo, en España, el Tribunal de Cuentas se compone de doce miembros elegidos por las Cortes Generales (poder legislativo) para un periodo de nueve años entre juristas de reconocida capacidad que cuenten con más de quince años de ejercicio profesional, de los cuales seis se eligen por la Cámara de Diputados y seis más por el Senado; ambos casos votados por tres quintas partes de cada Cámara (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).

Por su parte, en Italia, el Tribunal de Cuentas tiene carácter de magistratura y desarrolla funciones jurisdiccionales y de control. Es encabezado por una sección central de control de legitimidad sobre los actos del gobierno y de la administración pública.

El artículo 3 del decreto legislativo 286/1999 le otorga la atribución de poder determinar el número, la composición y la sede de los órganos facultados a las tareas de control preventivo sobre actos y procedimientos de la administración pública y de sus órganos de apoyo (*Parlamento Legislativo, 1999*).

Para su óptimo funcionamiento el Tribunal cuenta con dos categorías de personal, el administrativo y judicial; el primero se compone de un secretario general y un Consejo de Administración, el segundo de un presidente del Tribunal, los presidentes de las secciones, un procurador general, consejeros, viceprocurador general y procuradores regionales.

Conforme a la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988 cuenta con diversas facultades, entre otras:

1. *Funciones de Control.* Consistentes, principalmente, en el control preventivo de legitimidad sobre actos del gobierno, así como del procedimiento de las gestiones de las finanzas del Estado; además participa del control de la gestión financiera de los entes sobre los cuales el Estado contribuye en vía ordinaria. Es aquí cuando es concebido como un órgano de carácter político al auxiliar en la fiscalización de los parlamentos.
2. *Funciones consultivas.* Consistentes en proporcionar, reunido en pleno, su punto de vista sobre todas las consultas legislativas de iniciativa que se refieran a la atribución de nuevas facultades al mismo, así como supresiones o modificaciones de las existentes o relativas a su funcionamiento.
3. *Funciones jurisdiccionales.* Consistentes en llevar a cabo los procedimientos contenciosos sobre las cuentas de la tesorería, de los receptores, cajeros, agentes encargados de pagar, manejar y conservar dinero público o de tener en custodia valores y bienes propiedad del Estado, así como de todo aquello que ingrese sin legal autorización en el encargo de atribuciones de dichos agentes. Conforme a lo anterior le competen los juicios en materia de responsabilidad contable, derivado del manejo del dinero y cualquier otro valor de la administración pública; de responsabilidad administrativa, persigue el daño patrimonial doloso y culposo ocasionado a la administración; de responsabilidad del funcionario, puesto que, quien habiendo causado daños a terceros resarce los mismos con bienes o servicios de la administración pública.
4. *Funciones administrativas.* Consistentes en procurar el buen funcionamiento del Tribunal, como son la adquisición de materiales necesarios para el desempeño de sus atribuciones y la contratación de personal capacitado, entre otras.

A pesar de las bondades de esta institución, se considera inviable su instrumentación en México, toda vez que es fundamental que el ente fiscalizador sea independiente de todo poder constituido y no debe conjuntar sus funciones administrativas con las jurisdiccionales, de tal suerte que debe respetarse la historia jurídica mexicana junto con el principio de legalidad, el cual podría verse comprometido, toda vez que, el Tribunal de Cuentas tiene facultades de investigación y de sanción.

5.8 Propuesta

Es claro que los actores políticos que intervienen en los procesos en contra de la corrupción no han dado los resultados esperados por la sociedad, por lo que se considera necesaria la creación de una institución que cuente con plena autonomía constitucional.

La historia reciente de México muestra que con el fin de crear un balance en el poder, se han implementado organismos que no se ubican en la clasificación habitual de la administración pública (centralizada o paraestatal) (Martínez, 2014, p. 44), ni en el esquema tradicional de la división de poderes, aunque generalmente desempeñan funciones formalmente administrativas. Dichos órganos, llamados constitucionales autónomos, cuentan con ciertas características inherentes que les permiten estar a la par del resto de los poderes públicos y tomar sus decisiones con plena autonomía.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias.

Dicho principio es de carácter evolutivo, de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas.

La función de los órganos constitucionales autónomos es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; debe advertirse que cuentan con garantías institucionales las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en sus atribuciones (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, noviembre del 2017, p. 603).

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 como la concibió Montesquieu (ejecutivo, legislativo y judicial). De esta manera, se considera una nueva distribución de funciones, haciendo eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

Ahora bien, se debe entender por “autonomía”, la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados (Grijalbo, 1991, p. 196).

En ese sentido, la autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios. Por su parte, la autonomía administrativa quiere decir que existe independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública (Nava, 1992), por lo que no existe subordinación alguna (económica, técnica, administrativa, normativa) respecto de cualquier otra autoridad gubernamental.

Ante el gran malestar de la sociedad por la corrupción existente en México y el clamor popular por avanzar hacia un verdadero Estado de derecho en el que impere de la justicia y la honestidad de los servidores públicos, se propone crear un organismo que permita la coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno; que garantice la máxima imparcialidad en sus procesos y que sea un verdadero factor de control.

Conforme a lo anterior, es necesario implementar una reforma constitucional para modificar los artículos 79 y 113 con la finalidad de separar a la ASF de la Cámara de Diputados y, además, se le asignen las facultades del SNA en materia de coordinación y prevención, así como las correspondientes a la SFP.

Dicha reforma deberá contemplar, entre otras cosas: la autonomía de la ASF; su jerarquía al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado; la designación de su titular por la Cámara de Diputados, a propuesta del Poder Ejecutivo, tomando en cuenta las temáticas que le corresponde atender; asimismo, que estará sujeto a mecanismos de control establecidos *ad hoc*, conforme a los términos del Título IV de la Constitución y, que sus decisiones (en materia de sanción de servidores públicos) podrán ser revisadas por las instancias jurisdiccionales.

Esta propuesta se basa en las directrices de gobierno abierto, es decir, mediante el principio de transparencia que promueve la rendición de cuentas; la eficacia, como vía para mejorar el desempeño y la toma de decisiones; y la incorporación de los ciudadanos como colaboradores de la acción gubernamental. A estos elementos se agrega la importancia de las tecnologías de información como instrumento de comunicación, permitiendo así la apertura y la rendición de cuentas (Ruíz, 2017).

Solo de esta forma se podrán consolidar en una institución las tareas en materia anticorrupción, la función de fiscalización y de investigación de faltas administrativas en el ámbito federal, abarcando todos los poderes y organismos gubernamentales a fin de verificar el debido ejercicio del gasto público.

Lo anterior es congruente con lo que establece la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), por sus siglas en inglés, la cual afirma que la apropiada y eficaz utilización de los fondos y recursos públicos constituye uno de los requisitos esenciales para el adecuado manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones de las autoridades responsables.

Conclusión

Las finanzas públicas son un tema de interés general que resulta prioritario en las repúblicas democráticas.

El interés social sobre la forma en que se asignan los recursos financieros del Estado y el correcto ejercicio de los mismos, así como la correlación entre estos y los objetivos programados reviste cada día mayor importancia en las sociedades por traducirse en el destino del dinero de todos.

Por ello, contar con un ente público técnico y apolítico que realice la más efectiva revisión y, en su caso, denuncia y recomendación de mejora respecto del gasto público es fundamental.

Resulta evidente que, a pesar de la buena voluntad y trabajo especializado, los organismos actuales encargados de dicha tarea no han alcanzado su objetivo.

Por lo anterior, es menester replantear la estructura del Estado respecto de este tópico, a fin de plantear la creación de un ente constitucional autónomo que permita el ejercicio técnico fiscal en el plano nacional y eliminar la presión política como factor determinante de la auditoría pública.

Solo en la medida que se establezca la auditoría técnica y se concentre la fiscalización se logrará que las cuentas públicas sean transparentes, democráticas y con miras al interés común. Alcanzar este objetivo es uno de los grandes retos que tiene la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión.

Fuentes

- ANIMAL POLÍTICO (3 de junio de 2017). Ordenan detener a Roberto Borge, exgobernador de Quintana Roo; lo acusan de lavado de dinero. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2017/06/ordenan-detener-roberto-borge/>
- _____. (31 de agosto de 2018). Explicó la compra de la Casa Blanca, aunque no tenía necesidad de hacerlo: Peña. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2018/08/casa-blanca-corrupcion-presidente-pena/>
- Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843). Facultades económicas de ambas Cámaras y peculiares de cada una*, p. 16. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>
- CARBONELL, M. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Tirant lo Blanch.
- Constitución de 1836*. Facultades de las cámaras y prerrogativas de mis miembros. artículo 52, fracción I, p. 108. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf
- DE VEGA BLÁZQUEZ, P. (1999). La configuración de un Tribunal de Cuentas, *Cuestiones Constitucionales*, España.
- Diccionario Enciclopédico Grijalbo* (1991), España, Grijalbo.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, *Antecedentes del Órgano de Fiscalización: Auditoría Superior de la Federación*, México, LVIII Legislatura del Senado de la República, ILSÉN. Disponible en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1730/Organo_Superior_Fiscalizacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (06 de diciembre de 2018). *Estadísticas a propósito del 1 Día Internacional Contra la Corrupción*. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/corrupcion2018_Nal.pdf
- LINARES, A. (05 de septiembre de 2017). El dinero se iba a un agujero negro: el esquema de corrupción que compromete al gobierno de México, *The New York Times*. Disponible en https://www.nytimes.com/es/2017/09/05/el-dinero-se-iba-a-un-agujero-negro-el-esquema-de-corrupcion-que-compromete-al-gobierno-de-mexico/?rref=collection%2Fsectioncollection%2Fnyt-es&action=click&contentCollection=corrupcion-en-mexico®ion=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=10&pgtype=collection
- MARTÍNEZ, R. (2014). *Derecho administrativo I curso*, México, Oxford.
- NÁJAR, A. (06 de junio de 2018). Elecciones presidenciales en México: 3 escándalos que muestran cuán extendida está la corrupción en el país, *BBC News Mundo*. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44350700>
- NAVA, A. y GONZÁLEZ, H. (1992). *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, UNAM.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Declaración de México sobre Independencia*. Disponible en http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/Declaracion_de_Mexico_INTOSAI.pdf
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2008). *Specialised Anti-Corruption Institutions*. Disponible en <http://bit.ly/2gNO31U>
- PARLAMENTO LEGISLATIVO (1999). *Decreto legislativo 30 de luglio 1999*, núm. 286, artículo 3°, Italia.
- RUIZ, J. (2017). Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto *Convergencia, Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, México, vol. 24 (núm. 75, septiembre-diciembre). Disponible en <https://www.redalyc.org/jatsRepo/105/10552722007/html/index.html>
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (30 de noviembre de 2018). *Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)*. Disponible en <https://www.gob.mx/sfp/>

acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. *Seguimiento Sistemas locales Anticorrupción*. Disponible en <http://sna.org.mx/SistemasLocales/>
SOLARES, M. (2004). *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

TENA, F. (1992). *Leyes Constitucionales de México*, México, Porrúa.

2a. CLXVI/2017 (10ª) (noviembre de 2017). Garantía Institucional de Autonomía. Su aplicación en relaciones con los órganos constitucionales autónomos, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, México.

THE NEW YORK TIMES (15 de agosto de 2017). El caso Odebrecht sacude a México por acusaciones contra el exdirector de la petrolera estatal. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2017/08/15/odebrecht-mexico-emilio-lozoya-pemex-corrupcion/>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Índice de percepción de la corrupción*. Disponible en <https://www.transparency.org/cpi2018>

TRANSPARENCIA MEXICANA (28 de enero de 2019). *Ni prevención eficaz, ni justicia efectiva en las acciones anticorrupción de México*. Disponible en <https://www.tm.org.mx/ipc2018/>

TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑA. *La institución y sus antecedentes*, España. Disponible en <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/content/pdf/LA-INSTITUCION-Y-SUS-ANTECEDENTES.pdf>

_____. *Régimen jurídico y económico*. Disponible en <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/regimen-juridico-y-economico/>

6. La necesidad de incorporar el principio de responsabilidad patrimonial del Estado legislador al Sistema Jurídico Mexicano

Miguel MEJÍA SÁNCHEZ ¹⁷

SUMARIO: Introducción. 6.1 Planteamiento del problema y metodología. 6.2 Antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado. 6.3 Concepto y naturaleza jurídica de ley inconstitucional y de responsabilidad patrimonial del Estado legislador. 6.4 Marco teórico de la irresponsabilidad patrimonial del Estado legislador. 6.5 Los daños patrimoniales y morales causados a los particulares con motivo de la expedición y aplicación de la inconstitucional porción normativa del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito. 6.6 Pertinencia de incorporar al sistema constitucional mexicano el principio de responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Conclusiones. Fuentes.

RESUMEN: La expedición de leyes inconstitucionales en México ha causado graves daños patrimoniales y morales a los particulares que han sido afectados con su aplicación, cuestión que no se ha limitado exclusivamente al ámbito de los gobernados, sino que ha trascendido a los órganos del Estado afectando su credibilidad, presupuestos y funcionamiento. En el presente ensayo se hace un análisis de la citada problemática, la cual se deriva y tiene su origen en la propia Constitución al haber omitido el Órgano Revisor de la Constitución incorporar a su texto la responsabilidad del Estado por los daños patrimoniales y morales que se causan a los particulares por la expedición y aplicación de leyes inconstitucionales, así como por no establecer en el marco jurídico mexicano vigente un procedimiento resarcitorio que lo obligue a responder por los daños ocasionados, lo que demuestra que en México no impera un Estado constitucional de derecho.

PALABRAS CLAVE: Estado legislador, leyes inconstitucionales, bloqueo de cuentas bancarias, responsabilidad patrimonial del Estado y derechos humanos.

ABSTRACT: The issuance of unconstitutional laws in Mexico has caused serious patrimonial and moral damages to individuals who have been affected by their application, an issue that has not been limited exclusively to the scope of the governed, but has transcended the organs of the State affecting their credibility, budgets and operation. In the present essay an analysis of the aforementioned problem is made, which derives and has its

origin in the Constitution itself, having omitted the Reviewer Body of the Constitution to incorporate into its text the responsibility of the State for patrimonial and moral damages that individuals suffer by the issuance and application of unconstitutional laws, as well as by failing to incorporate in the current Mexican legal framework a compensation procedure that obliges them to respond for the damages caused, which shows that in Mexico there is not a constitutional rule of law.

KEYWORDS: Legislative state, unconstitutional laws, frozen bank accounts, patrimonial responsibility of the State and human rights.

Introducción

La nueva realidad política mexicana demanda transitar hacia un Estado constitucional de derecho, alcanzar este objetivo es todo un reto para los tres Poderes de la Unión, una condición para lograrlo es que ejerzan sus funciones con estricto apego a la Constitución. El cumplimiento eficaz de la función legislativa está estrechamente vinculado al principio de supremacía constitucional que ordena no expedir leyes contrarias a su contenido y al de los tratados internacionales en materia de derechos humanos; las cuales, independientemente de que vulneran la ley fundamental y quebrantan el Estado de derecho, afectan los bienes y derechos de los particulares e inciden negativamente sobre el presupuesto, funcionamiento y credibilidad de los órganos estatales.

Es incorrecto que el Congreso de la Unión, en su condición de poder constituido, expida leyes que por errores o descuido contienen vicios de inconstitucionalidad, pero lo es más que el Estado no asuma su responsabilidad por los daños que ocasiona a los particulares con motivo de su aplicación. Resolver dicha irregularidad constitucional es un reto que deben asumir la LXIV Legislatura y las subsecuentes si verdaderamente tienen la voluntad de transitar hacia un nuevo régimen político, social y económico; comprometerse a cumplir estrictamente con su función primordial de expedir leyes y decretos apegados a la regularidad constitucional es un primer paso para lograrlo, para ello debe establecer los mecanismos internos de precontrol y autocontrol que permitan detectar los potenciales vicios de inconstitucionalidad que pudieran contener los proyectos de leyes y decretos que se encuentren en proceso de dictaminarse; un segundo paso es proponer una iniciativa de reforma para elevar a rango constitucional el principio de responsabilidad patrimonial del Estado legislador; no hacerlo así es seguir permitiendo una práctica legislativa irregular, consistente en expedir leyes inconstitucionales.

En la mayor parte de los sistemas jurídicos nacionales de la actualidad, incluyendo el mexicano, no se contempla la responsabilidad del Estado por los daños patrimoniales y morales que se causan a los particulares por la expedición y aplicación de leyes inconstitucionales; el argumento utilizado en la doctrina, incluso por los legisladores mexicanos, es que regularla traería consecuencias desastrosas para los gobiernos quienes no estarían en posibilidad de hacer frente a la multitud de demandas presentadas por dicho motivo (Cámara de Diputados, 2004), lo que provocaría su quiebra y podría poner en riesgo la estabilidad y la vida misma de los

Estados debido a que cada vez aumenta más el número de personas que se ven afectadas por la aplicación de actos administrativos sustentados en leyes inconstitucionales, argumento que obviamente no se comparte.

6.1 Planteamiento del problema y metodología

La pregunta a responder en el presente estudio es: ¿cuáles son las consecuencias y efectos que tiene para los particulares y para los órganos públicos estatales en México, la irresponsabilidad del Estado por expedición y aplicación de leyes inconstitucionales? Dar contestación a la cuestión planteada demanda realizar una investigación que permita revelar los daños y efectos perjudiciales de carácter jurídico, económico, político, social y moral que trae consigo la aplicación de leyes inconstitucionales en México, lo que invita a buscar la respuesta a través de un estudio de caso sobre la aplicación de este tipo de normas en México. Para ello se analizará un caso concreto como es la aplicación del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y sus homólogos de las leyes financieras federales durante el periodo 2013-2017 con el objeto de demostrar la hipótesis de trabajo que a continuación se propone: *La expedición y aplicación de leyes inconstitucionales en México y la irresponsabilidad del Estado por los daños patrimoniales y morales que ocasionan tiene consecuencias y efectos graves sobre los particulares afectados con su aplicación, las cuales trascienden a los órganos estatales.*

Para demostrar esta hipótesis, se analizará la aplicación de la inconstitucional porción normativa del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y sus homólogas de las siguientes leyes federales: de Crédito y Ahorro Popular; de Fondos de Inversión; General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; de Uniones de Crédito; de Mercado de Valores; y para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo en el periodo comprendido de 2013 a 2017; para lo cual se llevó a cabo una investigación documental basada en informes y datos publicados por las autoridades involucradas en la problemática que se investiga, así como en la observación y experiencias vivenciales que permiten inferir que las citadas leyes inconstitucionales afectan severamente a los particulares que se ven comprometidos con su aplicación. Esta cuestión además trasciende a los órganos de los tres poderes del Estado mexicano, quienes también se ven afectados en su credibilidad, sus presupuestos y funcionalmente. Entre los daños y efectos negativos para los particulares afectados con su aplicación, se pueden enunciar los siguientes:

1. Graves violaciones a sus derechos humanos y garantías.
2. Daños en sus patrimonios.
3. Daños morales y psicológicos.

Por su parte, los daños y efectos negativos para los órganos estatales se traducen en: afectación a su credibilidad, sus presupuestos y su funcionamiento.

Esta problemática no ha sido aún evaluada ni dimensionada por las autoridades involucradas, debido a que no se ha entendido o no se quiere entender que esta práctica irregular no solo provoca serios daños a los particulares sino, también, al propio Estado, además de que quebranta gravemente el Estado de derecho, genera el rechazo social hacia los gobernantes y contribuye a disminuir la credibilidad en las instituciones.

El presente estudio no tiene la exhaustividad que se requiere para tratar con profundidad la problemática que se plantea debido a que su extensión no lo permite y aún falta que las autoridades involucradas den respuesta a la información que se les solicitó, lo que será objeto de una investigación más completa y detallada en un trabajo posterior; sin embargo, un primer acercamiento permite identificar aspectos generales sobre las consecuencias y efectos que tiene para los particulares, y los órganos del Estado mexicano, la expedición y aplicación de leyes inconstitucionales. El objetivo es hacer una proyección sobre los daños patrimoniales, económicos, sociales, políticos y morales que trae consigo esta práctica viciosa e irregular a través de inferencias extraídas de información y datos oficiales, a efecto de demostrar la pertinencia de introducir al sistema constitucional mexicano el principio de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Para la elaboración de la presente investigación se recurrió al método de análisis documental así como al histórico para reseñar los antecedentes de la institución en estudio; el jurídico para analizar su concepto y determinar su naturaleza jurídica; así como los métodos deductivo, analítico y estadístico para construir un estudio de caso con la finalidad de poder determinar, a través de una investigación de campo y documental, de la manera más aproximada posible el impacto de la irresponsabilidad del Estado mexicano por aplicación de las leyes inconstitucionales sobre los particulares y sus efectos colaterales negativos en los órganos del Estado mexicano. Trata de ser explicativo al buscar describir las consecuencias que ha tenido la aplicación de la inconstitucional porción normativa del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y sus homólogos de las leyes financieras federales y la irresponsabilidad del Estado mexicano para responder por los daños causados por esta práctica irregular del Congreso de la Unión, para lo cual se recurrió a la consulta de fuentes primarias como resoluciones administrativas y judiciales, ejecutorias, jurisprudencias y otros documentos jurídicos así como a fuentes secundarias: libros, artículos de revista, documentos de Internet y la observación directa.

6.2 Antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado

6.2.1 En el mundo

La doctrina conviene en que las conductas antisociales fueron las que generaron en la antigüedad la reparación del daño a las víctimas. En una primera etapa de la evolución de los pueblos, las víctimas o sus familiares recurrían a la venganza privada. Los textos legales más antiguos como el *Código de Hammurabi* (1790-1750? a.C.), las *Leyes de Manú*, el *Antiguo Testamento* y la *Ley de las XII Tablas* contemplaron la reparación del daño como pena impuesta al delincuente; aunque, por excepción, esta estaba a cargo del Estado. Un ejemplo de ello es el primero de los textos citados que en su ley 23 establecía: "Si el bandido no es prendido, el señor (que ha sido) robado declarará oficialmente delante del dios (los pormenores de) lo perdido; después, la ciudad y el gobernador en cuyo territorio y jurisdicción se cometió el bandillaje, le compensarán (por todo) lo perdido" (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 3). En Grecia la reparación del daño, de acuerdo al tratadista Enrique Gil Botero, citado por William Guillermo Jiménez (2013), se relaciona con la noción de

dignidad humana que localiza en la obra *La Antígona* de Sófocles, por lo que “en toda obligación, el obligado es tomado como persona responsable” (pp. 63-78). Por su parte, Ramiro Saavedra, citado por el mismo autor, la ubica en la función reparatoria del derecho a través del principio aristotélico de la justicia correctiva (p. 65). En Roma, la legislación de las *XII Tablas* (siglo V a.C.) sancionaba rigurosamente al responsable de un delito como se puede apreciar en la Tabla II que establecía: “Si se cometiese el robo de día y se le aprehendiese en el mismo acto, azótese y redúzcase a esclavitud de aquel a quien robó” (*Ley de las XII tablas*, p. 3). Asimismo, la *Ley Aquilia* establecía que “quien produce un daño estaba obligado a repararlo” (Góngora, 2000, p. XIII). No obstante, lo cierto es que tanto en Grecia como en Roma prevaleció el principio de irresponsabilidad patrimonial del Estado.

En la Edad Media los delitos fueron considerados pecados por el derecho canónico y, por lo mismo, sus penas fueron la penitencia y la expiación; el pecador, para poder reconciliarse con Dios, debía padecer un castigo por sus pecados para purificarse de las culpas mediante un sacrificio por sus malas acciones (Morin, 2009, p. 17). En el derecho germánico alemán predominó la venganza de sangre exigida por el directamente ofendido (Colín, 1980, p. 20). Lo que de igual forma sucedió en la ley 11, del título octavo, denominado *De los homicidios*, de la Partida Séptima de Alfonso X, El Sabio, que estipulaba: “Pena de homicida merece el juez que da falsa sentencia en pleito que viene ante él en justicia, juzgando alguno a pena de muerte o destierro o a pérdida de miembro, no mereciéndolo él. Esa misma pena debe tener el testigo que diese falso testimonio en tal pleito” (Alfonso X, 1999, p. 101). Durante el absolutismo prevaleció la idea que el rey, como titular de la soberanía, solo estaba obligado a dar cuenta de sus actos a Dios, de ahí que no tenía responsabilidad alguna frente a sus súbditos.

En el derecho francés la reparación del daño, en principio, dependía de la gravedad de la culpa del responsable y, más tarde, el *Código de Napoleón* (1807) en sus artículos 1382 y 1383 basó la responsabilidad civil en la culpa (p. 255) criterio que fue adoptado posteriormente por los diversos sistemas jurídicos nacionales.

Con el transcurso del tiempo surgió la responsabilidad subjetiva del funcionario, en quien recayó la responsabilidad de los daños causados a los particulares y, finalmente, esa responsabilidad pasó al Estado, por lo que la idea de la irresponsabilidad absoluta del Estado fue cediendo su lugar al principio de la responsabilidad patrimonial del Estado restringida a determinados actos.

6.2.2 En México

La responsabilidad patrimonial del Estado tiene sus antecedentes en las siguientes disposiciones jurídicas: el Código Civil para el Distrito Federal de 1932, el cual estableció una responsabilidad subsidiaria; la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941 contempló la responsabilidad directa del Estado cuando la reclamación se fundara en actos u omisiones que dieran origen a su responsabilidad civil. En 1994 se reformaron los artículos 1927 y 1928 del Código Civil Federal para establecer la responsabilidad directa

del Estado por los daños y perjuicios causados, con carácter solidario, tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos. El 10 de enero de 1994 se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el artículo 77 bis, con lo que se contempló la reclamación de los daños y perjuicios sufridos como resultado de la actuación ilegal de un servidor público derivada de un procedimiento disciplinario (Cámara de Diputados, 2004; Castro, 2003, pp. 146 a 163; Pérez, 2010, p. 2). Asimismo, se prevé la responsabilidad objetiva o por riesgo creado en otras disposiciones como la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; la Ley Federal del Trabajo en lo relativo a riesgos de trabajo; la Ley Aduanera con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales, y el propio Código Civil en lo que se refiere a riesgos profesionales y utilización de objetos peligrosos; así como en la Ley de Vías Generales de Comunicación que previó una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva originada por daños causados por la operación de una aeronave, la cual fue abrogada y dichas disposiciones pasaron a ser parte de la Ley de Aviación Civil de 1995 (Cámara de Diputados, 2004; Castro, 2003, pp. 146 a 163; Pérez, 2010, p. 2).

Finalmente, la responsabilidad patrimonial del Estado es incorporada a la Constitución el 14 de junio del año 2002 (*Diario Oficial de la Federación*, 14 de junio del 2002) mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, numeral que fue reformado el 27 de mayo de 2015 (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo del 2015), por lo que el citado párrafo pasó a ser el último del actual artículo 109 de la misma en el que se consagra el principio de responsabilidad patrimonial del Estado por la actividad irregular de la administración pública que cause daños a los bienes y derechos de los gobernados. Numeral que, como es obvio, no contempla la responsabilidad legislativa y judicial del Estado por los posibles daños que con sus actos puedan causarse a los particulares, eximiéndolos de responder de cualquier reclamación por leyes o actos jurisdiccionales irregulares en que incurran, lo que desde cualquier punto de vista es inadmisibles debido a las arbitrariedades e injusticias de que constantemente son objeto los gobernados.

En pleno siglo XXI —siglo de los derechos humanos— es inconcebible que en numerosos sistemas constitucionales, incluido el mexicano, sigan existiendo órganos estatales exentos de responsabilidad por los actos irregulares que realizan, sobre todo el Poder Legislativo quien con sus leyes inconstitucionales, además de quebrantar gravemente la Constitución al extralimitarse de sus funciones constitucionales, causa severos daños a los particulares y al propio Estado por la aplicación de actos antijurídicos que tienen origen en su actividad legislativa de los cuales el Estado mexicano debe responder sin excusa ni pretexto alguno lo que inexplicablemente no sucede hoy día.

Al respecto, el tratadista Andrés Serra Rojas (2000) considera que un principio general de derecho público moderno es el que ha reconocido la igualdad frente a las cargas públicas, por lo que el Estado debe responder por los perjuicios que cause a los particulares cualquiera que sea el poder que los ocasione (p. 872).

Si bien, es un avance haber elevado a rango constitucional el principio de la responsabilidad del Estado por daños patrimoniales causados por su actividad administrativa irregular, el no haberlo hecho de manera integral, incluyendo los actos irregulares de los Poderes Legislativo y Judicial, ensombrece el logro alcanzado ya que muchas de las injusticias que se cometen sobre los gobernados provienen de la aplicación de leyes inconstitucionales y actos derivados de la actividad jurisdiccional.

6.3 Concepto y naturaleza jurídica de ley inconstitucional y de responsabilidad patrimonial del Estado legislador

6.3.1 Concepto y naturaleza jurídica de ley inconstitucional

No es común encontrar en la doctrina un concepto de ley inconstitucional, no obstante que en el sistema jurídico mexicano con cierta frecuencia se encuentran normas generales que son incompatibles con el texto constitucional. Para estructurar un concepto y establecer su naturaleza jurídica no se considerará el punto de vista formal que atiende a las irregularidades realizadas durante el proceso legislativo, solo se tomará en cuenta el punto de vista material consistente en la inadecuación de la norma secundaria con la Constitución, cuya correspondencia de la primera con esta última es obligatoria debido al principio de la supremacía constitucional; es por ello que, con base en el citado criterio y tomando como referencia el concepto de norma que da la doctora Carla Huerta Ochoa, se estructurará un concepto de ley inconstitucional y se establecerá su naturaleza jurídica.

El ministro Luis María Aguilar Morales al referirse a las leyes inconstitucionales no las define, solo se concreta a señalar lo siguiente:

[...] el respeto a la carta fundamental, a la supremacía constitucional, es lo que imprime validez a todas y cada una de las normas de que está compuesto el ordenamiento jurídico mexicano y los actos que de él derivan, [...] las normas inconstitucionales afectan al Estado de derecho, de forma que para la permanencia de este es necesario que el sistema jurídico establezca medios en que esas normas puedan ser combatidas (Ferrer et al. coords., 2014, p. 880).

El *Diccionario universal de términos parlamentarios* (Berlin, coord.,1998) se refiere exclusivamente al vocablo inconstitucional, señalando al efecto que:

[...] proviene del prefijo latino in, en su acepción de contra y del radical latino constitution; que significa contra la constitución. En el campo jurídico inconstitucionalidad significa: violar, contravenir la letra y el espíritu de las normas de la Constitución Política del Estado, por leyes del Congreso o del parlamento o por actos del gobierno. Dícese, asimismo, del juicio o recurso extraordinario que, según sus modalidades, tiene por objeto que se declare inaplicable el texto de la ley contrario a las disposiciones de la ley fundamental (p. 346).

En tanto que el *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales* de Manuel Ossorio (2000) señala al respecto que: "Partiendo del principio inexcusable, en los Estados de derecho, de la supremacía de la Constitución, se han de reputar como inconstitucionales todos los actos, leyes, decretos o resoluciones que se aparten de sus normas o las contradigan" (p. 486).

Por su parte, el tratadista Antonio Carrillo Flores (1942), al referirse a la prevalencia de la ley suprema sobre las normas secundarias inconstitucionales, comenta lo siguiente:

[...] Si la Constitución es la suprema de todas las leyes, parece obvio, y lo es, que una ley secundaria no puede, sin subvertir todo nuestro ordenamiento jurídico, pretender modificar textos de la norma suprema. Una vez que la oposición haya quedado establecida, el deber de un órgano cualquiera de la autoridad para obedecer los textos constitucionales y desentenderse de la ley secundaria que los quebrante, no es dudoso (p. 256).

Como puede observarse, en ningún caso se da un concepto de ley inconstitucional; no obstante, en todos los casos se coincide en que todas las autoridades están obligadas a acatar por sobre todas las cosas los mandamientos constitucionales, incluyendo como es obvio al Poder Legislativo. La percepción de la ley como un acto jurídico ilimitado ya no es aceptada actualmente, más bien existe coincidencia en que esta debe estar totalmente condicionada y limitada por la Constitución; o sea, no se concibe que “por vía del ejercicio del poder constituido o derivado, pudiera la Constitución ser destruida o transformada en su sustancia, ya que supondría una destrucción de la Constitución” (De la Tejera, 2014, pp. 1137 a 1164).

Atendiendo a lo anterior, se puede decir que desde el punto de vista material una ley inconstitucional es una norma jurídica general de carácter irregular que establece determinadas conductas como obligatorias, prohibidas o permitidas, consistentes en un dar, un hacer o un no hacer; se distingue de otro tipo de normas por su obligatoriedad, ya que está vinculada a un aparato institucionalizado que ejerce un control y puede obligar a su cumplimiento aun encontrándose viciada de inconstitucionalidad, en contra de la voluntad de los sujetos obligados que se ubican en el supuesto de contradicción normativa debido a que existe una contradicción entre la ley secundaria y la Constitución (Huerta, 1998, p. 221).

Por otro lado, con base en dicho punto de vista, es claro que la naturaleza jurídica de la ley inconstitucional se traduce en una norma jurídica general de carácter irregular que establece determinadas conductas como obligatorias, prohibidas o permitidas, consistentes en un dar, un hacer o un no hacer, cuyo cumplimiento generalmente es obligatorio para los particulares por parte del Estado, aun encontrándose viciada de inconstitucionalidad.

6.3.2 Concepto y naturaleza jurídica de responsabilidad patrimonial del Estado legislador

Entre los conceptos dados por algunos autores sobre la responsabilidad patrimonial del Estado en general, se encuentra la del tratadista Álvaro Castro (2007) Estrada, quien la define como “una institución jurídica que, mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, como consecuencia de la actividad del propio Estado” (pp. 546 y 547).

Por su parte, el jurista Miguel Pérez López (2010), la define en los siguientes términos:

La responsabilidad del Estado es la que se considera patrimonial, tanto en el ámbito exterior como interior, cuando por su actividad llega a afectar los patrimonios y personas de los gobernados, quienes tienen un derecho público subjetivo a su favor, para exigir que sean reparados los daños causados por las actividades públicas, sea apegado a la legalidad o se actualice por un acto ilegal (p. 5).

Los elementos que podemos extraer de los citados conceptos son los siguientes:

1. Es una institución jurídica de derecho público
2. Es una obligación directa a cargo del Estado
3. Tiene su origen en una actividad antijurídica
4. Es un derecho público subjetivo de los particulares para exigir una compensación por los daños ocasionados a sus bienes o derechos

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 42/2008, de rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, la define de la siguiente manera:

[...] la “responsabilidad objetiva” es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida esta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, junio del 2008, p. 722).

El concepto que da el máximo tribunal jurisdiccional mexicano sobre la responsabilidad objetiva y directa se refiere única y exclusivamente a los actos administrativos irregulares y se construye a partir de una concepción negativa, sustentada en el hecho de que el particular no tiene el deber jurídico de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, por lo que a *contrario sensu*, se debe interpretar que este está obligado a no ejecutar actos irregulares y, de hacerlo, debe responder ante los particulares por los daños patrimoniales y morales que les cause.

Si los anteriores conceptos se hacen extensivos al ámbito legislativo, se puede construir un concepto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador definiéndose de la siguiente manera: *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador es una institución jurídica que, mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados*

antijurídicamente en sus bienes o derechos, como consecuencia de la expedición y aplicación de una ley inconstitucional.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la responsabilidad patrimonial del Estado legislador es una institución jurídica de carácter público y resarcitorio que tiene por objeto regular la responsabilidad extracontractual del Estado mediante un mecanismo reparador que es el instrumento, medio o herramienta jurídica con que cuentan los particulares para exigir al Estado su derecho público subjetivo a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos causados en sus bienes o derechos por la expedición y aplicación de leyes inconstitucionales.

6.4 Marco teórico de la irresponsabilidad patrimonial del Estado legislador

La doctrina ha tratado de justificar la irresponsabilidad del Estado legislador por la aplicación de actos de las autoridades administrativas sustentados en leyes inconstitucionales; el criterio que ha predominado sobre la irresponsabilidad del Estado legislador se apoya en la teoría de que la ley al ser emitida por el Poder Legislativo integrado por los representantes del pueblo es fruto de la voluntad del pueblo y, por tanto, no es susceptible de causar un perjuicio a sus miembros, porque el pueblo no se causaría un mal a sí mismo; sus antecedentes se encuentran en la idea de que los actos del Poder Legislativo no podían ser atacados debido a que el rey no estaba obligado a responder de los daños que ocasionara en el ejercicio de sus funciones, ni su actuación estaba sujeta a escrutinio; por lo que Julia Celdrán Ruano (1996), señala que se consideró a dicho poder como irresponsable e injusticiable por sus actos (p. 68). Opinión que no se contrasta con la realidad, toda vez que el Estado sí está obligado a responder por los daños causados al expedirse y aplicarse normas inconstitucionales si con ello se lesiona arbitraria, ilegal e injustamente a quienes se ven afectados por las mismas, como sucede en el caso concreto del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y sus homólogos de diversas leyes financieras, que son motivo de análisis en el presente ensayo.

Otro argumento para inmunizar al Estado de cualquier reclamación que le pudiera resultar por los daños o perjuicios que la actividad legislativa causa a los gobernados, es el de la soberanía. Al respecto, E. Laferriere, vicepresidente del Consejo de Estado Francés, citado por Jacqueline Morand-Devalier (2017) sostenía: "lo que caracteriza a la soberanía es que se impone a todos sin que se pueda reclamar de ella ninguna compensación" (p. 821). La citada postura consideró como irreconciliables los conceptos de soberanía y responsabilidad, sustentada en las máximas francesa *Le roi ne peut mal faire* e inglesa *The King can do no wrong* (El rey no puede errar) (Serra, 1981, p. 861). El tratadista Gustavo Penagos (1977) señala que esta teoría fue resumida por sus defensores en los siguientes términos: "lo propio de la soberanía era imponerse a todos sin compensación" (p. 2), aserción que actualmente es rechazada por antijurídica.

En contra de esta postura, cada vez ha ido cobrando más fuerza la que sostiene que el Estado sí debe responder por los daños causados con motivo de la expedición de leyes inconstitucionales. Lo cierto es que actualmente encontramos en la doctrina posturas divergentes respecto a la admisión o no de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Defendiendo la teoría de la irresponsabilidad del Estado legislador, se encuentra el jurista español Eduardo García de Enterría –citado por Evangelina V. de la Tejera Hernández y Pedro M.Herrera Molina (2014)–, quien ha sostenido:

[...] Que las sentencias condenatorias al pago de indemnizaciones por el hecho de las leyes, interfieren directa y gravemente la propia potestad legislativa, me parece una evidencia manifiesta. Este poder de interferir la eficacia misma de las leyes, adicionando a su contenido decisiones que ellas, o excluyeron expresa o implícitamente o que ni siquiera consideraron como posible, no está, por de pronto, a la disposición del Tribunal Constitucional, que tiene una competencia específica para enjuiciar las leyes y que lo más que puede hacer es eliminar del ordenamiento la ley impugnada en cuanto contraría a la Constitución (pp. 1137-1164).

Desde ningún punto de vista puede ser aceptada como válida la citada postura y, mucho menos, los argumentos que se han dado históricamente para justificarla, sobre todo si se toma en consideración que los derechos humanos son la base del Estado constitucional de derecho; por lo que no puede ser concebible que, hoy día, no se garantice dentro de los sistemas jurídicos nacionales, de manera integral, el principio de responsabilidad patrimonial del Estado, comprendiendo en su totalidad los actos irregulares emitidos por sus tres poderes, o sea, operando como administrador, juzgador o legislador. Es tiempo de desterrar de la actuación de los órganos estatales, de una vez y para siempre, la arbitrariedad e impunidad con que se conducen muchos de los servidores públicos que los personifican, lo que no debe ni puede ser tolerado en pleno siglo XXI en el cual el respeto a los derechos humanos se ha convertido en la razón de ser y la esencia de los pueblos democráticos.

Adoptando una postura opuesta, se encuentra el jurista español Gallego Anabitarte –citado por Evangelina V. de la Tejera Hernández y Pedro M. Herrera Molina (2014) – quien sostiene que: “La concepción de la ley como un acto jurídico ilimitado, incondicionado, ha pasado a la historia, en la actualidad, la ley está absolutamente condicionada y limitada por la Constitución, con un Tribunal independiente encargado de fiscalizar la constitucionalidad de la misma” (pp. 1137-1164). En el mismo sentido, el Ministro Luis María Aguilar Morales, sostiene que:

[...] Existe una presión constante y legítima de nuestra sociedad actual de vivir en un Estado de derecho, que pesa sobre el legislador, el gobierno y los jueces, en el sentido de que en un contexto democrático no puede tolerarse que alguna ley inconstitucional sea rectora de la vida social. [...] las normas inconstitucionales afectan al Estado de derecho, de forma que para la permanencia de este es necesario que el sistema jurídico establezca medios en que esas normas puedan ser combatidas (citado por Ferrer, 2014, p. 880).

Esta postura es la correcta y es hacia donde seguramente arribarán los sistemas jurídicos nacionales del siglo XXI, toda vez que desde ningún punto de vista es razonable ni justificable que un poder derivado, como es el Poder Legislativo, le sea permitido atentar contra la norma que lo creó, destruyéndola o transmutando sus principios, sin responsabilidad por los daños que ocasione. Ello, ha contribuido a cambiar la idea que había venido prevaleciendo, la cual ha sido adoptada por diversos sistemas jurídicos nacionales, como es el caso de Colombia, España y Francia.

Al respecto, los juristas María Consuelo Alonso García y Eric Leiva Ramírez (2013), comentan lo siguiente:

No debe soslayarse que a pesar de la existencia de una regulación de carácter legal que desarrolle de manera exhaustiva la responsabilidad del Estado por el hecho del legislador o que, al menos, consagre un principio general de la responsabilidad, el ordenamiento jurídico colombiano (al igual que el español), cuenta con una norma que, de forma genérica, consagra una obligación indemnizatoria a cargo del Estado cuando la acción o la omisión de las autoridades públicas causa daño, sin distingo alguno respecto de la autoridad de que se trate (p. 275).

La esencia y razón de ser de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra en “la aplicación de los principios generales del derecho, dentro de los cuales deben mencionarse los principios de igualdad, solidaridad social, proporcional de las cargas públicas y de seguridad jurídica, que encuentran su funcionamiento último en los valores de justicia, equidad y bien común” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 304 y 305). De igual forma, se inspira en el principio romano contenido en la Lex Aquilia, que establecía: “que quien produce un daño está obligado a repararlo” (Góngora, 2000, p. XIII), de ahí que sea válido afirmar que el Estado como persona jurídica sometida al derecho, no debe quedar excluido de esta obligación.

Ya en el año 1923, el tratadista Maurice Hauriou señalaba que un mecanismo de protección del individuo frente a los daños que le causa la amplia actividad que desarrollan las administraciones públicas, es la responsabilidad del Estado, por lo cual concebía al derecho administrativo como un derecho garantizador de las posibles extralimitaciones del poder. Sobre el particular, indicaba que “hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración que reclama el instinto popular; que la Administración actúe, pero que obedezca la ley; y que actúe, pero que pague el perjuicio.” (Cámara de Diputados, 2004).

En México ha llegado el tiempo de que el Estado legislador asuma su responsabilidad por los daños ocasionados a los particulares con motivo de la expedición y aplicación de leyes inconstitucionales, toda vez que estas, han causado graves daños a los particulares que se han visto afectados con su aplicación, daños que han trascendido al propio Estado. El Congreso de la Unión en su carácter de poder constituido está obligado a cumplir estrictamente los mandatos establecidos en la obra de su creador, vigilando durante las diversas etapas del proceso legislativo que los contenidos de los proyectos de leyes o decretos cumplan con la normalidad constitucional, para que exista la seguridad de que con su expedición no se transgredirá el orden constitucional, ni se vulnerarán los derechos, dignidad y patrimonio de los gobernados.

En la doctrina es común distinguir subdivisiones de la responsabilidad del Estado: la responsabilidad de la administración pública, la responsabilidad legislativa y la responsabilidad judicial. Este estudio solo trata la responsabilidad del Estado legislador por los daños causados con motivo de la aplicación de una ley que posteriormente a su entrada en vigencia es declarada inconstitucional, como es el caso del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

6.5 Los daños patrimoniales y morales causados a los particulares con motivo de la expedición y aplicación de la inconstitucional porción normativa del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito

Con el propósito de combatir con mayor eficacia el uso de activos de procedencia ilícita, el lavado de dinero y el terrorismo, la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, mediante diversas iniciativas presentadas por legisladores del PRI y del PAN, decidieron adicionar a través del decreto de 28 de enero del año 2014, una porción normativa a diversos preceptos de leyes financieras federales, entre ellas, a la Ley de Instituciones de Crédito (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero del 2014), la cual dos años más tarde fue declarada inconstitucional por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Ejecutoria del Amparo en Revisión número 1214/2016,¹⁸ misma que a continuación se transcribe:

Las Sociedades Financieras Populares deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una lista de personas bloqueadas que tendrá el carácter de confidencial. La lista de personas bloqueadas tendrá la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I de este artículo.

La obligación de suspensión a que se refiere el párrafo anterior dejará de surtir sus efectos cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elimine de la lista de personas bloqueadas al cliente o usuario en cuestión.

La porción normativa en comento, de igual forma fue declarada inconstitucional por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 18 de mayo del año 2018, mediante la tesis de jurisprudencia 46/2018, de rubro ACTOS, OPERACIONES O SERVICIOS BANCARIOS. SU BLOQUEO ES CONSTITUCIONAL CUANDO SE REALIZA PARA CUMPLIR COMPROMISOS INTERNACIONALES (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 115 DE LA

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, la cual en lo que nos interesa dice a la letra:

[...] b) Sin embargo, la atribución citada no puede emplearse válidamente cuando el motivo que genere el bloqueo de las cuentas tenga un origen estrictamente nacional, pues al no encontrarse relacionada con algún procedimiento administrativo o jurisdiccional específico, resultaría contraria al principio de seguridad jurídica (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo del 2018, p. 1270).

En la citada jurisprudencia se puede advertir que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que es inconstitucional el bloqueo de cuentas bancarias de los particulares, cuando el sustento de dicha medida no guarde relación con una orden internacional; es decir, que en los casos en que el motivo sea estrictamente nacional, el bloqueo será ilegal, pues resulta contrario al principio de seguridad jurídica.

Si bien, es cierto que la citada jurisprudencia resulta relevante al haber declarado inconstitucional la multicitada porción normativa, no menos cierto es que la práctica del Poder Judicial Federal de dejar subsistentes normas inconstitucionales a través de *interpretaciones conformes* es totalmente desafortunada, ya que en lugar de suprimir definitivamente disposiciones inconstitucionales las deja subsistentes y con ello permite que a su amparo las autoridades administrativas continúen cometiendo arbitrariedades, como es el caso del bloqueo de cuentas bancarias por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Corresponde ahora entrar al estudio del caso propuesto, ya que como se señaló, la aplicación de la citada porción normativa por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no solo ocasiona graves daños en los bienes y derechos de los particulares afectados por el bloqueo de sus cuentas bancarias, sino que también afecta la credibilidad de las instituciones, los presupuestos y entorpece el funcionamiento de los órganos de los tres poderes; daños que para su análisis serán clasificados en el presente ensayo en dos grandes apartados: daños en los bienes y derechos de los particulares; y afectaciones a la credibilidad de las instituciones, a sus presupuestos y al funcionamiento de los órganos legislativos, administrativos y judiciales del Estado mexicano.

6.5.1 Daños en los bienes y derechos de los particulares

Los daños en los bienes y derechos de los particulares, pueden dividirse para su análisis en: violaciones graves a los derechos humanos y sus garantías; daño en los bienes y, daños morales.

6.5.1.1 Violaciones graves a los derechos humanos y sus garantías

La expedición y aplicación de la citada porción normativa del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y homólogas de diversas leyes financieras federales, ha provocado que se cometan graves violaciones a los derechos humanos y garantías reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte, como las enunciadas a continuación:

1. *Seguridad jurídica.* Toda vez que se violan los derechos humanos que tutelan los artículos 14, 16, 20, Apartado “B”, fracción I y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la inconstitucional porción normativa establece que las Sociedades Financieras de Crédito deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una lista de personas bloqueadas que tendrá el carácter de confidencial, para supuestamente prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 bis del mismo Código; ello, sin que previamente se otorgue al afectado el derecho de audiencia para demostrar y justificar la procedencia lícita de las operaciones realizadas ante las mismas. Al no establecer procedimiento previo alguno que otorgue las oportunidades defensiva y probatoria para evitar dicho bloqueo, viola de manera directa el derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional en su párrafo segundo, así como el artículo 16 al no fundar ni motivar la razón, causa o motivo por los cuales no se otorga el derecho previo de audiencia al bloqueo que ordena (Amparo 1601/2017).¹⁹

2. *Presunción de inocencia.* Reconocida en el artículo 20, Apartado “B”, fracción I, de la Constitución, que si bien alude a la materia punitiva, es igualmente aplicable para la materia administrativa, debido a que de acuerdo con el citado numeral se debe presumir inocente cualquier persona, pues no estando en manos de autoridad ministerial o jurisdiccional alguna investigación de hechos ilícitos por movimientos de inversión, resulta obvio que como regla de trato procesal opera tal derecho en materia administrativa-financiera a favor de los particulares, de ahí que debe presumirse que no hay culpabilidad o responsabilidad alguna hasta en tanto se determine esto en sentencia firme y por autoridad competente de manera fundada y motivada, por escrito y sin secrecía alguna que deje al afectado en estado de indefensión (Amparo 1601/2017).

3. *Debido proceso, protección de la honra y de la dignidad, derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que lo ampare contra actos que*

19

Cfr. Amparo 1601/2017, Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación.

violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Se transgreden los artículos 8.1, 11 y 25.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, conocida como "Pacto de San José de Costa Rica", que a la letra establecen:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (Organización de los Estados Americanos, 1969).

La citada porción normativa es inconstitucional e inconvenional, debido a que se aplica dicho bloqueo con la simple voluntad unilateral y arbitraria de la autoridad antes de otorgar el derecho de defensa para que los afectados puedan alegar y probar lo que a sus intereses convenga, por lo que indebidamente es aplicado por la autoridad administrativa desconociendo el control difuso que tiene toda autoridad.

El Acuerdo del Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como acto administrativo de aplicación de la ley, expedido para bloquear las cuentas bancarias de los particulares sustentado en la multicitada porción normativa, de igual forma es violatorio de los derechos humanos y garantías siguientes:

1. *De seguridad jurídica.* Tuteladas por los artículos 14, 16 y 20, Apartado "B", fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente viola los derechos humanos de audiencia y legalidad, ya que al bloquear las inversiones y cuentas, está condenando a los afectados por el hecho de realizar operaciones de inversión, lo que resulta totalmente irracional, arbitrario e injusto, toda vez que la simple realización de operaciones financieras no puede

considerarse la comisión de hechos delictivos, por lo que además de ser inconstitucional es igualmente inconvencional (Amparo 1601/2017).

2. *De audiencia.* La determinación de incluir el nombre de los particulares en la lista de personas bloqueadas, con apoyo en el Acuerdo, ambos actos emitidos por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no respeta la garantía de audiencia, ni en su sentido general ni en su vertiente de garantía previa, pues aún en la vertiente que permite que la garantía de audiencia se conceda de forma posterior a la inmovilización de las cuentas bancarias, lo cierto es que ni la Ley, ni numeral alguno de la misma, establece cuál es la forma, vía, término y condiciones para que se ejerza el derecho de audiencia, como ya se comentó anteriormente (Amparo 1601/2017).

3. *De presunción de inocencia en su vertiente de trato procesal.* Principio contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que da al particular bloqueado el trato de culpable en la participación y/o comisión de los delitos de terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita, sin ser la Unidad de Inteligencia Financiera autoridad competente para determinar si existe o no delito (Amparo 1601/2017).

4. *De seguridad jurídica reconocidos por diversos numerales convencionales.* Específicamente por los artículos 8.1, 8.2, incisos b), c), d), e), f), g) y h), así como 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que al bloquear inversiones y cuentas bancarias está considerando a los afectados con tal medida, culpables de lavado de dinero en lugar de que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad durante un procedimiento en que con plena igualdad, se observen las garantías mínimas siguientes:

- 4.1 El derecho de comunicación previa y detallada por la acusación o presunción formulada;
- 4.2 La concesión del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de la defensa del afectado con tal medida;
- 4.3 El derecho de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con este;
- 4.4 El derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no, si él no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- 4.5 El derecho de la defensa de interrogar a los testigos y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- 4.6 El derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- 4.7 El derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior.

5. De seguridad jurídica tutelada por los artículos 14, 16 y 21, de la Constitución. Concretamente del derecho humano consistente en que la entidad facultada para investigar la comisión de delitos es la autoridad ministerial y, en su caso, la de procesar y emitir medidas cautelares, es la autoridad judicial, como lo reconoce el artículo 21 de la Constitución, de ahí que al adjudicar el Acuerdo facultades de investigación e imposición de medidas precautorias como lo constituye el bloqueo de cuentas bancarias, al Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, viola el citado artículo que en su parte conducente establece: *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. [...] La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial*, por lo que viola el derecho humano de ser investigado y sancionado por autoridades ministeriales y jurisdiccionales, al permitir el bloqueo de cuentas de inversión y bancarias con la intromisión del nombre de los afectados en la lista de personas bloqueadas, por una autoridad administrativa, lo cual es un acto privativo, pues no solo molesta, sino que priva del derecho de ahorro y de disponer de sus recursos al afectado con tal medida, prácticamente está investigando e imponiendo una medida cautelar por considerar indiciariamente, que se ha cometido el o los impropios previstos en los artículos 139 o 148 bis del Código Penal Federal o que pudiera ubicársele en los supuestos del artículo 400 bis del mismo Código o colaborado en su comisión, invadiendo con ello las facultades de investigación y juzgamiento que corresponde a la representación social y las policías, así como a la autoridad judicial y no a la autoridad gubernativa, transgrediendo por ello el derecho humano de seguridad jurídica (Amparo en Revisión 1214/2016).

En suma, la citada porción normativa transgrede el principio de presunción de inocencia y las garantías de audiencia, legalidad y debido proceso, ya que faculta indebidamente a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que limite la posibilidad para que los particulares afectados puedan realizar operaciones en el Sistema Financiero Mexicano, con lo que tolera que la autoridad hacendaria lleve a cabo actos de molestia y privativos, sin que medie resolución emitida por autoridad competente en la que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

6.5.1.2 Daño en los bienes

Las consecuencias de carácter patrimonial para los particulares se traducen en gastos que injustamente tienen que realizar los afectados para demostrar que sus recursos no son de procedencia ilícita, mismos que se traducen en el pago de costas y honorarios originados por trámites administrativos y juicios de amparo y sus revisiones ante los tribunales federales, los que ascienden en promedio a la cantidad mínima de ochenta mil pesos, por concepto de honorarios y gastos judiciales, de acuerdo con información proporcionada para el presente trabajo, por prestigiados abogados amparistas; además de que se ven imposibilitados de disponer de sus recursos para hacer frente a compromisos que hubiesen contraído con anterioridad; o bien,

para hacer frente a sus gastos de alimentación, vivienda y médicos, teniendo en muchas ocasiones que recurrir a endeudarse; y lo que es peor, en ocasiones tener que enfrentar actos fraudulentos de algunas de las instituciones financieras que, aprovechándose de esta situación se niegan a devolver el dinero de las cuentas bancarias bloqueadas una vez que han sido liberadas, argumentando que no tienen dinero porque se vieron afectadas por el bloqueo de las mismas, incurriendo en actitudes fraudulentas en perjuicio de los clientes bloqueados, con la complicidad de las autoridades reguladoras, sin que ninguna autoridad se haga responsable de tal circunstancia.

6.5.1.3 Daños morales

Las personas a las que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público bloquea sus cuentas bancarias sufren graves daños morales y psicológicos, debido a que el supuesto fáctico para ser incluidas en la lista de personas bloqueadas consiste en que la autoridad hacendaria determine la existencia de algunas conductas relacionadas con los delitos de terrorismo y/o lavado de activos, con lo que se afecta seriamente su honra y dignidad, pues se pone en entredicho su honestidad, acusándolos de manejar recursos de procedencia ilícita antes de ser oídos en juicio previo; en realidad, se encuentran en una grave situación de riesgo, pues al ser incluidas en la lista de personas bloqueadas, básicamente se les está incriminando en la posible comisión de un delito. El hecho de que dicha lista, y por consiguiente, la imputación respectiva, es difundida a distintas instituciones del sistema financiero nacional, y que, a la vez, el artículo 115 de la propia Ley de Instituciones de Crédito y homólogos de las leyes financieras federales, autorizan a que la información relacionada, se intercambie entre las distintas instituciones de crédito, significa tratar como culpables de un delito o al menos, como imputados de su comisión, sin ni siquiera haber estado sujetos a una investigación formal por parte de la autoridad competente quienes son incluidos en ella, exhibiéndolos ante las propias instituciones de crédito y su personal, como si fueran delincuentes, y ello implica un maltrato en perjuicio de los afectados, lo que ocurre fuera de toda formalidad del derecho penal, toda vez que cuando dichas personas acuden ante las instituciones bancarias para conocer las causas de la inmovilización de sus cuentas, se exponen a ser tratadas como criminales o personas sospechosas de la comisión del delito de uso de recursos de procedencia ilícita (Amparo 1601/2017).

El trato de delincuentes se ratifica con el contenido de los informes justificados de las autoridades responsables, especialmente en los rendidos por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los que para justificar su acto de autoridad argumenta lo siguiente: “existían elementos suficientes para inferir que a través de las cuentas aperturadas a nombre de la quejosa, estaban siendo utilizadas para operar recursos que tienen una procedencia ilícita, dentro del territorio nacional y hacia el extranjero” (Amparo en Revisión 1214/2016, p. 99). Asimismo, la citada autoridad responsable para que el juez de amparo niegue al quejoso la suspensión provisional y la definitiva, e incluso el amparo, arguye en sus informes: “[...] pues de lo contrario, se le permitiría la continuación de la comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, tipificado en el numeral 400 bis del Código Penal Federal, así como de sus efectos” (Amparo en Revisión 1214/2016, p. 98), lo que

implica que para la autoridad hacendaria, es un hecho que se cometió un delito, lo que conlleva una imputación de orden criminal y un tratamiento como responsable de un delito al quejoso (persona física o jurídica), por lo que se reacciona con el bloqueo de cuentas y operaciones bancarias, sin intervención alguna del Ministerio Público. Así, sin duda, el aseguramiento se actualiza ante la sospecha en principio, y aseveración a la vez, de que se habían y estaban cometiendo actos delictuosos.

Como puede observarse, la citada Unidad de Inteligencia Financiera sin llevar a cabo un juicio previo concluye que: “los recursos operados por el particular bloqueado proceden o representan el producto de actividades ilícitas y estos han ingresado al sistema financiero con el objetivo de ocultar su origen”. Ello no obstante que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que como regla de trato, el derecho fundamental a la presunción de inocencia exige que cualquier persona imputada por la comisión de una conducta tipificada como delito, sea tratada como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie, pues puede ser el caso de que ciertas actuaciones de los órganos del Estado –sin limitarlos a quienes intervienen en la función jurisdiccional propiamente dicha–, incidan negativamente en el citado tratamiento. Las autoridades responsables hacen caso omiso de que únicamente es una sentencia definitiva la que puede derrotar la presunción de inocencia de los probables responsables.

6.5.2 Afectaciones a la credibilidad institucional, presupuestales y a la operación eficiente del funcionamiento de los órganos legislativos, administrativos y judiciales del Estado mexicano

6.5.2.1 Afectaciones a la credibilidad institucional

Una de las consecuencias más graves para el Estado mexicano se sitúa en la pérdida de credibilidad en las instituciones y sus gobernantes, lo que sucede cuando las autoridades no respetan el ordenamiento fundamental al expedir y aplicar leyes inconstitucionales. Actuar de esta manera, es ir en contra de la misma obra del poder constituyente que le dio vida como poder constituido, con lo cual atenta contra el Estado de derecho, pone en riesgo su viabilidad y propicia condiciones para transitar hacia un sistema autoritario.

La anarquía, la crisis institucional, el descrédito de las instituciones y el escepticismo con que ven el futuro los mexicanos, es producto de la falta de respeto de las autoridades al Estado de derecho, cuestión en la cual el Congreso de la Unión tiene una gran responsabilidad, debido a que su función legislativa no ha sido la más atinada, antes al contrario, permitió durante muchos años que el gran legislador fuera el Ejecutivo imperial que reinó en México, lo que ha llevado al país a un verdadero caos, que es necesario dejar atrás para reconstruir el Estado de derecho, reconstrucción en la cual el Poder Legislativo mexicano debe ser actor fundamental. De ahí que, para el autor de este estudio, el reto más importante para la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, sea construir un sistema jurídico respetuoso de la ley fundamental, que se convierta en la plataforma para transitar hacia un verdadero Estado constitucional de derecho.

6.5.2.2 Afectaciones a la operación de los órganos estatales

La expedición y aplicación de leyes inconstitucionales afectan seriamente en los presupuestos y finanzas de los tres poderes del Estado, lo que impacta en su forma de trabajo y deficiente su operación en virtud de que parte de los recursos presupuestados tienen que destinarse para atender los requerimientos materiales, salariales y gastos que son utilizados para atender los recursos administrativos que tramitan los particulares ante las propias autoridades que emitieron el acto, o bien, los juicios de amparo, cuestión que repercute en las finanzas de los aparatos administrativos de los tres poderes, ya que impactan las mismas y su adecuado funcionamiento, como se verá más adelante.

Algunas de las consecuencias y efectos producidos en los presupuestos de los órganos por la aplicación de la inconstitucional porción normativa del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y los artículos equivalentes de las leyes financieras federales que la contemplan, relacionadas con el bloqueo de cuentas bancarias durante el periodo 2013-2017, de acuerdo con los datos y cifras dadas por autoridades responsables involucradas, son las que a continuación se detallan:

1. El titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dr. Santiago Nieto Castillo, en su comparecencia ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el día 12 de diciembre de 2018, informó que durante ese año la citada Unidad analizó y supervisó a 123,986 personas por presunto lavado de dinero en México, pero únicamente se bloquearon en forma definitiva las cuentas bancarias de 14 personas, cuyo monto ascendió a 198 millones de pesos, correspondientes a recursos de procedencia ilícita (Comisión de Hacienda y Crédito Público, 2018), lo que representa el 0.01% del total de las cuentas supervisadas y analizadas (bloqueadas provisionalmente). A lo anterior, habría que agregar que de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el citado año, se autorizaron para el rubro de detección y prevención de ilícitos financieros 211'423,429 pesos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018, p. 151), pero en realidad el presupuesto devengado fue de 188'228,822 pesos, cifra muy cercana a los 198 millones decomisados; o sea, se invirtió aparentemente la misma cantidad de dinero que el decomisado por dicho concepto, lo que en los hechos no es exacto si se toma en consideración todo el gasto que se generó en las distintas unidades administrativas y judiciales de los tres poderes del Estado para resolver los recursos administrativos y juicios de amparo que generó el inconstitucional bloqueo de cuentas bancarias para la detección y prevención de ilícitos financieros. Estas cifras muestran claramente los pésimos resultados de una torpe política implementada por el Estado mexicano para combatir el uso de recursos de procedencia ilícita, lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, toda vez que, si se confrontan las cifras con la inversión destinada para combatirlos y los recursos invertidos, se encuentra que dicha política ha sido un rotundo fracaso.

2. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su informe de rendición de cuentas de conclusión, informó que en el periodo que va de 2012 al 30 de junio de 2018, se le ha emplazado a la misma como autoridad responsable en 11,595 juicios de amparos, de los que 10,548 se derivan de la ejecución

de órdenes de inmovilización o aseguramiento de cuentas bancarias, en los cuales se rindieron los informes previos y justificados correspondientes, se desahogaron requerimientos y se interpusieron recursos (Cuenta pública, 2018); o sea, la carga extra de trabajo en este rubro para los órganos gubernamentales involucrados fue importante, lo que no se justifica si se toman en consideración los pésimos resultados obtenidos, pues ello provocó que la citada Comisión, en su carácter de autoridad responsable tuviese que haber presentado el mismo número de informes previos y justificados, así como otros proveídos y requerimientos durante el procedimiento ante los juzgados de Distrito que conocieron de los mismos, cuestión que se replicó en ambas cámaras del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridades responsables y en un promedio de siete dependencias del Poder Ejecutivo, incluido el Presidente de la República, lo que traducido en personal y apoyo logístico destinado a atender estos juicios, seguramente suman un monto considerable del presupuesto destinado a defender lo indefendible, recursos que seguramente podrían haber tenido un mejor destino o una mejor aplicación, en un país con tantas carencias y gran rezago en la impartición de justicia. Por lo que no existe duda que ello impactó negativamente en todo el gobierno, entendiéndolo en su sentido amplio, o sea, a los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ejemplo de ello, lo podemos observar en los juicios de amparo que se tuvieron que desahogar en los tribunales federales, tal y como se describe a continuación.

3. Los tribunales federales informaron que, en el periodo 2013-2017, atendieron 160 282 juicios de amparo indirecto administrativos (Consejo de la Judicatura Federal, 2018), de los que de acuerdo con las cifras que da la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para dicho periodo, 9 626 (CNBV, 2018) correspondieron al bloqueo de cuentas bancarias; o sea, la décimo sexta parte de la carga de trabajo en materia de amparos administrativos indirectos fue destinada por los juzgados de distrito a resolver exclusivamente los juicios de amparo promovidos por los particulares a quienes se les violentaron sus derechos humanos y garantías constitucionales, mediante el bloqueo de sus cuentas bancarias, sufriendo daño en sus bienes y derechos por actos antijurídicos que no estaban obligados a soportar. Al hecho anterior, habría que agregar seguramente el mismo número de amparos en revisión que tuvieron que ser conocidos por los tribunales colegiados de circuito, lo que elevó aún más la carga de trabajo del Poder Judicial Federal, con la consecuente distracción de recursos humanos y materiales que tuvieron que destinar para ello.

De los datos citados se puede inferir que el Estado mexicano sufrió un daño patrimonial significativo por la expedición y aplicación de la multicitada porción normativa declarada inconstitucional; ello, sin tomar en consideración las demás leyes inconstitucionales a que hace referencia el informe del Poder Judicial de la Federación para dicho periodo.

A lo anterior, hay que agregar a las verdaderas víctimas de este drama, que atendiendo a la información dada por el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera ascienden a 123,986 personas en el año 2018, cuyas cuentas se presume que fueron bloqueadas temporalmente por presunto lavado de dinero en México, sin que se haya comprobado tal circunstancia, pero que se les causaron daños patrimoniales y morales en sus bienes, derechos y personas, sin que el Estado asuma ninguna responsabilidad por la irresponsabilidad del legislador al realizar su trabajo.

6.5.2.3 Afectaciones al funcionamiento administrativo

Las expedición y aplicación de leyes inconstitucionales impactan el eficaz funcionamiento de los órganos de los tres poderes del Estado, toda vez que incrementan las cargas de trabajo y el tiempo que tiene que destinarse para tramitar los expedientes, procedimientos y demás diligencias que se tienen que realizar para resolver los recursos administrativos y juicios de amparo que se originan con dicho motivo, ante la propia autoridad que emitió el acto o ante los tribunales federales, lo que obviamente implica destinar gran parte del tiempo de los servidores públicos para desahogarlos, incrementándose la carga de trabajo para los aparatos administrativos y judiciales del Estado, lo que hace más lenta e ineficiente sus funciones y obviamente afecta seriamente la administración de justicia que tiene en exceso asuntos pendientes por resolver.

Por último, no sería prudente dejar de comentar la desatinada práctica del Poder Judicial de la Federación consistente en emitir tesis jurisprudenciales a través de *interpretaciones conformes*, que lo único que provocan es mantener vigente la norma y permitir con ello que la autoridad administrativa siga aplicando arbitraria e ilegalmente la disposición tachada de inconstitucional. En el caso que se analiza resulta conveniente hacer notar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con objeto de salvar la norma, emitió la jurisprudencia 46/2018 (*Semanario Judicial de la Federación*, mayo del 2018), que contiene una interpretación conforme, con lo que deja subsistente la norma, por lo que al no dejar en forma definitiva sin efecto la porción normativa declarada inconstitucional, permite a la citada Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público seguir bloqueando cuentas bancarias arbitrariamente a otros particulares, obligándolos de igual forma a ampararse, toda vez que es la única manera en que supuestamente combate el lavado de dinero; o sea, no investiga previamente, sino que primero ejecuta y después averigua, y lo hace tan mal que los resultados prácticamente hasta ahora han sido nulos.

6.6 Pertinencia de incorporar al sistema constitucional mexicano el principio de responsabilidad patrimonial del Estado legislador

El reto del Congreso de la Unión ante la nueva realidad política de México es, sin lugar a dudas, transitar hacia un verdadero Estado constitucional de derecho, razón por la cual está obligado a implementar, por un lado, una política legislativa encaminada a establecer controles internos para asegurarse de que sus actos legislativos estén plenamente apegados a la Constitución y, por el otro, a llevar a cabo las reformas para elevar a rango constitucional de manera integral la responsabilidad del Estado mexicano por los daños patrimoniales y morales que se causen a los particulares por la expedición y aplicación de leyes inconstitucionales, así como por todos aquéllos actos antijurídicos que se emitan por los tres poderes; o sea, el Estado mexicano debe responsabilizarse de manera integral por los actos administrativos, judiciales y legislativos irregulares que emita.

El Congreso de la Unión está obligado a vigilar que todas las leyes que expida sean acordes al texto constitucional y, cuando por alguna circunstancia ello no suceda así, el Estado está obligado a responder por los daños patrimoniales y morales que se causen a los particulares por la aplicación de leyes inconstitucionales; asimismo, está obligado a reparar su error derogando o abrogando la norma inconstitucional, según sea el caso. Se debe cumplir el principio del derecho romano establecido en la Ley Aquilia que ordena: "que quien produce un

daño está obligado a repararlo” (Góngora, 2000), el Poder Legislativo no puede quedar al margen del mismo, ya que si bien es cierto que sus miembros integran la representación nacional, ello más que eximirlos, los obliga a cumplir con la Constitución, por lo que debe exigírseles como requisito mínimo, que las leyes que emitan sean acordes al texto constitucional y de no ser así, se indemnice a los particulares que sufran un menoscabo en su esfera jurídica por la indebida expedición y aplicación de leyes inconstitucionales.

Conclusión

La responsabilidad por actos administrativos irregulares del Poder Ejecutivo se encuentra reconocida como un derecho público subjetivo en el texto de la Constitución Mexicana, lo que no sucede con los actos del Poder Judicial y Legislativo, cuya responsabilidad se encuentra totalmente ausente del sistema jurídico mexicano, lo que les lleva a ejecutar actos en perjuicio de los gobernados sin que exista consecuencia alguna por los errores u omisiones en que incurrir con motivo del desempeño de sus funciones, aun cuando lo hagan violentando el texto constitucional.

El Estado mexicano es reticente a reconocer la responsabilidad patrimonial derivada de actos del Poder Legislativo, para los casos de leyes declaradas inconstitucionales, no obstante que estas también impactan el funcionamiento de los órganos estatales, generándoles mayores cargas de trabajo a sus aparatos administrativos, como consecuencia de que se tramiten por los particulares afectados una serie de recursos administrativos ante las propias autoridades que emitieron el acto; o bien, juicios de amparo, lo que obviamente incrementa su trabajo y afecta su desempeño, pues se destinan recursos y tiempo innecesariamente a combatir mediante leyes inconstitucionales el uso de recursos de procedencia ilícita, lavado de dinero y terrorismo, sin ningún resultado práctico, como lo demuestran las cifras que arrojan los informes dados por las propias autoridades. Lo único que se ha conseguido es causar graves violaciones a los derechos humanos de los afectados con la aplicación de leyes inconstitucionales, causándoles severos daños patrimoniales y morales sin asumir responsabilidad alguna por ello, afectando además los recursos presupuestarios y el funcionamiento de los órganos del Estado y, lo que es peor, se afecta la administración de justicia, como lo acredita el gran rezago que tienen actualmente los tribunales federales por el exceso de juicios que tienen que atender, los que se resuelven después de los plazos establecidos por la ley, en detrimento de una adecuada administración de justicia, que termina por no ser justicia, ya que justicia tardada no es justicia.

El Congreso de la Unión como productor de las normas que garantizan la convivencia social tiene en sus manos la gran responsabilidad de elaborar un nuevo marco jurídico que sea el eje rector que lleve hacia la tan anhelada transformación que requiere con urgencia México, razón por la cual es inadmisibles que las normas rectoras de la vida social se continúen expidiendo fuera de todo contexto democrático, fuera de la realidad que pretenden normar, la mayoría de las veces confusas y difíciles de operar en la práctica y, lo que es peor, en muchas ocasiones viciadas de inconstitucionalidad.

Es inaceptable que en esta etapa de la vida del Estado mexicano, no se garantice de manera integral en su marco jurídico vigente el principio de responsabilidad patrimonial del Estado, comprendiendo en su totalidad las funciones que desarrollan los tres poderes, incluyendo las de los órganos públicos autónomos;

o sea, operando como administrador, juzgador y legislador, a fin de que se destierre de una vez y para siempre la irresponsabilidad, corrupción, arbitrariedad e impunidad con que actúan muchos de los servidores públicos que personifican los órganos estatales y realizan la actividad gubernamental.

Un verdadero Estado constitucional de derecho está obligado a contemplar dentro de su orden jurídico de manera integral el principio de responsabilidad patrimonial del Estado, entendiéndose este en sus tres poderes, desplegado en su actividad de administrador, juez y legislador, el cual tiene como consecuencia directa, la proscripción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Se debe de establecer el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador en México, a fin de que se obligue al Estado mexicano a indemnizar a los particulares que se vean afectados en sus bienes y derechos con motivo de la expedición y aplicación de leyes inconstitucionales, y tal responsabilidad debe ser directa en todos los casos, a cargo de la Federación, la Ciudad de México y los Estados.

Fuentes

- ALFONSO X, el Sabio (1999). *Las Siete Partidas*, Argentina, Biblioteca Virtual Universal, p. 101. Disponible en <https://www.biblioteca.org.ar/libro.php?texto=130949>
- ALONSO, M. y LEIVA, E. (2013). La responsabilidad patrimonial del legislador en Colombia, Francia y España, *Revista de Derecho*, Barranquilla, núm. 39. Disponible en <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/articulo/view/4024/3195>
- Amparo en Revisión. 1214/2016, Segunda Sala SCJN. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf
- Amparo 1601/2017, Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación.
- BERLIN, F (coord.). (1998). *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2004). Dictamen de la iniciativa se propone modificar la denominación del título cuarto y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer a nivel constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado, y el derecho de los particulares a ser indemnizados cuando sufran un daño o lesión por causa de la actividad pública del Estado, México.
- CARRILLO, A. (1942). El ejecutivo y las leyes inconstitucionales, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, vol. iv, núm. 15, julio-septiembre. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4423/34.pdf>
- CASTRO, Á. (2016). Responsabilidad Patrimonial del Estado, México, Porrúa, pp. 146-163.
- _____. (2007). La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo. Damnsky, I. et al. (coords.). *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/28.pdf>
- _____. (2002). *Nueva garantía constitucional —la responsabilidad patrimonial del Estado—*, México, Porrúa.
- CELDRÁN, J. (1996). *La responsabilidad del Estado por actos de aplicación de las leyes: aproximación histórica y significado actual*, Murcia, Universidad de Murcia.
- Código de Hamurabi*. (1750 a. C.). Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Disponible en <https://centroderecursos.educarchile.cl/bitstream/handle/20.500.12246/53914/codigo%20hamurabi.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Código de Napoleón*. (1807). Madrid. Disponible en <http://fama2.us.es/fde/codigoNapoleon.pdf>
- COLÍN, G. (1980). *Derecho mexicano de procedimientos penales*, 6ª ed., México, Porrúa.
- COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2018). Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público. Disponible en https://www.canaldelcongreso.gob.mx/index.php/tuCongreso/reproducir/0_6syem7bc/Comision_de_Hacienda_y_Credito_Public
- COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. (30 de octubre de 2018). *Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012-2018*. Disponible en https://www.cnbv.gob.mx/TRANSPARENCIA/Documents/Informe_Rendici%c3%b3n%20de%20Cuentas.pdf
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL (1996). *Proyecto de artículos sobre responsabilidad de los Estados*, Informe presentado en el 48º. Período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (6 de mayo a 26 de julio de 1996). Asamblea General. Documentos Oficiales, Quincuagésimo período de sesiones. Suplemento número 10IA/51 11 O), Nueva York, Naciones Unidas.

- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. (2018). Dirección General de Estadística Judicial. Movimiento Estadístico de juicios de amparo indirecto en los Juzgados de Distrito 2013-2017. Disponible en <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/informaciónRelevante.htm?pageName=información%2Fannual2018.htm>
- CUENTA PÚBLICA. (2018). Tomo II, Gobierno Federal. Disponible en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/II/Print.150.03.GFGCP.pdf>
- DE LA TEJERA, E. y HERRERA, P. (2014). La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (septiembre-diciembre, nueva serie, año XLVII, núm. 141). Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4904/6255>
- Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2002). *Diario Oficial de la Federación*. México. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=06&day=14>
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley de Sociedades de Inversión, y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (2014). *Diario Oficial de la Federación*. Edición Matutina. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=01&day=10>
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. (2015). *Diario Oficial de la Federación*. México. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=05&day=27>
- FERRER M, E. et al. (coords.). (2014). *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, t. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM et al. Disponible en <https://www.cjf.gob.mx/resources/diccionarioDPC/diccionario%20Tomo%20II.pdf>
- GÓNGORA, G. (2000). Los principios de legalidad y de responsabilidad patrimonial del Estado. *La responsabilidad patrimonial del Estado. Memoria del seminario internacional sobre la responsabilidad patrimonial del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Disponible en <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/13772.pdf>
- HUERTA, C. (1998). Sobre la naturaleza jurídica de la inconstitucionalidad, *DOXA*, (vol. II, núm. 21, pp. 219-228). Madrid, Universidad de Alicante. Disponible en https://ua.es/dspace/bitstream/10045/10361/1/doxa21-2_17.pdf
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. (2002). *Enciclopedia jurídica mexicana Q-Z*, t. VI, México, UNAM, Porrúa.
- JIMÉNEZ, W. (2013). Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal, *Diálogos de Saberes: investigaciones y ciencias sociales*. (núm. 38, enero-junio de 2013, pp. 63-78) Bogotá D.C. Colombia. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4696257>
- OrigenYEvolucionDeLasTeoriasSobreLaResponsabilidad-4696257.pdf
- Ley de las XII tablas*. Disponible en http://ermoquisbert.tripod.com/dr/12t/12t_apunte.pdf
- MORAND-DEVALIER, J. (2017). *Curso de derecho administrativo*, trad. de Rincón Ardilla y Peláez. Colombia, Universidad Externado de Colombia.
- MORIN, A. (2009). *Pecado y delito en la Edad Media. Estudio de una relación a partir de la obra jurídica de Alfonso el Sabio*. Córdova, Ediciones del Copista. Disponible en https://www.academia.edu/26447604/Pecado_y_delito_en_la_Edad_Media._Estudio_de_una_relacion_a_partir_de_la_obra_juridica_de_Alfonso_el_Sabio
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- OSSORIO, M. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Guatemala, Datascan (edición electrónica). Disponible en <http://www.herrerapenalzoa.com/images/biblioteca/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales---Manuel-Ossorio.pdf>
- PENAGOS, G. (1977). *El daño antijurídico*. Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley.
- PÉREZ, M. (2010). La responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*. (núm. 2, p. 36). Disponible en <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/lareponsabilidadpatrimonial.pdf>
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2018). *Sexto Informe de Labores 2017-2018 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Disponible en https://www.transparencia.hacienda.gob.mx/work/models/transparencia/docs/planes_programas_e_informes/6toinformeSHCP2018.pdf
- SERRA R, A. (2000). *Derecho Administrativo*, 20ª ed., México, Porrúa.
- P./J. 42/2008 (9ª). (2008). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxvii, México, junio.
- 2a./J. 46 /2018 (10ª). (2018). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II., México, mayo, p. 1270.

7. Los nuevos retos del Congreso de la Unión frente a los órganos supranacionales en el concierto internacional

ISIDRO MENDOZA GARCÍA²⁰

SUMARIO: Nota introductoria y metodológica. 7.1 La perspectiva clásica de Montesquieu y su paso por las constituciones mexicanas. 7.2 La intervención del Congreso de la Unión en el cumplimiento de resoluciones provenientes de órganos supranacionales. Conclusiones. Fuentes.

RESUMEN: El principio de división de poderes fue desarrollado en el pensamiento de Montesquieu e incluido en la *Constitución de Filadelfia* de 1787 y en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 y fue bajo la influencia de estas que se incluyó en las constituciones del Estado mexicano. Por su parte, la soberanía de un Estado no se vulnera al firmar voluntariamente un tratado internacional y someterse a la jurisdicción de un órgano supranacional. Al día de hoy es normal que los Estados adopten medidas en materia de derechos humanos. Por su parte, la Cámara de Senadores tiene la facultad exclusiva en la aprobación de tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República, en donde se excluye de esa función a la Cámara de Diputados, no obstante que esta representa a los gobernados y a ellos se dirige la observancia de los instrumentos internacionales. De ahí que, el Congreso de la Unión adquirió compromisos frente a los órganos supranacionales y los cumple legislando las leyes que se ajustan a las recomendaciones de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Parlamento Europeo.

PALABRAS CLAVE: Congreso de la Unión, órganos supranacionales, tratados internacionales, soberanía, división de poderes, Cámara de Senadores, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Parlamento Europeo.

ABSTRACT: The principle of division of powers was developed by Montesquieu. It was included in Philadelphia's Constitution in 1787, the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789, and the Mexican State Constitution. The sovereignty of a State is not violated either when a State signs an International Treaty or when it is submitted to the International Jurisdiction. Today the States often adopt rules about Human Rights. In Mexico, the Senate has the exclusive power to pass International Treaties, but the House of Representatives is excluded from

20

Doctor en Derecho y profesor del posgrado de la UNAM, profesor de tiempo completo de la Facultad de Estudios Superiores Aragón.

this function, despite the fact that they represent the People that must observe the international instruments. The Congress of the Union acquired duties about International Jurisdiction and, in order to comply with those duties, makes laws that are accorded with the recommendations of the judgments of the Inter-American Court of Human Rights and the European Parliament.

KEYWORDS: Congress of the Union, supranational organs, international treaties, sovereignty, division of powers, Senate, Inter-American Court of Human Rights and European Parliament.

Nota introductoria y metodológica

El Congreso de la Unión es el órgano legislativo del Estado y uno de los órganos que configuran la división de poderes, por su función esencial el facultado para crear sus propias leyes. El presente trabajo estudia al poder legislativo en un escenario histórico, para observar su evolución y así poder visibilizar las funciones que ha realizado en diversos contextos, de acuerdo a las circunstancias que imperan en el momento de realizar su papel.

La finalidad de estudiar las funciones y compromisos del Congreso de la Unión en el contexto internacional es para conocer su papel frente a los órganos supranacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Parlamento Europeo, el primero derivado de *La Convención Americana sobre Derechos Humanos* y el segundo que nació del *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte y los Estados Unidos Mexicanos, por otra*, este último en particular de la denominada cláusula democrática. El compromiso del Estado mexicano en ambos instrumentos internacionales es en materia de derechos humanos.

El Congreso de la Unión ha tenido que efectuar reformas al sistema jurídico, para dar respuesta a las recomendaciones de los órganos supranacionales como consecuencia de algunas sanciones emitidas por los mismos, derivado, algunas veces, de las violaciones de derechos fundamentales cometidas por el Estado mexicano. Lo que lleva a preguntar: ¿cuál es el papel de la soberanía nacional cuando el órgano legislativo realiza modificaciones al sistema normativo, atendiendo las resoluciones de los órganos supranacionales, derivado de la firma de tratados internacionales?

La premisa que guía este estudio es que entre mejores sean las adecuaciones normativas que realice el Congreso de la Unión, derivado de las resoluciones de los órganos supranacionales para el Estado mexicano, habrá mayor armonía jurídica entre el sistema normativo nacional y el ámbito internacional en materia de derechos humanos.

7.1 La perspectiva clásica de Montesquieu (2002) y su paso por las constituciones mexicanas

La *división de poderes* es un principio político contenido en la obra de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, la cual se visibiliza en el Libro XI, a través del argumento que contiene las siguientes ideas:

“Estaría todo perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de notables, o de nobles, o del pueblo ejerciera esos tres poderes. [...] el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o los litigios entre particulares” (p. 246).

La idea del barón de Montesquieu sobre este principio de la separación de poderes tiene una función primordial en el Estado liberal y alcanzó un significado dogmático de mecanismo institucional para garantizar el poder repartido entre distintos órganos estatales que podía ser un poder limitado, reducido y controlable, en la medida que a cada órgano constitucional no solo se le reconocía una función precisa y activa, sino que además se podrían impedir posibles abusos de otros órganos (De Vergottini, 2004, p. 274).

El análisis del principio de separación de poderes se hará con base en las constituciones históricas del México independiente, pero antes es necesario hacer un breve recorrido a través de dos documentos paradigmáticos que cambiaron el constitucionalismo moderno y que determinaron las directrices del principio político de la división de poderes en el Estado mexicano: la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de Francia, de 1789, y la *Constitución de Filadelfia* de los Estados Unidos, de 1787.

El citado principio fue insertado por primera vez en la *Constitución estadounidense* de 1787 (en los primeros tres artículos) y, luego, en la *Declaración de derechos francesa* de 1789 (artículo 16), por lo que se situaba en la ruta de las doctrinas que promovían una limitación del absolutismo.

En efecto, las constituciones liberales no introdujeron una rígida separación de poderes, excepto en el caso de la *Constitución de Estados Unidos*, en la cual se intentó establecer un rígido paralelismo entre el presidente y la función ejecutiva, el Congreso y la función legislativa, la Corte Suprema y la función judicial.

Así, se estableció en el ámbito político y jurídico-constitucional una jerarquía de *poderes*, independientemente de las funciones asignadas, predominio de la asamblea y del Ejecutivo en las formas de gobierno parlamentario y la oscilación entre el Congreso y el presidente en la forma de gobierno llamada presidencial (De Vergottini, pp.274 y 275). “La separación entre los poderes del Estado se vio como una fórmula organizadora omnicompreensiva en cuyo ámbito se agotaban las posibilidades de estructuración del Estado liberal” (De Vergottini, p. 275).

En este caso, “la función legislativa correspondía al Parlamento, la ejecución de las leyes al gobierno; la resolución de las controversias sobre la aplicación de las leyes a los jueces” (De Vergottini, p. 275), por lo que la influencia de este principio se hizo presente desde las primeras constituciones del Estado mexicano, lo que también fue como consecuencia de la influencia de la *Constitución de Filadelfia*.

El nacimiento de la nación mexicana ya contaba con el reconocimiento de las facultades del Congreso de la Unión, como el órgano natural de la creación de las leyes del Estado mexicano:

El constitucionalismo iberoamericano [mexicano] refleja la influencia de dos modelos inspirados también en esta institución de la división de poderes y la forma de gobierno: una, la de la Constitución norteamericana que combina división de poderes y régimen presidencial, otra la del constitucionalismo francés originario, de claro predominio de la cámara legislativa.

En el reglamento del Congreso, dado por Morelos en Chilpancingo el 11 de septiembre de 1814 se preserva la división de los poderes al señalar su artículo 13 que: Tan luego se integraran el Congreso Constituyente, procedería en su primera sesión a la distribución de poderes, reteniendo únicamente el que se llama legislativo (Colomer, 1994, pp. 80 y 81).

También en el punto quinto de los *Sentimientos de la Nación*, obra de Morelos:

[...] en relación al concepto de soberanía, se señala: la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial [...] (Colomer, p. 81). Asimismo, la Constitución de Apatzingán refleja el axioma de distribuir el ejercicio de la soberanía entre tres órganos distintos, evitando su concentración en uno solo de ellos (Colomer, p. 81).

La *Constitución de Apatzingán* en el artículo 12 menciona que: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación". De acuerdo con este mandato constitucional, la estructura de las tres potestades quedan configuradas por un Supremo Congreso Mexicano, órgano legislativo representante de la soberanía (Colomer, p. 81).

La evolución del pensamiento constitucional mexicano, desde su nacimiento en las primeras constituciones hasta la Constitución de 1917, ha evolucionado a partir del principio de la división de poderes, hasta concebirse la existencia de un solo poder, el cual se ejerce a través de competencias específicas, como se concreta en el artículo 49 de la Constitución vigente: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917, p. 55). Esta disposición refleja la idea de que la soberanía es indivisible y es un ejercicio plural de la misma. "Cada rama del poder es creada por la propia Constitución que la ley señala expresamente sus facultades" (Colomer, 1994, p. 83).

7.1.1 El Congreso de la Unión y su función en México

La configuración doctrinal del constitucionalismo en general y del mexicano en particular, se ha establecido de acuerdo al contexto histórico que determinó los factores dominantes al momento de la configuración del Estado mexicano y de la instauración del Congreso de la Unión y de sus facultades.

Esta sección permite entender el papel que juega el *principio político de la división de poderes*, para instaurar al Congreso de la Unión, en la configuración del naciente Estado mexicano y así poder observar, a través de los escenarios pasados, su función, hasta llegar a la Constitución vigente.

7.1.1.1 Breve repaso del poder legislativo en México de 1821 a 1917

La *Constitución de Apatzingán* de 1814, en el capítulo II, *De las Supremas Autoridades*, establecía los órganos que configurarían el gobierno del Estado mexicano, mientras que el Poder Legislativo²¹ estaba contenido en el numeral 44, que a la letra señalaba: “Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, con el nombre de SUPREMO CONGRESO MEXICANO. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el Supremo Tribunal de justicia” (Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2014, p. 24).

El código político es trascendente porque es la primera Constitución del Estado mexicano como nación independiente, donde se integra el *principio de la soberanía*, radicándola en el pueblo, además se inspira en el *principio clásico de la división de poderes*, y se instaura el poder legislativo a través del *supremo congreso*, en donde se puede observar que están presentes las ideas del *equilibrio de los poderes* del barón de Montesquieu.

Aunado a lo anterior, existió una marcada influencia derivada de la Revolución francesa, al proclamar la forma de Estado republicana, para lo cual tuvo clara preeminencia el órgano Legislativo en las constituciones de la época en que se expidieron (Fix-Zamudio y Valencia, 2007, pp. 676 y 677).

Por otro lado, la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824, fue de acuerdo con Emilio O. Rabasa (2004), el documento donde se realiza el primer acto de autodeterminación mexicana (p. 9 y ss). Esta Constitución, en su título II, sección única, *De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo*. Establece el principio de la separación de poderes en su numeral 6º: “Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y Judicial” (*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, p. 77). Asimismo, se introdujo, en el título III, *Del Poder Legislativo*, en su ordinal 7º: “Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores” (*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, pp. 77 y 78).

21 “Los orígenes del moderno Poder Legislativo se encuentran en los parlamentos medievales, órganos que nacen divididos en dos o más brazos, que representaban a la nobleza, a los altos destinatarios eclesiásticos y a los miembros de la naciente clase burguesa, en ellos se depositaban los deberes y derechos que dimanaban de los pactos feudales y que se hacían valer frente a las pretensiones del monarca. Adoptaron dichos órganos nombres diferentes en los distintos países: Estados Generales, en Francia y en Piemonte; Estamentos, en Cerdeña; Parlamentos en Nápoles y en Sicilia; Cortes, en España; Cámara de los Lores y de los Comunes, en Inglaterra” Cotta, Maurizio, “Parlamentos y representación”, *Manual Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 273 y ss; Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, trad. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1973, pp. 289 y ss.; Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1984, pp. 285 y 286. En Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5ª ed., México, UNAM, Porrúa, 2007, p. 676.

La marcada influencia del constitucionalismo estadounidense se estableció a través del principio del *checks and balances* (*frenos y contrapesos*), y en cuanto a la forma de conformar el poder legislativo se estableció un sistema bicameral, compuesto por dos cámaras: la de representantes del pueblo y la de los representantes de los Estados, como se realizó en la Constitución de Filadelfia.

En México las Leyes Constitucionales de 1836, en la ley *segunda*. Organización de un Supremo Poder Conservador, en su numeral 1º establecía que:

"Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que ó los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo" (*Constitución de 1836*, p. 97).

El citado poder era un órgano político que se integraba de forma colegiada y se estableció como un súper poder, con competencia para declarar la nulidad de los actos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Este órgano tiene sus antecedentes en la doctrina desarrollada por el sistema constitucional francés, en la figura del *Senado conservador francés*, consignado en la Constitución francesa del año XVIII (SIC), basado en las ideas originales de la obra de Sieyès (Noriega, 1978, p. 740).

Por lo que hace a la inserción del poder legislativo, en 1836, se estableció en la ley tercera, *Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de leyes*; en el ordinal 1º: "El ejercicio del poder legislativo, se deposita en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras" (*Constitución de 1836*, p. 102). Estas leyes que conformaba la norma fundamental están configuradas en una forma de Estado de corte centralista y establece una composición bicameral, es decir, integrada por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, en las leyes que componen el cuerpo de esta Constitución, se contemplan también en la ley cuarta *Organización del Supremo Poder Ejecutivo* y en la ley quinta *Del Poder judicial de la República mexicana*, por lo que se puede evidenciar que en este código político está contenido el principio clásico de la división de poderes.

Por su parte, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 de México se estableció el principio de la separación de poderes, en "artículo 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción" (Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, p. 55). En lo que respecta a la función legislativa examinada en este instrumento de reforma, está contenida en el numeral 30: "Publicada esta acta de reformas, todos los poderes públicos se arreglarán a ella. El legislativo general continuará depositado en el actual congreso, hasta la reunión de las cámaras. Los Estados continuarán observando sus Constituciones particulares, y conforme a ellas, renovarán sus poderes" (Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, p. 56). En consecuencia, se puede observar la importancia del papel que desempeñó el poder legislativo como constituyente originario y aún después de su función reformadora siguió radicando en este la facultad esencial de crear leyes.

La Constitución Federal de 1857, en el título tercero, De la División de Poderes, estableció en el ordinal 50: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo” (*Constitución Federal de la Estados Unidos Mexicanos, sancionada, 1857*). Por lo que se refiere al órgano legislativo, se encuentra contemplado en la Sección I. Del Poder Legislativo, en el artículo 51: “Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión” (*Constitución Federal de la Estados Unidos Mexicanos, sancionada, 1857*).

Esta norma fundamental de corte liberal, como una constante, mantiene en el documento el principio de la *división de poderes*, además contiene entre los órganos del gobierno al *Congreso de la Unión*, término con el que se identificaría la función legislativa y que congregaría el bicameralismo y que trascendería hasta la Constitución de 1917.

Del recorrido histórico, a través de las cartas constitucionales del Estado mexicano, se puede destacar que durante el siglo XIX experimentó avances parlamentarios, pese a que impuso un régimen presidencial por influencia del modelo estadounidense. En este periodo la vida parlamentaria mexicana brilló en los trabajos de 1814 como precedentes de la Constitución de 1824, y también en las discusiones del Acta de Reforma de 1847, y sobre todo, en los debates del Constituyente de 1857 (Fix-Zamudio y Valencia, 2007, pp. 677 y 678).

Los documentos constitucionales contienen principios trascendentales para la configuración del Estado: el principio clásico de la *división de poderes*, la soberanía radicada en el pueblo, la función legislativa depositada en el Poder Legislativo de forma bicameral, que con independencia de la adopción de un sistema de corte centralista o federalista, fueron una constante en los documentos analizados, por lo que se evidencia la importancia que estos principios tuvieron en la configuración del Estado mexicano y el papel protagónico del Congreso de la Unión. También se podría apuntar en prospectiva que:

En principio, de que el esquema clásico que confiaba al Legislativo como misión fundamental la creación de la ley está superado, [...] si bien este poder sigue conservando formalmente dicha potestad, [...] en tales órganos se han operado transformaciones funcionales que los hacen desempeñar otras actividades que son tan importantes como las estrictamente legislativas, [...] orientando políticamente el quehacer gubernamental. (Fix-Zamudio y Valencia, 2007, p. 675)

En este orden de ideas, hoy en día, de acuerdo con los compromisos internacionales de los Estados, el Poder Legislativo ha tenido nuevos retos frente a los avatares que significa la armonización del sistema jurídico con la normatividad internacional en los derechos humanos, por lo que el Poder Legislativo debe estar atento a las necesidades interiores del país y de los retos internacionales, considerando las directrices que marcan algunos organismos internacionales en los estándares de protección de los derechos fundamentales, además debe estar atento a las necesidades del país y a los acuerdos que firma, no solo suscribir contratos de adhesión.

7.1.2 La soberanía y los tratados internacionales

Para mantener la dirección del tema central se hace necesario abordar en su proyección el estudio de la función del principio de la soberanía (Córdova, 2006, p.75), elemento esencial de un Estado. El planteamiento para establecer los efectos de la soberanía de un Estado posee dos dimensiones, por un lado, el derecho interno, y por el otro, el derecho externo, es decir, en el plano internacional, este último, por conducto de los tratados internacionales, lo que se explica bajo las opiniones teóricas de varios autores, pero principalmente de Hans Kelsen (2004), en las siguientes ideas:

La idea de que el Estado 'solo' sea un poder 'supremo' en el interior, mientras que en el exterior sea únicamente 'independiente', por ser un poder coordinado con los restantes Estados situados fuera de su esfera, solo es posible bajo el supuesto de que los Estados están coordinados, es decir, situados bajo un mismo orden que determina sus relaciones recíprocas y señala a cada uno el puesto que debe ocupar dentro del mismo sistema; por tanto, bajo el supuesto de que sobre todos los Estados existe un orden jurídico común, frente al cual los distintos Estados no representan sino órdenes parciales delegados. (p. 138)

Es decir, es posible la permanencia de la soberanía de un Estado y no se vulnera cuando actúa bajo el mandato de normas internacionales, cuando se realiza por su propia voluntad y en un plano de coordinación con los Estados de la comunidad internacional. Es decir, un Estado puede mantener su soberanía aún actuando en dos planos normativos.

La función que tiene la soberanía como un elemento unitario tanto para el derecho interno de subordinación con los gobernados y de coordinación con los demás Estados, y "una vez distinguido entre el derecho de la soberanía interior y el de la exterior, se acostumbra a derivar de la primera el derecho del Estado a organizarse políticamente, a darse una constitución o, [...], si bien el primero no sería más que un caso especial de este último derecho" (Kelsen, p. 143).

En el ejercicio de la soberanía en el ámbito exterior, encontramos el:

[...] derecho de independencia, se cuenta el derecho a mantener relaciones con los demás Estados y nombrar, a este fin, representantes [...] el de negociar tratados, [...] toda proposición jurídica internacional puede presentarse como un derecho subjetivo del Estado interesado en dicha norma, la cual protege un interés de aquel. Por eso la soberanía, como conjunto de todos los derechos particulares de soberanía, no es otra cosa que el derecho objetivo internacional, incluyendo el orden jurídico del Estado garantizado por el derecho internacional, en tanto que, de ese modo, son protegidos los intereses de cada Estado o, más concretamente, los intereses de los hombres que constituyen cada Estado (Kelsen, p. 144).

Se puede señalar que el hecho de que un Estado decida firmar e integrarse a un tratado internacional es el ejercicio de su derecho subjetivo y le permite establecer otras formas de organización supranacionales, obteniendo reconocimiento internacional. En este orden de ideas el autor Manuel Becerra Ramírez, señala que:

[...] la soberanía tiene una doble dimensión, o como una moneda dos caras. En una dimensión su cara interior, la soberanía consiste en el derecho de auto determinarse la facultad para reglamentar todo lo referente a su territorio, población y demás aspectos de la vida social; en la otra dimensión, su cara exterior, la soberanía consiste en la independencia de cualquier orden estatal solo limitada por el derecho internacional (Becerra, 1991, p. 18).

Se puede inferir que el principio de la soberanía como elemento fundante y fundamental del Estado, no se vulnera cuando de forma voluntaria decide integrarse a la normatividad internacional, ya que la soberanía tiene dos planos uno externo y otro interno y debe entenderse como una unidad del ejercicio de la soberanía de un Estado en sus dos dimensiones.

7.1.3 Soberanía estatal y comunidad internacional

Una vez que se abordó el tema de la soberanía y su relación con los tratados internacionales y que esta no se ve disminuida en su ámbito exterior por la incorporación a la norma internacional, puesto que lo hace en ejercicio de la voluntad estatal, no se debe perder de vista que “la proclamación de la soberanía como independencia ante cualquier poder externo se manifestó desde los inicios del Estado moderno como característica esencial del mismo” (López, 1994, p. 212). Es momento de visibilizar los efectos que conlleva que el Estado tenga que responder y actuar ante la comunidad política internacional.

La proclamación de la soberanía nacional, en la actualidad debe conciliarse con un hecho innegable: que los Estados forman parte de una sociedad internacional, que posee sus propias reglas. El Estado soberano se encuentra vinculado por obligaciones exteriores hacia los demás Estados. La fuerza de sus obligaciones puede nacer de la celebración de tratados bilaterales o de convenios multilaterales; incluso de la existencia, reconocida y consolidada de la costumbre internacional. Y estas obligaciones no son meramente nominales. El incumplimiento de estas por el Estado puede acarrear las correspondientes sanciones (López, 1994, p. 212).

En consecuencia, la existencia de una comunidad internacional y las obligaciones vinculantes para el Estado, no son incompatibles, en principio, con la soberanía de este. En palabras de Hans Kelsen, refiriéndose a la vinculación del Estado por medio de tratados: “por regla general se suele admitir que el tratado perjudica lo más mínimo a la soberanía, puesto que, en definitiva, esa limitación se basa en la propia voluntad del Estado limitado; más aún: en virtud de esa limitación queda asegurada la soberanía estatal” (López, 1994, p. 214). Y la norma internacional sobre derecho de los tratados, en su artículo 34 dispone que: “Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento” (*Diario Oficial de la Federación, 14 de*

febrero de 1975). Por lo que el Estado asume voluntariamente sus obligaciones internacionales; por ello, si queda sometido al derecho internacional es por su propia voluntad soberana (López, 1994, p. 214).

Los Estados han venido cediendo esas parcelas de soberanía. “Uno de los aspectos en que el tradicional principio de la soberanía estatal va mostrando notables indicios de cesión frente a normas e instancias internacionales es el relativo a la protección de los derechos humanos” (López, p. 215), ello debido a los compromisos que el Estado soberano ha adquirido en la comunidad internacional por la firma de convenios en materia de derechos humanos, lo que se ha convertido en una práctica común en el ámbito internacional entre los Estados.

La instauración de los órganos supranacionales, surgen o tienen su origen en los tratados internacionales, que pueden ser regionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este se configura como un órgano que adopta decisiones vinculantes para los Estados parte. Es aquí donde se hace evidente un grado de restricción de la soberanía estatal (López, p. 218): Un Estado debe someterse al juicio de un órgano externo a él, en materias que se refieren a sus relaciones con sus propios súbditos. En otras palabras, el poder estatal, en materia concreta (derechos fundamentales) deja de ser la instancia suprema: ese papel lo adopta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (López, p. 218).

En la región del continente americano, es un papel que cumple la Corte Interamericana y por lo que hace a la Unión Africana, la función está depositada en el Tribunal Africano de Derechos Humanos, por lo que se puede observar que la protección y vigilancia de los derechos fundamentales se ha convertido en un fenómeno global. Los Estados de la comunidad internacional adquieren la obligación de armonizar la norma interna con la internacional en materia de derechos humanos. Por lo que las reformas constitucionales son expresiones de la fuerza integradora que obliga a los Estados a cambiar la norma constitucional interna para adoptarla a procesos de integración (López, 1994, p. 222). Por lo que para hacer frente a las obligaciones internacionales de los Estados, se han tenido que realizar modificaciones a sus Constituciones para armonizar su derecho interno y no violar el derecho internacional en materia de derechos humanos.

7.1.4 Constitución e integración en organizaciones supranacionales

La forma de organizar el Estado soberano se ha transformado y delineado por dos acontecimientos, la Revolución francesa y, como consecuencia, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, la cual en su artículo 16 a la letra dice: “Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”.²²

Del citado precepto se desprenden dos elementos que siguieron los Estados liberales, el principio de la *división de poderes* y el garantizar los derechos fundamentales, para tener una Constitución, los cuales fueron esenciales para configurar los Estados modernos y que marcarían el sello de las constituciones mexicanas.

El segundo acontecimiento que determinó la forma de organizarse de los Estados, fue en septiembre de 1945, al terminar la Segunda Guerra Mundial. Después de esta, surgieron paulatinamente las formas de organización internacional,²³ en las que se integrarían los Estados para construir una comunidad internacional, y hacer frente a las necesidades y problemas que en lo individual no podían afrontar o resolver, lo cual generó un lenguaje común para todos, en materia de derechos humanos. Por lo que para vigilar su respeto y protección nacieron los órganos supranacionales, ante los cuales responderían los Estados. Como consecuencia de lo anterior surgió:

La relativización del concepto de soberanía estatal, y del mismo papel supremo de la Constitución se hace progresivamente evidente en un fenómeno que afecta decididamente a los países europeos [americanos y africanos]: la integración en comunidades supranacionales, cediendo poderes tradicionalmente atribuidos al Estado, a esas comunidades. Cuando se habla de integración supranacional se hace referencia a una situación que va más allá de la mera cooperación. No solo el estado contrae obligaciones vinculantes (caso de los tratados internacionales en sentido clásico) o más allá, se somete al control de organismos supranacionales respecto del cumplimiento de sus obligaciones (caso de las convenciones europea y americana de Derechos Humanos) sino que procede a ceder o transferir poderes a organizaciones que así, se convierten en titulares de competencias que antes pertenecían al Estado: el poder de este, por tanto, se vacía paulatinamente (López, 1994, pp. 219 y 220).

En una proyección evolutiva del Congreso de la Unión, ante los nuevos derroteros del ámbito internacional, delineados por los derechos fundamentales, el Congreso no puede ser ajeno a ello, por lo que se deben estimar “los avances del derecho comparado y las aportaciones del derecho internacional, los legisladores mexicanos tendrían, una guía para modernizar la Constitución mexicana; aprovechando la globalización y de la migración de criterios jurídicos” (Carbonell, 2009, p. 570). Los grandes acontecimientos internacionales, como la Revolución francesa y la Segunda Guerra Mundial, fueron factores que marcaron la guía que se debía seguir en cuanto a la forma de proteger y vigilar el respeto de los derechos humanos.

23

La Segunda Guerra Mundial, concluyó el 2 de septiembre de 1945, posteriormente surgieron las siguientes organizaciones supranacionales: Organización de las Naciones Unidas (ONU), fundada el 24 de octubre de 1945, la Organización de los Estados de Americanos, fundada el 30 de abril de 1948, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se creó el 21 de enero de 1959, la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 22 de mayo de 1979, la Unión Africana, se creó el 26 de mayo de 2001, la Corte Africana de Derechos Humanos, se fundó en 2004, y la Corte Penal Internacional, se fundó el 1 de julio de 2002.

7.1.5 La función del Congreso de la Unión en la aprobación de los tratados internacionales

El Congreso de la Unión es el objeto central que ocupa el análisis de este estudio, por lo que en este apartado se examina el rol que juega en la aprobación de los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, de donde derivan sus compromisos en materia de derechos humanos ante los órganos internacionales.

En el procedimiento que contempla la Constitución para la firma y ratificación de los tratados internacionales, se faculta al poder Ejecutivo para su celebración y al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, para su aprobación. En el transcurso de la historia de las normas fundamentales del Estado mexicano, una constante es que la facultad para aprobar los convenios internacionales, se realiza en dos órganos, en el Ejecutivo Federal y en la Cámara Alta, excluyendo del procedimiento a la Cámara de Diputados.

A pesar de que el Poder Legislativo ha predominado el sistema bicameral, esta regla se rompe en el procedimiento para la aprobación de los instrumentos internacionales, en virtud de que solo interviene una de las Cámaras, no obstante que las normas jurídicas que se aprueban en el plano internacional, tendrán las mismas características que una norma aprobada siguiendo el procedimiento legislativo contemplado por la Constitución, donde participa el Congreso de la Unión con sus dos Cámaras.

Acorde con la regulación actual, los instrumentos internacionales son celebrados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado. Destaca un hecho histórico del constitucionalismo, y es que en la Constitución de 1857 el Poder Legislativo se conformó únicamente por la Cámara de Diputados, y la reinstauración de la Cámara de Senadores se realizó en 1874, razón por la cual, se tuvieron que repartir las competencias que antes de dicha reforma correspondían al Congreso Unicameral. Se siguió la regla establecida por el constituyente de los Estados Unidos de América, que contempla un procedimiento en el que intervienen exactamente los mismos órganos de aquel país (Serna, 2009, p. 612).

Por los efectos que tienen los tratados internacionales para los gobernados y por las obligaciones y compromisos que produce para el gobierno del Estado mexicano, estos deben ser aprobados por el Congreso de la Unión con la participación de sus dos Cámaras. La doctrina se ha pronunciado en el sentido de “que sea el Congreso de la Unión y no solamente una de sus Cámaras, el que apruebe los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República” (Serna, pp. 612 y 613).

Además de las propuestas de la doctrina, existen elementos dentro de la normatividad vigente de la Constitución, que permiten fortalecer la propuesta de que la aprobación o rechazo de los instrumentos internacionales se realice por las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

Conviene señalar que la Constitución prevé la participación del Congreso de la Unión (y no solo de una de sus Cámaras), en asuntos que tienen que ver con la política y las relaciones exteriores. Tal es el caso, por ejemplo, de la facultad del Congreso para aprobar contribuciones sobre el comercio exterior; o la facultad del Congreso para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, naturalización, emigración e inmigración. Asimismo, la Cámara de Diputados cuenta con

una Comisión de Relaciones exteriores, en la que cotidianamente se analiza la política exterior desplegada por el Ejecutivo federal, así como los tratados internacionales celebrados por este y aprobados por el Senado (Serna, p. 613).

Una vez que se celebran tratados internacionales, se realizan reformas al sistema jurídico doméstico, en las que participa el Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras. Siendo así, todo lleva a inferir que, si un convenio internacional tiene consecuencias trascendentes en el quehacer legislativo, deberían intervenir las dos Cámaras del Congreso de la Unión a las que corresponda su aprobación, y así participan en los dos momentos, tanto en la celebración, como en las modificaciones que permiten su armonización con la normatividad interna (Serna, pp. 612 y 613).

Otro factor para tomar en consideración es la trascendencia de los tratados internacionales, en virtud de que la Suprema Corte a través de precedente jurisprudencial, ha determinado que ahora se encuentran en una jerarquía superior a la de las leyes federales y locales (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1999, p. 46), lo que justifica que en su aprobación participe el Congreso y no en una sola de sus Cámaras (p. 613).

Por las razones históricas, las voces de la doctrina y la trascendencia que tienen los tratados internacionales para el pueblo y para los órganos del gobierno de México, “no [...] existe razón alguna para excluir a la Cámara de Diputados de la aprobación de los tratados internacionales celebrados por este y aprobados por el Senado” (Serna, p. 613).

7.1.6 Las facultades del Senado en materia de política internacional

La finalidad de estudiar las facultades de la Cámara de Senadores es conocer aquéllas que realiza de forma exclusiva en materia de política internacional, así como visibilizar los retos de la Cámara Alta y, para tal efecto, se plantea una premisa en retrospectiva, para así poder proyectar los retos que debe enfrentar el Senado de la República en el concierto internacional y ante los organismos con los que el Estado mexicano ha celebrado las convenciones.

Como ya se reveló en otro apartado, la historia del sistema legislativo en el Estado mexicano se integró de forma bicameral. Este sistema se estableció como una constante que fue interrumpida en la *Constitución de 1857* (Hernández, 1999, p. 821), donde por primera vez se conformó el Congreso de la Unión de forma unicameral, es decir, compuesto solo por representantes del pueblo. En 1874²⁴ se volvió a instaurar el sistema bicameral integrando a la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión, la cual representaría a los

24 “[...] a instancia de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, se reinstala el Senado, que inicia por sesionar a partir del 16 de septiembre de 1875, con la VIII Legislatura, bajo la presidencia de Guillermo Valle y el general Mariano Escobedo. La razón primaria que impulsó a Juárez a la reinstalación de la Cámara Alta fue, precisamente, el gran poder que el Legislativo había adquirido”. (Hernández, p. 822).

Estados integrantes del pacto federal (Rivera, 1986, pp. 16 y 17). A partir de ese momento el Congreso de la Unión funcionó con dos cámaras, pero con la particularidad de haber distribuido de forma exclusiva algunas facultades entre diputados y senadores, como la que posee la Cámara Alta, para analizar la política exterior desarrollada por el Presidente de la República.

Para entender la trascendencia de integrar al Congreso de la Unión a la Cámara de Senadores y el nacimiento del reparto de competencias bajo el criterio de facultades exclusivas, es conveniente observar su construcción conceptual. "De manera genérica entendemos por facultades exclusivas de las Cámaras aquellas que se ejercen de manera separada y no sucesiva por cada una de ellas, esto es, aquellas que les son propias y que, una vez ejercidas, se agotan en sí mismas" (Hernández, p. 798). En consecuencia, son exclusivas de la Cámara de Senadores aquéllas que tiene asignadas constitucionalmente y en las que no interviene la Cámara de Diputados para su concreción.

La normatividad vigente de la Constitución Federal, en su numeral 76, fracción I, confiere facultades exclusivas al Senado de la República, tratándose de:

Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos. (*Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero del 2007)²⁵

Desde la reinstauración del Senado en 1874, con el surgimiento de las facultades exclusivas, a la Cámara Alta le fueron conferidas atribuciones de naturaleza política que medían los vínculos entre federación y las entidades federativas.

Como se observa en la fracción I, del artículo 76 constitucional vigente, la Cámara encargada de dirigir la política exterior y de establecer los vínculos y compromisos con otros Estados y con organismos internacionales, se realiza como una constante derivada de la facultad exclusiva que tiene para aprobar los instrumentos internacionales, y efectuar declaraciones interpretativas de ellos (en todas las materias y de forma importante en materia de derechos humanos), todo ello al ejercer las facultades encomendadas por la Constitución de forma exclusiva.

La cronología histórica de la Cámara de Senadores explica el origen y la evolución que han tenido las facultades depositadas en esta, la cual explica y permite entender en perspectiva los nuevos retos que enfrenta el Senado en política exterior con la normatividad vigente en la Constitución, cuando representa no solo a las entidades federativas como originalmente se concebía, sino que va más allá, al representar al Estado mexicano como Congreso de la Unión.

La Cámara de Senadores originalmente, en materia de *política internacional*, solo tenía la facultad relativa a la aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebradas por el titular del Ejecutivo Federal. La facultad de ratificar los instrumentos internacionales, durante el siglo pasado, a partir de la Constitución de 1836, fue muy poca, ciñéndose a los decretos conciliares, bulas y rescriptos pontificios. Lo mismo aconteció en el proyecto de reforma de 1840, como ya fue referido en la Constitución de 1857, el Congreso de la Unión, se integró únicamente por diputados. En 1874 se restaura a los senadores y nacen las facultades exclusivas. En 1977 ya en la Constitución que actualmente rige, se concede al Senado la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho rindan al Congreso.

La evolución y suma de facultades exclusivas del Senado en el nuevo panorama internacional, se incrementaron las facultades en materia de política internacional, además de aprobar los tratados internacionales, con la reforma constitucional de febrero de 2007, se estableció su facultad para decidir su terminación, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos. A partir de las reformas constitucionales de 10 de junio de 2011, principalmente a la parte dogmática de la Constitución y, en particular al artículo 1º, párrafo segundo, se exige a las autoridades en las normas relativas a los derechos humanos, realizar una interpretación denominada conforme con la Constitución y los tratados internacionales, en lo que más favorezca a la persona. Todo ello en relación con el artículo 133 de la misma, al establecer que los tratados que estén conforme a la Constitución serán la ley suprema de la federación.

7.1.7 ¿Qué son los órganos supranacionales?

El Estado mexicano al celebrar tratados internacionales adquiere obligaciones ante la comunidad internacional y como efecto frente a las organizaciones internacionales a las que se adhiere de forma voluntaria, como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y por los compromisos ante la Unión Europea (UE), las cuales para cumplir con sus objetivos funcionan a través de los órganos supranacionales, y frente a estos, el Estado mexicano contrae obligaciones y compromisos permanentes, por lo que es necesario hacer un análisis de los mismos, para así poder entender su importancia y trascendencia en materia de derechos fundamentales.

Los órganos se califican como supranacionales en virtud de que se encuentran por encima de las fronteras de los Estados que son parte de los organismos internacionales de donde nacen estos. Los órganos supranacionales son una esfera de competencia en materia: económica, política, social, cultural y de derechos humanos, y funcionan a través de facultades de ejecución y decisión, los cuales buscan unificar la voluntad de los Estados que lo conforman, para cumplir con las obligaciones adquiridas (Serra, 2000 p. 544). Las resoluciones o decisiones de estos, son de obligado cumplimiento y están por encima de la comisión de cada país miembro.

La iniciativa de organizaciones supranacionales que rebasa las fronteras de los Estados, la ha tomado Europa en un movimiento inédito hacia el fenómeno supranacional, lo que está modificando profundamente

las estructuras tradicionales de las formas de Estado y cuestionando algunos de los conceptos clásicos de la teoría política como lo es el ámbito de validez del orden jurídico o la soberanía. La influencia e inspiración de las formas de organización de la Unión Europea han servido en el derecho comparado para la configuración de organismos supranacionales y para la creación de órganos regionales, como aconteció en el continente americano con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual realiza funciones específicas para la Organización de los Estados Americanos, así como la Corte Africana de Derechos Humanos lo hace como órgano especializado para la Unión Africana.

7.2 La intervención del Congreso de la Unión en el cumplimiento de resoluciones provenientes de órganos supranacionales

Para contextualizar la función del Congreso de la Unión como órgano legislativo del Estado mexicano y visibilizar su evolución hasta la época actual, se efectuó previamente un estudio histórico iniciando con la Constitución de 1814, lo que permitió en prospectiva observar el quehacer del Poder Legislativo, de donde deriva una constante y es que en todas las etapas este órgano en su actividad parlamentaria, siempre ha conservado la facultad de creación de leyes. Para lograr la configuración del sistema jurídico mexicano, esta función esencial e histórica en la actualidad se ve exigida a responder ante los retos del contexto internacional. Por lo que este apartado tiene como finalidad mostrar el papel que ha desempeñado frente a los órganos supranacionales, derivado de las resoluciones que vinculan a los Estados Unidos Mexicanos.

Como consecuencia de la celebración de tratados internacionales por parte del Ejecutivo Federal y su aprobación en la Cámara Alta, es que el Estado mexicano adquiere compromisos y obligaciones ante los organismos internacionales, a razón de las resoluciones o sentencias que se emiten y que señalan a las autoridades del Estado mexicano como responsables, principalmente en temas de derechos humanos. Ante estas circunstancias y para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado, el Congreso de la Unión, en su facultad legislativa, ha realizado adecuaciones a la normatividad interna, a través de reformas constitucionales y legales a efecto de dar cumplimiento a los compromisos que surgen como consecuencia de las sentencias, para armonizar la normatividad doméstica con la contenida en los instrumentos internacionales, especialmente en el rubro de los derechos fundamentales.

Bajo el análisis de la casuística y a través de un método inductivo, para demostrar el efecto que tienen estas sentencias y las obligaciones y compromisos que ha cumplido el Estado mexicano a través de la normatividad reformada por el Congreso de la Unión, se analizarán en los siguientes rubros, dos resoluciones, una en la que se señala responsable al Estado mexicano y otra en la que se hace un llamado a este a cumplir con sus compromisos en materia de derechos humanos.

7.2.1 El caso Castañeda Gutman vs México

La intención de analizar como estudio de caso la sentencia y los efectos que generó el caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su carácter de órgano supranacional, el propósito está más allá del análisis del procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el realizado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, se busca mostrar cómo la resolución movilizó a las autoridades mexicanas, pero no serán analizadas todas las que operan en su cumplimiento, solo se centrará en el Congreso de la Unión al actuar como órgano legislativo, para cumplir con las obligaciones de las que se hizo merecedor el Estado, por su responsabilidad en la violación de *derechos humanos* y para efectuar el cumplimiento de la sentencia, al ajustar y armonizar las normas constitucionales y legales a las exigencias de los instrumentos internacionales en materia de derechos fundamentales.

El 2 de septiembre de 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTEIDH) dio a conocer públicamente el fallo, *sobre excepciones preliminares, fondo, reparación y costas* en el caso Jorge Castañeda vs México (Carmona, 2009, p. 775). La sentencia permitió poner fin al litigio iniciado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la demanda que planteó ante dicho Tribunal en funciones de órgano supranacional (Carmona, p. 775).

El objeto central del caso se fijó en las violaciones a los derechos humanos del peticionario Castañeda Gutman, surgidos de su intento por participar en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006, como candidato sin partido político, a pesar de que a nivel federal la legislación electoral dejó esta facultad exclusiva a estos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular (Carmona, pp. 775 y 776).

7.2.1.1 Las circunstancias internas de la normatividad en las que se efectuaron las violaciones

En orden cronológico, el camino inicia el 5 de marzo de 2004, Jorge Castañeda solicitó ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (IFE), su registro como candidato al cargo de elección popular de presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Carmona, p. 776). El 12 de marzo el IFE dio respuesta a la solicitud y refirió que correspondía a los partidos políticos la postulación de candidatos al cargo de Presidente de la República y que existía un plazo para el registro señalado del 1º al 15 de enero 2006 (Carmona, p. 776).

A la respuesta del IFE, Castañeda promovió juicio de amparo ante el juez de Distrito el 29 de marzo de 2004, a quien le planteó la inconstitucionalidad del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), porque vulnera los derechos político electorales del artículo 35 constitucional. El 16 de julio 2004 se dictó la resolución y declaró improcedente el amparo, con fundamento en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, que prevé que el instrumento de defensa constitucional no es procedente contra las resoluciones de los organismos en materia electoral (Carmona, p. 777).

La sentencia del juez se impugnó vía recurso de revisión, alegando violaciones de legalidad y de constitucionalidad, las primeras las resolvió un Tribunal Colegiado de Circuito, y en las cuestiones constitucionales intervino la Suprema Corte (Carmona, p. 777). El máximo tribunal analizó el asunto en las sesiones 8 y 16, ambas de agosto de 2005, en las que resolvió confirmar la sentencia del juez de Distrito, donde se declaró la improcedencia del juicio de amparo y estableció su sobreseimiento definitivo. La resolución de la Suprema Corte sirvió de base a Castañeda Gutman para demostrar agotados todos los recursos internos, para así plantear el asunto en sede internacional (Carmona, p. 777).

7.2.1.2 La etapa internacional de tramitación del caso ante la Comisión Interamericana de Derechos humanos

El asunto de Castañeda ante el sistema interamericano inició el 17 de octubre de 2005. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dirigió al Estado mexicano un comunicado en el que otorgaba medidas cautelares a favor de Jorge Castañeda Gutman, que consistían en ordenar a las autoridades mexicanas que dicha persona fuera registrada para ser considerada candidato al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Carmona, p. 778). El planteamiento de Castañeda se sustentó en reclamar el hecho de que el amparo interpuesto haya sido improcedente, lo que significaba que no contó con *acceso a la justicia*, y que en consecuencia le fue violado el *debido proceso legal*, ambos derechos previstos en los artículos 8 y 25 de la Convención.

La Comisión instruyó el expediente y el 26 de octubre de 2006, emitió el informe de fondo 113/06, la cual concluyó que el caso era admisible y con respecto a los aspectos de fondo, que el Estado había incurrido únicamente en responsabilidad internacional por la violación del derecho a la *protección judicial* (artículo 25), conjuntamente con las obligaciones de respeto, garantía y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidos en la Convención Americana en los artículos 1.1 y 2, en virtud de que el amparo resultaba improcedente en materia electoral y que a través del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano el Tribunal Electoral no podía decidir sobre los planteamientos de inconstitucionalidad de leyes electorales, debido a que tenía atribuciones acotadas por tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*Semanario Judicial de la Federación*, 2002, p. 81) y la propia Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, que en su artículo 10 señalaba como improcedentes los medios previstos en dicha ley cuando se pretendía impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales, lo que dejaba fuera de consideración de dicho tribunal la contrastación entre las normas electorales y la Constitución, reservando lo anterior a la propia SCJN, vía las acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105, fracción II, de la propia Constitución mexicana (Carmona, 2009, p. 780).

De acuerdo con lo anterior, en dicho informe, la Comisión recomendó únicamente:

1. Que el Estado adecue su ordenamiento jurídico de conformidad al artículo (SIC) 25 de la Convención Americana, en particular las normas relevantes de la Ley de Amparo y el (COFIPE), a fin de brindar un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos.
2. Que repare adecuadamente a Jorge Castañeda Gutman por las violaciones a sus derechos establecidos en el presente informe.

El informe de fondo fue comunicado al Estado el 21 de diciembre de 2006.

7.2.1.3 El proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión decidió demandar al Estado mexicano y presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTEIDH) la violación que encontró al artículo 25 de la Convención Americana. Y finalmente, la sentencia del caso fue emitida el 6 de agosto de 2008, pero fue dada a conocer hasta el 2 de septiembre del mismo año.

7.2.1.4 Aspectos relevantes de la sentencia

La CORTEIDH consideró que no hubo violación a los derechos políticos ni al derecho a la igualdad ante la ley, pero que sí fue transgredido el artículo 25, con relación a los artículos 1º y 2º de la Convención. Consistió en que el Estado, al momento de los hechos del caso, no tenía previsto en el ordenamiento interno un recurso judicial efectivo para atender los planteamientos de constitucionalidad de las leyes electorales (Carmona, p. 783).

La decisión de la Corte Interamericana reconoció que en México el amparo es improcedente en material electoral y, por lo tanto, no era la vía adecuada a la que debía acudir el peticionario a reclamar su derecho, como se aprecia en el siguiente párrafo del fallo: “91. La Corte considera, al igual que la Comisión y el Estado, que el recurso de amparo interpuesto por la presunta víctima no era la vía adecuada en este caso, dada su improcedencia en materia electoral” (Carmona, p. 775).

Por lo que respecta al juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano (JDC), la Corte señaló que si bien el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al interpretar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) entonces vigente, en sus artículos 79 y 80, estableció que cualquier persona está legitimada para acudir al JDC, en la práctica se traducía en que solo quienes previamente hubieran sido postulados por un partido político podían acudir a dicho juicio; por lo tanto, en opinión de la Corte, no le fue accesible al peticionario (Carmona, p. 785).

Por último, en el párrafo “131. 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” (Carmona, p. 775).

7.2.1.5 Las autoridades responsables de la violación al artículo 25 de la Convención, declarada por la Corte

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de las tesis de 2002, limitó la posibilidad de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) pudiera ejercer un control incluso difuso de la constitucionalidad de las leyes electorales (párrafos 124 y 125 de la sentencia).

El Congreso de la Unión, al contemplar en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral el artículo 80, estableció que solo quienes hayan sido postulados previamente por un partido político podían acudir al JDC para reclamar su derecho a ser votado, no obstante que el TEPJF intentó allanar dicha cuestión al interpretar este precepto de manera armónica con el artículo 79 de dicho ordenamiento (párrafo 114).

El Tribunal Electoral, al decidir en 2006 el JDC 67/2006 en el caso del señor Héctor Montoya, se abstuvo de conocer el fondo del asunto con base en la tesis de la SCJN, y confirmó que no estaba facultado para desaplicar disposiciones electorales que considera inconstitucionales. De haber entrado al fondo en dicho asunto, no se le hubiera dado al finalizar la razón al solicitante del JDC, se tendría una prueba fehaciente de la accesibilidad y eficacia de dicho juicio en casos similares (párrafo 126).

7.2.1.6 Efectos de las sentencias que implicaron al Congreso de la Unión en su función legislativa

La Corte tomó como medida de satisfacción la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007 (párrafo 230), donde se facultó a la Sala Superior y a las Salas Regionales del Tribunal la posibilidad de desaplicar normas que consideraran contrarias a la Constitución (artículo 99 constitucional), de manera que únicamente solicitó al Estado que estas se vean reflejadas en la legislación secundaria, que sería en especial en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, a efecto de que vía el JDC los ciudadanos pudieran en forma efectiva plantear cuestionamientos de inconstitucionalidad del COFIPE frente al derecho a ser elegido (párrafo 231) (Carmona, p. 787).

En lo que concierne al cumplimiento de la decisión de la Corte, cabe hacer notar que las adecuaciones a la legislación secundaria con relación a las reformas constitucionales de noviembre de 2007 ya habían sido llevadas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral y publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 1º de julio de 2007, con respecto a las atribuciones de la Sala Superior y las regionales en materia de desaplicación de normas contrarias a la Constitución. (Carmona, p. 789).

7.2.1.7 Reflexiones particulares de la sentencia del Caso Castañeda Gutman vs México, en los compromisos adquiridos por el Congreso de la Unión

A través del estudio de la casuística, en el que se analizan a las autoridades que resultaron responsables del caso: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Federal Electoral y, por último, el Congreso de la Unión, derivado de actos u omisiones que efectuaron, se puede establecer que este último, en el ejercicio de la función legislativa dio cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano, para tener un recurso efectivo por violaciones a los derechos fundamentales, lo que conllevó a que la Sala Superior y las Salas regionales tuvieran competencia para conocer a través del JDC, en cuanto a violaciones al derecho pasivo del voto, lo que se consiguió con la reforma del artículo 99 constitucional, y con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en material Electoral, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de julio de 2007.

7.2.2 El caso de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa vs los Estados Unidos de México

El segundo estudio de caso en ser objeto de análisis se efectuó bajo el método de la casuística, el cual se basó principalmente en la resolución emitida por el Parlamento Europeo donde se dictaron encargos al Estado mexicano. A efecto de visibilizar cuál fue el rol asumido por el Congreso de la Unión en el concierto internacional, como consecuencia de la violación de derechos fundamentales por actos u omisiones de las autoridades mexicanas.

Este organismo supranacional europeo del cual las autoridades mexicanas tuvieron recomendaciones en materia de respeto e investigación en la violación de derechos humanos frente a la comunidad internacional como resultado del incumplimiento de la normatividad internacional, contenida en el *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra*, también conocido como *Acuerdo Global* fue firmado en 1997²⁶ y entró en vigor paulatinamente en el año 2000. (Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, 2000, pp. 1 a 16; Acuerdo por el que se da a conocer la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, 2000, p. 2; Acta final, 2000, p. 62).

26

El 8 de diciembre de 1997 fueron firmados tres documentos: el Acuerdo interino que reglamentaba las negociaciones de la liberalización de comercio; el Acuerdo Global que contenía lo referente a la cláusula democrática, y a los elementos de diálogo político, cooperación y comercio; y el Acta final que fueron declaraciones unilaterales de las partes en diversos temas.

De las obligaciones contenidas en el Acuerdo Global entre México y la Unión Europea, en la denominada *cláusula democrática*,²⁷ en materia de respeto de los derechos humanos y de los principios de la democracia, en cuanto a la obligación y compromiso nacional e internacional del Estado mexicano de respetar los derechos fundamentales de los gobernados, fue referida por un grupo de eurodiputados del Parlamento Europeo (Appel y Alcaraz, 2014),²⁸ como consecuencia de la desaparición de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, Guerrero.

En las relaciones del Estado mexicano con la Unión Europea (UE), esta decidió emplear una acción pragmática y constructiva en la implementación de los principios de la cláusula democrática. Los europeos han favorecido ejercer política expresando sus posturas en declaraciones, como lo realizó con la desaparición de los 43 alumnos normalistas de Ayotzinapa (Appel, 2017),²⁹ a pesar de la gran indignación que generó para los eurodiputados y del tiempo que tiene de vigencia esta cláusula especial y de la constante violación de derechos humanos en México, el Parlamento europeo no realizó pronunciamientos enérgicos, donde se responsabilizara al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, únicamente se limitó a emitir una resolución donde expresa su preocupación en el tema, como se puede constatar con el contenido de la resolución del caso.³⁰

Al mismo tiempo se debe agregar que los compromisos entre la Unión Europea y México, derivados del Acuerdo Global, no se reducen al cumplimiento del contenido de la cláusula democrática. También, contiene elementos de cooperación, comercio y diálogo político, este último se da a distintos niveles como el parlamentario, regulado en el artículo 3. En la Declaración conjunta sobre el diálogo a nivel parlamentario se menciona que: "Las Partes señalan la conveniencia de institucionalizar un diálogo político a nivel

27 La cláusula única en su tipo, está contenida en el título I. Naturaleza y ámbito de aplicación. artículo 1. Fundamento del Acuerdo. "El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo".

28 "Los 16 eurodiputados firmantes provienen de Austria, Francia, Suecia, Alemania, Finlandia, Reino Unido, España y Bélgica, y a ella se unieron cuatro diputados del parlamento alemán (Bundestag) Los eurodiputados pertenecen al Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea, pero también cuenta con las firmas de la presidenta del Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica, Gabriele Zimmer". Appel, M. y Alcaraz, Y. (octubre 2014). Eurodiputados piden suspender Acuerdo Global México-UE por desaparecidos de Ayotzinapa, *Proceso*, (número 10). Disponible en <https://www.proceso.com.mx/384373/eurodiputados-piden-suspender-acuerdo-global-mexico-ue-por-desaparecidos-de-ayotzinapa>.

29 "La cláusula democrática del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea es letra muerta: en 17 años que lleva de vigencia, nunca ha sido invocado a pesar de que se han disparado las violaciones a los derechos humanos en el país, sostiene un estudio publicado por el Parlamento Europeo. Así, señala, la UE privilegia los intereses comerciales sobre los derechos y libertades civiles y, antes que confrontar y sancionar a los gobiernos mexicanos, prefiere la conciliación, la cooperación y el pragmatismo político" Appel, M. (19 de abril, 2017). La inútil cláusula democrática del Acuerdo Global México-UE. *Proceso*.

30 Al respecto, el Parlamento Europeo se pronunció a través de su resolución. En Estrasburgo, con 495 votos a favor, 86 en contra y 56 abstenciones, el Pleno del Parlamento Europeo adoptó una resolución conjunta sobre los desaparecidos 43 estudiantes de Ayotzinapa, Guerrero, pero no cuestionó la responsabilidad del gobierno de Enrique Peña Nieto. El documento está firmado por cuatro de los siete grupos políticos del Parlamento Europeo: Alianza de Socialistas Progresistas y Demócratas, Partido Popular Europeo —que juntos representan el 55% de los votos—, Alianza de los Liberales y Demócratas Europeos, y Conservadores y Reformistas Europeos.

parlamentario que se efectuaría mediante contactos entre el Parlamento Europeo y el Congreso de la Unión de México (Cámara de Diputados y Senado de la República)” (*Diario oficial de las Comunidades Europeas*, 28 de octubre del 2000, p. 66).

Fue así como actualmente se tiene un diálogo político a nivel parlamentario entre una comisión especial integrada de miembros del Parlamento Europeo y por diputados y senadores del Congreso de la Unión del Estado mexicano, llamada oficialmente Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (CPM MX-UE).³¹ Es la razón por la que el Parlamento Europeo ha seguido muy de cerca la situación de derechos humanos en México emitiendo la resolución que es objeto de análisis destacando de su contenido los siguientes aspectos:

1. Condena firmemente las inaceptables desapariciones forzadas y los crímenes de Iguala, y pide a las autoridades mexicanas que investiguen todos los crímenes, en particular el hallazgo de 28 cuerpos en fosas clandestinas; pide a las autoridades pertinentes que adopten todas las medidas necesarias para actuar con rapidez y de modo transparente e imparcial, a fin de identificar, detener y llevar ante la justicia a los autores de los crímenes, y pide que los responsables sean identificados y encausados, utilizando al efecto toda la información y los recursos disponibles a nivel interno y externo, sin margen para la impunidad; pide que prosigan las investigaciones hasta que los estudiantes estén a salvo;

8. Destaca que México es un socio estratégico de la UE; alienta al gobierno mexicano a que prosiga sus esfuerzos para reforzar las instituciones estatales y consolidar el Estado de derecho, con el fin de resolver algunos de los problemas estructurales que están en el origen de las violaciones de los derechos humanos, principalmente en relación con la reforma del sistema judicial; destaca en este contexto la importancia de un poder judicial independiente que garantice la imparcialidad y la determinación en la lucha contra la impunidad; pide que se conceda protección a nivel federal a las personas que participan en la administración de la justicia;

9. Pide a la UE, a sus Estados miembros, en el marco de sus relaciones bilaterales con México, y a las instituciones europeas que redoblen su apoyo a la defensa de los derechos humanos por medio de programas de cooperación y recursos financieros y técnicos; pide, asimismo, que prevean un aumento de los recursos presupuestarios asignados para la cooperación en la tarea de fortalecer y reformar el poder judicial, los cuerpos de seguridad y los ministerios fiscales, con el fin de perseguir y castigar

31

Inclusive esta CPM tiene un reglamento, al respecto CFR. Reglamento de la Comisión Parlamentaria Mixta Estados Unidos Mexicanos-Unión Europea, pp. 1-3. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/120864/EU-Mexico%20rules%20ES.pdf>

De igual manera, hay un estudio muy interesante de la Comisión Parlamentaria Mixta México-UE. Véase Velasco Puffeau, Mónica, *La diplomacia parlamentaria euro-mexicana: trabajos de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México 2005-2011*, tesis para optar al título de Doctor, director de tesis: Ramón Viñas Farré, Barcelona, Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho. Departamento de Derecho y Economía Internacionales, 2012.

a los responsables, así como de crear sistemas eficaces de protección de los testigos, las víctimas y sus familiares;

10. Hace hincapié en la urgente necesidad de crear, a nivel federal, un registro nacional común, público y accesible de las personas desaparecidas, así como un banco de datos de ADN;

11. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión, a la vicepresidenta de la Comisión/Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a los Estados miembros, a la Presidencia *pro tempore* de la CELAC, al secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), a la Asamblea Parlamentaria Europeo, así como al presidente y al Congreso de México (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 27 de julio del 2016, pp. 28-30).

7.2.2.1 Las reflexiones particulares del tema

1. La resolución conjunta que consta de cuatro páginas y 11 puntos, y aquí solo se reproducen 5, condena firmemente las inaceptables desapariciones forzadas y los crímenes de Iguala y expresa sus condolencias y apoyo a las víctimas con sus familiares y amigos, así como al pueblo mexicano al que anima a continuar luchando por medios pacíficos para defender la democracia y el Estado de derecho.

2. El Estado mexicano está obligado a dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por el Parlamento Europeo derivado de la resolución antes citada, en razón de la vigencia del Acuerdo Global y en virtud de los alcances de la cláusula democrática. No obstante, la obligación que se tiene, el tono empleado por los eurodiputados en la sentencia se limita a realizar recomendaciones de carácter político en sentido pragmático para el gobierno de Enrique Peña Nieto.

3. El compromiso del Congreso de la Unión en su función legislativa ante los organismos supranacionales, derivado de las recomendaciones aducidas en el caso de los 43 estudiantes normalistas con el Parlamento Europeo, derivó de la firma del Acuerdo Global México-Unión Europea, sustentado en dos cuestiones primordiales, la vigencia de la cláusula democrática y la obligación del diálogo político de la comisión parlamentaria mixta, razones por las que en su conjunto generan gran relevancia y hacen surgir el compromiso de cumplir las sentencias emitidas por el Parlamento Europeo, donde también interviene para el cumplimiento el Congreso de la Unión, lo que lo conlleva a efectuar un diálogo político constante entre los diputados y senadores del Poder Legislativo Federal y los eurodiputados, que posibiliten el respeto de los derechos humanos en el Estado mexicano; incluso para cumplir con sus responsabilidades este organismo supranacional ha destinado recursos económicos para hacer frente a la violación de derechos fundamentales en México.

4. La resolución además pide a las autoridades mexicanas que investiguen todos los crímenes, en particular el hallazgo de 28 cuerpos en fosas clandestinas y que adopten todas las medidas necesarias para actuar con rapidez y de modo transparente e imparcial, a fin de identificar, detener y llevar ante la justicia a los autores de los crímenes. Y una forma de tener certeza y materializar el derecho a la verdad es la recomendación que tiene como finalidad instituir un registro nacional de las personas desaparecidas y un banco de datos de ADN.

Conclusión

Primera. En lo que se refiere a la influencia de las ideas de Montesquieu en el principio político de la *división de poderes*, se demostró que este desde su introducción en las normas fundamentales del naciente Estado mexicano, ha tenido una continuidad ininterrumpida que ha permitido un equilibrio de los poderes en diferentes periodos y épocas de la nación (en las Constituciones: 1814, 1824, 1836, 1846 y 1857), logrando establecer en la normatividad de la Constitución vigente la distribución del poder en el numeral 49.

Segunda. Se observó que la instauración de la función legislativa en la organización del Estado mexicano, instituida en el Congreso de la Unión, ha cumplido con diversos roles de acuerdo al contexto interno y externo que la nación requería, desde mantener o ajustar la normatividad interna para administrar el Estado en sistemas tanto de un corte federal en 1824, 1857 y 1917, hasta la creación de la norma para dirigir el Estado en un sistema centralista (1836, 1846), el pensamiento ideológico liberal o conservador dominante de cada época se estableció como las variables que determinarían la forma en que el Congreso regularía la forma de gestionar el Estado.

Tercera. En cuanto al planteamiento de que si puede subsistir la soberanía de un Estado cuando celebra un tratado internacional, la respuesta es que si puede coexistir la soberanía, en virtud de que lo que hace valer el Estado firmante hacia el exterior es su voluntad de integrarse a la normatividad internacional para interactuar con los Estados parte y con la comunidad internacional en un plano de coordinación e independencia y no pierde su fuerza al interior de su Estado con los súbditos.

Cuarta. El vínculo se produce entre la soberanía estatal y los órganos supranacionales, el Estado decide voluntariamente formar parte de la comunidad internacional y de este acto surgen obligaciones, entre otras las de interactuar con los órganos supranacionales, ante estos el Estado realiza actos para respetar los derechos humanos y responder por los mismos, lo que no implica haber cedido ante el órgano supranacional la soberanía interna, sino que se realiza por voluntad propia del Estado.

Quinta. La estructura que poseen los Estados modernos se inició después de la revolución francesa con la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, y el segundo momento, después de la Segunda Guerra Mundial condujo a la creación de organismos internacionales, por lo que estos, a través de la generación de órganos supranacionales, llevaron a los Estados a modificar y ajustar la normatividad interna de sus constituciones para alinearse a los parámetros internacionales en materia de derechos humanos, encargándose de su vigilancia y protección.

Sexta. La aprobación de tratados internacionales es una facultad que transita por dos órganos de poder del Estado mexicano, por un lado, el Ejecutivo Federal en su celebración, y por el otro, una sola cámara del Congreso de la Unión, el Senado, en su ratificación; aunque en la norma fundamental se establecen facultades exclusivas para cada una de las Cámaras, no existe una razón suficiente que justifique la exclusión de la Cámara de Diputados en la aprobación de los tratados internacionales.

Séptima. Por la reserva de las facultades de las Cámaras del Congreso de la Unión, es que se concede al Senado regular la política exterior, lo que coincide con los órganos de poder que intervienen en la aprobación de los instrumentos internacionales. En virtud de que la política exterior que analiza y revisa la Cámara de

Senadores es la que desarrolla el Ejecutivo Federal, donde se observa nuevamente que se excluye a la Cámara de Diputados de esa facultad.

Octava. Derivado de los compromisos del Estado mexicano frente a los organismos internacionales, es que el Congreso de la Unión en el ejercicio de sus facultades legislativas, ha dado cumplimiento a las resoluciones que los órganos internacionales han dirigido al Estado mexicano, que como parte de la comunidad internacional, ha sido señalado responsable en la violación de derechos humanos protegidos por los tratados internacionales firmados por México.

Novena. El Congreso de la Unión efectuó el cumplimiento de las resoluciones procedentes de órganos supranacionales, que le ha proyectado en un papel destacado, se analizó el fenómeno a través del método de la casuística en dos resoluciones, la primera donde se responsabiliza al Estado mexicano por infringir derechos humanos, y la segunda, donde se le realizan recomendaciones para implementar la protección de derechos humanos, ambos casos fundamentados en documentos internacionales:

1. Por un lado, en la sentencia *Castañeda Gutman vs México*, el Congreso dio cumplimiento a los resolutivos de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que dictaban que el ciudadano debía tener un recurso efectivo por violaciones a los derechos fundamentales, lo que llevó a reformar la Constitución en el artículo 99, a efecto de que la Sala Superior y las Salas regionales tuvieran competencia para conocer a través del JDC, en cuanto a violaciones al derecho pasivo del voto.
2. En el caso de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa vs México, la sentencia fue emitida por el Parlamento Europeo, en la resolución este órgano supranacional de la Unión Europea no realizó pronunciamientos fuertes que responsabilizaran al gobierno de Enrique Peña Nieto, sino que el Parlamento optó por ejercer una política pragmática y decidió simplemente dar recomendaciones a las autoridades del Estado mexicano a pesar de la vigencia de la *cláusula democrática*, simplemente pide se adopten todas las medidas necesarias, que actúen con rapidez, con transparencia y de forma imparcial; también estableció identificar, detener y llevar ante la justicia a los autores de los crímenes, y pide que los responsables sean identificados y encausados, que se use la información y los recursos disponibles a nivel interno y externo, y que prosigan las investigaciones hasta que los estudiantes estén a salvo. En el documento no se visibiliza una obligación que derive en hacer modificaciones a la normatividad vigente del Estado mexicano. Para dar cumplimiento a lo anterior se debe crear o mejorar un registro nacional de personas desaparecidas, y un banco de datos de ADN.

Décima. Los retos del Congreso de la Unión frente a los órganos supranacionales en el concierto internacional, ante la realidad del nuevo gobierno, implican que no obstante que estos, a través de sentencias vinculatorias, le obliguen a la armonización de la normatividad interna para proteger los derechos humanos contenidos en los documentos internacionales, se debe estar atento a la progresividad que va actualizando y aplicando la esfera de protección del gobernado, a efecto de hacer frente a los retos internacionales y no quedar a la zaga ante la comunidad internacional.

Fuentes

- Acta constitutiva y de reformas 1847 - mayo 18 de 1847. Acta de reforma constitucionales. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bidbig/const_mex/reformas-1847.pdf
- Acta final, *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, L 276, 28 de octubre de 2000.
- Acuerdo por el que se da a conocer la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de septiembre de 2000.
- APPEL, M. (19 de abril, 2017). La inútil cláusula democrática del Acuerdo Global México-UE. Proceso.
- ____ y ALCARAZ, Y. (octubre 2014). Eurodiputados piden suspender Acuerdo Global México-UE por desaparecidos de Ayotzinapa. *Proceso*, (número 10). Disponible en <https://www.proceso.com.mx/384373/eurodiputados-piden-suspender-acuerdo-global-mexico-ue-por-desaparecidos-de-ayotzinapa>
- ____, Marco (19 de abril de 2017). La inútil cláusula democrática del Acuerdo Global México-UE, *Proceso*.
- BECERRA, M. (1991). *Derecho internacional público, México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- BISCARETTI, . (1973). *Derecho constitucional*, Pablo Lucas Verdú (trad.), Madrid, Tecnos.
- CARBONELL, M. (2009). Reforma del Estado y derechos fundamentales; algunas propuestas, en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina, tendencias y perspectivas*, México, UNAM.
- CARMONA, J. (2009). El Caso Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf>
- COLOMER, A. (1994). *Estudios constitucionales*, México, UNAM.
- Constitución de 1824*, Decreto de 4 de octubre de 1824 - Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bidbig/const_mex/const_1824.pdf
- Constitución de 1836*, diciembre 29 de 1836 - Leyes constitucionales. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bidbig/const_mex/const_1836.pdf
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso general constituyente el día cinco de febrero de 1857*. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
- CÓRDOVA, A. (2006). El principio de la soberanía popular en la Constitución mexicana. Valadés, D. y Carbonell M. (eds.). *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- COTTA, M. (1996). Parlamentos y representación, *Manual Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial.
- DE VERGOTTINI, G. (2004). *Derecho constitucional comparado*, trad. de Claudia Herrera, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Secretariado Europeo Per Le Pubblicazioni Scientifiche.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*. Conseil Constitutionnel. Disponible en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano-de-1789>
- Decreto por el que se promulga la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. (14 de febrero de 1975), *Diario Oficial de la Federación*, t. CCCXXVIII, núm. 31, Viena.
- Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Conjunto de dicho Acuerdo; y la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea. (26 de junio de 2000). *Diario Oficial de la Federación*.
- Decreto por el que se reforma el artículo 76 fracción I, y el artículo 89 fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (12 de febrero, 2007). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4962043&fecha=12/02/2007
- FIX-ZAMUDIO, H. y VALENCIA, S. (2007). *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5ª ed., México, UNAM, Porrúa.
- HERNÁNDEZ, M. (1999). artículos 74 y 76. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 14ª ed., t. II, México, Porrúa, UNAM.
- KELSEN, Hans (2004). *TEORÍA GENERAL DEL ESTADO*. Legaz Lacambra (trad.). México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM y Ediciones Coyoacán.

- La Constitución de Apatzingán (1814-2014)* (2014). México, Universidad Autónoma de Tlaxcala. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3727/17.pdf>
- LÓPEZ, L. (1994). *Introducción al derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- MONTESQUIEU, C. (2002). *El espíritu de las leyes*. Castro Alfin (trad.), España, Istmo.
- NORIEGA, A. (1978). El Supremo Poder Conservador. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. xxviii, núm. 111, septiembre-diciembre.
- PÉREZ-SERRANO, N. (1984). *Tratado de derecho político*, 2ª ed., Madrid, Civitas.
- P. LXXVII/99 (noviembre de 1999). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, México.
- P./J. 25/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xv, México, 10 de junio de 2002.
- RABASA, E. (2004). *Historia de las constituciones mexicanas*, 3ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Reglamento de la Comisión Parlamentaria Mixta Estados Unidos Mexicanos-Unión Europea. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/120864/EU-Mexico%20rules%20ES.pdf>
- Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de octubre de 2014, sobre la desaparición de 43 estudiantes de Magisterio en México (27 de julio de 2016). *Diario Oficial de la Unión Europea*, c 274. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:274:FULL&from=ES>
- RIVERA, M. (1986). El Senado de la República y su papel en las relaciones internacionales. *Revista Mexicana de Política Exterior*. (núm. 10, enero-marzo), México.
- SERNA, J. (2009). La reforma del Estado en México: Análisis de algunas propuestas sobre el Poder Legislativo Federal, Serna de la Garza (coord.). *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina, tendencias y perspectivas*, México, UNAM.
- SERRA, A. (1981). *Ciencia política*, 6ª ed. México, Porrúa.
- VELASCO, M. (2012). *La diplomacia parlamentaria euro-mexicana: trabajos de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México 2005-2011*, tesis para optar al título de Doctor, director de tesis: Ramón Viñas Farré, Barcelona, Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho y Economía Internacionales.

8. Erradicar la abusiva invasión del Poder Judicial de la Federación en las facultades legislativas del Congreso de la Unión, a través de la irregular práctica de expedir acuerdos generales

MANUEL PLATA GARCÍA³²

SUMARIO: Introducción. 8.1 La teoría tripartita de las funciones del poder público en México. 8.2 El sistema de pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión. 8.3 Los órganos de poder público y sus funciones. 8.4 Surgimiento de los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. 8.5 Acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. 8.6 Un reto para el Congreso de la Unión frente al Poder Judicial de la Federación. Fuentes.

RESUMEN: El presente trabajo analiza el abuso que se ha hecho de las facultades reguladoras que otorga la ley primaria al Poder Judicial de la Federación, las cuales tienen como finalidad que la administración de justicia federal sea más eficiente, objetivo que lejos de lograrse ha provocado en la práctica que dicho poder las esté ejerciendo de manera discrecional, arbitraria y excesiva, ya que no se ha logrado la pretensión que las motivó, siendo precisamente el análisis de tales excesos y su resultado lo que se destacará en el presente estudio, a fin de que el Legislativo Federal asuma como un reto derogarlas o limitarlas, promoviendo reformas legislativas para propiciar una eficaz administración de justicia federal. La alarmante intromisión del Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal en el ejercicio de facultades legislativas que corresponden al Congreso de la Unión, no se puede permitir pues se consentiría abiertamente el abuso de un poder frente a otro, so pretexto de su facultad constitucional de emitir acuerdos generales, como acontece con la invasión de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, por parte del Poder Judicial de la Federación.

PALABRAS CLAVE: Acuerdos generales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial Federal, facultades legislativas.

ABSTRACT: This paper analyzes the abuse that has been made of the regulatory powers granted by the primary law to the Judicial Branch of the Federation, which have the purpose of making the administration of federal justice more efficient, an objective that far from being achieved has resulted in a reality that exercises the said power in a discretionary, arbitrary and excessive manner, since the claim that motivated them has not been achieved, being precisely the analysis of such excesses and their result what will be highlighted in the present study, so that The Federal Legislature assumes as a challenge to repeal or limit them, promoting legislative reforms to promote an effective administration of federal justice. The alarming interference of the Judicial branch, through the Supreme Court and the Federal Judicial Council in the exercise of legislative powers that correspond to the Congress of the Union, cannot be allowed since the abuse of power would be openly consented against another, under the pretext of its constitutional power to issue general agreements, as is the case with the invasion of the legislative functions of the Congress of the Union, by the Judicial branch.

KEYWORDS: General Agreements, Supreme Court of Justice of the Nation, Council of the Federal Judiciary, Federal Judiciary, legislative functions.

Introducción

Uno de los temas capitales de la ciencia jurídica en la actualidad, es sin lugar a dudas, el relativo a los retos que tiene el H. Congreso de la Unión frente al gran impacto de la realidad social y jurídica del país, no solo como una cuestión que sea objeto de una abstracción especulativa, sino como un fenómeno que trasciende a sus funciones como órgano de poder público del Estado, que consiste en la creación de leyes federales e intervenir en lo posible en las problemáticas sociales para armonizar la vibrante vida del país, siendo por eso que resulta pertinente abordar dicha temática sin regatear su importancia, reduciéndola a un simple actuar cotidiano, sino como una cuestión de atención primordial, esto es, abordar su análisis no solo como un oficioso módulo académico más, sino sobre la realidad social que representa el pináculo desde donde es posible obtener los ideales de democracia y justicia a través de su intervención en la solución de los conflictos sociales y la creación de ordenamientos adecuados a la sociedad mexicana que propicien armonía, paz social y felicidad a la que todos los integrantes del país tienen derecho.

Para lograr lo anterior, se considera pertinente prescindir del código lingüístico que se promueve en el Congreso para realizar sus funciones, y ocupar en su lugar un lenguaje sencillo, a fin de explicar con simpleza la problemática relativa a los retos que tiene dicho órgano legislativo, sin que ello riña con el lenguaje técnico utilizado por los juristas en el estudio y operación del fenómeno jurídico que conlleva abordar tales retos a la luz de la realidad jurídica y social que actualmente se presenta en México.

Si bien es cierto que el Poder Legislativo Federal que conforma el Congreso de la Unión, no es el único poder público del país, pues a su lado, coexisten el Poder Ejecutivo de la Unión, cuyo titular es el Presidente de la República, y el Poder Judicial de la Federación, cuyo ejercicio se deposita en “una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94, párrafo primero).

Sobre el Poder Judicial de la Federación, se considera conveniente, antes de continuar con el presente estudio, señalar que este cuenta con un órgano de carácter administrativo denominado Consejo de la Judicatura Federal, cuya función no es de carácter jurisdiccional sino administrativa, razón por la cual se encarga de la administración, disciplina y vigilancia del mismo, con excepción de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral, ya que la primera lo hace por sí misma y el segundo por una comisión del citado Consejo.

La coexistencia de los tres órganos de poder público ha provocado una serie de colisiones que han pasado desapercibidas en el ejercicio de sus atribuciones, debido a que la división de sus funciones no es rígida sino flexible, permitiendo que la facultad de un poder se ejerza por otro en los casos que la ley primaria lo contempla, tal como lo ha interpretado el máximo tribunal de la república en la siguiente tesis:

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Amparo en revisión 2606/81. Sucesión de Carlos Manuel Duarte Osorio y otro. 22 de octubre de 1981. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Manuel Plata García (*Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, octubre de 1981, p. 117).

Si bien es cierto que el sistema constitucional mexicano es de carácter flexible, ello no implica que se trate de una flexibilidad ilimitada que permita a los poderes extransgredirse en sus funciones, como sucede en el caso que se abordará en el presente trabajo, en donde queda claro que el Poder Judicial de la Federación, a través del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del recientemente creado Consejo de la Judicatura Federal, se han excedido en las facultades que les otorga la Constitución.

Para demostrar la anterior aseveración, concretamente serán analizadas las siguientes facultades otorgadas al Consejo de la Judicatura para: “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...] que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes” (artículo 94, párrafo segundo). Entre estas, la que se refiere a determinar “el número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materias [...] de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito” (artículo 94, párrafo sexto). Y para que, mediante acuerdos generales, establezca “Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito, [...]” (artículo 94, párrafo séptimo). Así como a las facultades conferidas al Pleno de la Suprema Corte:

[...] expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia [...]. (artículo 94, párrafo octavo)

La aseveración que se hace en el presente trabajo, se sustenta en el hecho de que si bien es cierto que las facultades reguladoras que otorga la ley primaria al Poder Judicial de la Federación, tienen como finalidad que la administración de justicia federal sea más eficiente, lo cierto es que en la práctica cotidiana se han rebasado las mismas, y no se ha logrado la pretensión que las motivó, siendo precisamente el análisis de tales excesos y su resultado lo que se destacará en el presente estudio, a fin de que el Legislativo Federal asuma como un reto derogarlas o limitarlas, y buscar cambios para propiciar una eficaz administración de justicia federal.

8.1 La teoría tripartita de las funciones del poder público en México

Aunque el origen del sistema de la división de los poderes del Estado sea remoto dentro del decurso histórico, ya que se ubica en la antigüedad clásica con pensadores como Heródoto, Platón y Aristóteles (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 21), en tanto que Emilio Rabasa (2015) afirma que: “los orígenes de la división de poderes, se dice que fue concebida por Aristóteles y que la expuso Polibio” (p. 140), y continúa diciendo que “[...] la doctrina quedó olvidada y después aparece en el Espíritu de las Leyes de Montesquieu [...]” (p. 140). En esta ocasión no se abordará tal origen externo, ya que atento al breve contenido de este estudio, solo se tratará dicha teoría en el ámbito nacional a partir del México independiente, a fin de no distraer la materia del presente trabajo.

Se considera que el germen de la teoría tripartita de las funciones del poder público en el México independiente, lo encontramos de manera elemental en la Constitución de Apatzingán, concretamente en el documento denominado “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, aprobado el 22 de octubre de 1814 por el Congreso de Chilpancingo”, reunido en la ciudad de Apatzingán, promulgada dos días después por el Supremo Gobierno, en la cual si bien predominó la idea de Rousseau sobre la preeminencia del Legislativo, tuvo influencia de la Constitución estadounidense de 1787, de las francesas de 1793 y 1795 y hasta de la gaditana de 1812 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 29).

Cabe poner de relieve que el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” tuvo como antecedentes los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, los Sentimientos de la Nación del llamado Siervo de la Nación, José Ma. Morelos y Pavón, y el Reglamento para la Reunión del Congreso expedido por el propio Morelos el 11 de septiembre de 1813 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 29).

Desde los acontecimientos precedentes, el principio de la división del poder público se generalizó en todos los documentos constitucionales expedidos con posterioridad, con algunas modificaciones. En la Constitución de Apatzingán se incorporó el principio de la división de poderes en los artículos 11 y 12, en los siguientes términos:

Art. 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Art. 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

Posteriormente, la división de poderes se estableció de manera expresa en el artículo 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 10 de enero de 1823, de la siguiente manera: “El sistema de gobierno político del imperio mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación”.³³

De una manera más firme y desde entonces como modelo a seguir, en el artículo 9° del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, se consolidó el principio en comento del siguiente modo: “El poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial: y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1824).³⁴

En la Constitución de 4 de octubre de 1824, primera Constitución emanada ya de un Poder Constituyente, se recogió el principio de la división del poder público en el artículo 6°, en los siguientes términos: “Se divide

33 Disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Reglamento-poli%CC%81tico-del-Gobierno-del-Imperio-Mexicano-1822.pdf>.

34 Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/acta824.pdf>

el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo, y judicial” (Cámara de Diputados, 1824).³⁵

En términos similares a lo dispuesto por el artículo 9° del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, salvo la modalidad del Supremo Poder Conservador establecido en la segunda ley constitucional de 1836, se adoptó el principio de la división de poderes, al igual que en las constituciones posteriores, la de 1857 y la vigente de 1917 que, respectivamente, en sus artículos 50 y 49, disponen textualmente lo siguiente:

Artículo 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Concretando, el principio de la división de poderes, como se desprende de la génesis destacada en líneas precedentes, empezó a desenvolverse de manera consolidada hasta el día de hoy, a partir del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 y la Constitución de 4 de octubre de ese mismo año, transcurso dentro del cual se ha generado una relación de respeto entre los poderes, sin que uno se introduzca en las facultades exclusivas de los otros, salvo las contadas excepciones que contempla la propia Constitución, lo que si bien significa que este sistema constitucional se erige, como ya se precisó, de carácter flexible, esto no implica que la ley primaria también lo sea, pues, por el contrario, siempre se ha caracterizado por ser rígida. En tanto que para su reforma no se sigue el sistema ordinario aplicable a las leyes secundarias, sino un procedimiento *ad hoc* de mayores formalidades, con la intervención de todas las entidades que conforman el país, como lo ha sustentado la Suprema Corte en la siguiente jurisprudencia:

DIVISIÓN DE PODERES EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: “DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.”, no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los

35

Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.

Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.

Controversia constitucional 78/2003. Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 29 de marzo de 2005. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García.

El Tribunal Pleno, el catorce de junio en curso, aprobó, con el número 52/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de junio de dos mil cinco (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio del 2005, p. 954).

Cabe destacar que la jurisprudencia precedente es acorde a lo previsto por el artículo 135 de la Constitución y a la supremacía de la misma, en el sentido de que constituye el origen de todo el ordenamiento jurídico mexicano, fuente a la que ahora se suma otra con el neoconstitucionalismo consolidado con las reformas constitucionales de 2011, que son los tratados internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos y respeto a los mismos, de lo que se infiere que las leyes mexicanas tienen ahora dos fuentes, una constitucional y otra convencional.

8.2 El sistema de pesos y contrapesos entre los poderes de la unión

La llamada división de poderes, que más bien debe denominarse división de las funciones del poder público, atento a que no se divide el poder sino las funciones, se sustenta en reglas constitucionales para que cada poder ejerza facultades exclusivas, lo cual constituye una medida entre los distintos órganos de poder público mediante un sistema de pesos y contrapesos, cuya finalidad es conducir a un verdadero Estado de derecho para impedir la concentración de poder único y absoluto, capaz de producir distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente.

La existencia de pesos y contrapesos constituye la característica esencial del Estado constitucional, ya que limita el control del poder por medio de la división de sus funciones, siendo en consecuencia un principio de suma importancia para una auténtica democracia y el respeto a los derechos fundamentales.

Este sistema implica el fraccionamiento horizontal del poder, ya que el manejo del mismo, dentro del Estado, se divide en distintas funciones con propia autonomía y sin orden jerárquico, impidiendo con ello la

concentración de este en una sola corporación o individuo, con lo cual, se evitan desórdenes y atribuciones autócratas de quien o quienes ejerzan el poder público en cualquiera de sus funciones, lo que propicia una más eficaz administración del Estado.

La división de funciones del poder que consagra la Constitución Federal admite excepciones para que los tres órganos de poder público, ejerzan otras que originariamente no les corresponden mediante el sistema de pesos y contrapesos. Sin embargo, esto de ninguna manera implica que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio*, arrogarse facultades que no les corresponden.

Para que sea válida la intromisión de un poder en las funciones de otro poder, es necesario que, en primer lugar, así lo consigne expresamente la Constitución y, en segundo término, que se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que, es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta, atendiendo precisamente al sistema limitativo en que se sustenta el sistema de pesos y contrapesos que rige las relaciones entre los tres órganos de poder público.

En este contexto, el principio de división de las funciones de los órganos de poder público exige un equilibrio entre ellas, lo que implica la necesaria existencia de un sistema de pesos y contrapesos para evitar la anarquía en su funcionamiento y la posible asunción de mayores facultades de un poder sobre los demás, lo cual provocaría una distorsión en el sistema de competencias previsto por la Constitución, como lo ha sustentado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como se advierte de la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la división de poderes exige un equilibrio a través de un sistema de pesos y contrapesos tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional. Por otro lado, ha aceptado que el Constituyente local establezca funciones a favor de un determinado Poder, que en términos generales corresponden a la esfera de otro, siempre y cuando se ajuste a lo así consignado expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas. De lo anterior se deduce que el principio de división de poderes implica una distribución de funciones hacia uno u otro de los Poderes del Estado, referidas preponderantemente a garantizar su buen funcionamiento. En este tenor, si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes de la entidad federativa respectiva, tal situación transgrede el principio de división de poderes que encuentra justificación en la idea de que el fraccionamiento de las atribuciones generales del Estado se instituye precisamente para

hacer efectivas las facultades de cada uno de sus tres Poderes y no para entorpecer su desempeño (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre del 2009, p. 1242).

Controversia constitucional 32/2007- Poder Judicial del Estado de Baja California.- 20 de enero de 2009.- Once votos.- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Roberto Lara Chagoyán, Israel Flores Rodríguez y Óscar Palomo Carrasco.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de octubre en curso, aprobó, con el número 111/2009, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diecinueve de octubre de dos mil nueve.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1242, Pleno, tesis P./J. 111/2009; véase ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 563.

8.3 Los órganos de poder público y sus funciones

Al Poder Legislativo le corresponde, entre otras muchas funciones, participar fundamentalmente en el procedimiento de creación de las leyes federales como órgano representativo del pueblo, funcionando en dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. La primera, está integrada por ciento veintiocho senadores, mientras que la segunda por quinientos diputados, designados bajo los sistemas y principios que dispone la Constitución, la cual igualmente otorga a cada Cámara una serie de facultades que detalla debidamente y que no se abordarán por no ser materia del presente trabajo.

Por lo que hace al Poder Ejecutivo Federal, depositado en el Presidente de la República, tiene la facultad para conocer y decidir sobre los asuntos políticos y administrativos más importantes de la nación, mismos que se detallan debidamente en diversos numerales de la Constitución, siendo más recurrentes algunas de las que se precisan en el artículo 89, numeral que a la vez, también hace referencia a sus obligaciones, no siendo el presente análisis, la ocasión para traer a cita y destacar todas y cada una de las facultades y obligaciones que tiene el titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

Por lo que hace al Poder Judicial de la Federación, por ser el órgano de poder público que emite los acuerdos generales objeto del presente ensayo, se precisarán de manera más detallada, aunque breve, su génesis, integración y funciones.

Diversos tratadistas, entre ellos Alfonso Noriega Cantú (1942), han sostenido que, tanto la estructura como las funciones de los tribunales federales mexicanos, en especial la Suprema Corte de Justicia, se aproximaron más a los organismos oficiales de la Colonia que a los tribunales de los Estados Unidos (pp. 151 y 174).

"[...] se dice que la Suprema Corte de Justicia vino a sustituir a las Audiencias de México y Guadalajara existentes en la Nueva España y aún al Consejo de Indias como Órgano Supremo de Justicia de las Colonias Españolas en América y los demás Tribunales Federales solo han funcionado como órganos auxiliares de este Supremo Tribunal" (Fix-Zamudio, 1978, p. 8).

Por otro lado, cabe destacar que dentro del sistema federal establecido por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de ese mismo año, se crearon una dualidad de organismos judiciales, esto es, los tribunales de la federación y los tribunales de los Estados.

Este sistema de doble jurisdicción, según el doctor Héctor Fix-Zamudio (1977), fue acogido por la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857 y por la Constitución vigente de 5 de febrero de 1917 (p. 13), lo que ha permitido que tanto la federación como las entidades que forman parte de ella, hayan estructurado y organizado con plena autonomía sus tribunales de la manera que consideran más conveniente. Así, se suele hablar de la administración de la justicia federal y de la administración de la justicia local.

La referida bifurcación jurisdiccional es sumamente importante y trascendente en cada uno de sus ámbitos; sin embargo, por la naturaleza del presente trabajo, solo se abordará la administración de justicia federal que en materia de amparo se imparte por los tribunales que integran el Poder Judicial de la Federación.

También es preciso destacar que no se deben confundir los tribunales judiciales federales con los tribunales simplemente federales, ya que los primeros dependen del Poder Judicial de la Federación, en tanto que los segundos del Ejecutivo de la Unión, o bien, se les considera por algunos estudiosos, como órganos públicos autónomos, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo que origina la coexistencia de tribunales judiciales federales y tribunales federales administrativos.

Dentro de los administrativos se encuentran los tribunales militares, los Consejos de menores infractores, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los tribunales agrarios, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que, por reciente reforma constitucional, han desaparecido y ahora se tornarán en juzgados del trabajo incorporados al Poder Judicial de la Federación (Fix-Zamudio y Valencia, 1999, pp. 767 y 768).

Igualmente, no deben considerarse tribunales de este último poder, todos aquellos que son estatales, obviamente fuera de los que realizan funciones auxiliares y concurrentes en materia de amparo.

En cuanto a los tribunales del Poder Judicial de la Federación, su ejercicio, en materia de amparo, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Colegiados de Circuito, en los Tribunales Unitarios de Circuito, en los Juzgados de Distrito y, en forma extraordinaria, en los juzgados del fuero común tratándose de jurisdicción concurrente y jurisdicción auxiliar: la primera, por cierto, ya no aparece en la nueva Ley de Amparo, como categóricamente se contemplaba en el artículo 37 de la Ley de Amparo abrogada, sin embargo, al estar prevista en la Constitución, concretamente, en el artículo 107, fracción XII, es indudable que subsiste aunque no esté prevista en la Ley Reglamentaria de Amparo vigente.

En cuanto a las funciones que en materia de amparo realizan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, estas se concretan a administrar justicia constitucional, toda vez que son los garantes de los derechos fundamentales y humanos reconocidos en la Constitución, lo que ahora también, lo hacen a través de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

8.4 Surgimiento de los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal

El órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación que más ha trastocado la función legislativa del Congreso, es el Consejo de la Judicatura Federal, sin que esto no implique que igualmente el Pleno de la Corte ha incurrido en ello a través de los acuerdos generales emitidos de manera independiente y otros en forma conjunta, lo que hace necesario traer a cita el surgimiento de las facultades para emitir los mismos, por constituir la causa que generó el abuso, así como el nacimiento del Consejo de la Judicatura Federal.

Fue en la reforma constitucional que se realizó el 10 de agosto de 1987, al artículo 94, párrafo sexto, de la Constitución, donde se otorgó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de emitir acuerdos generales para lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos de competencia de dicho alto tribunal para una mayor rapidez en la administración de justicia.

Mediante la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, el referido párrafo sexto pasó a ser séptimo, quedando de la siguiente manera:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud en su despacho. (*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994)

Finalmente, se volvió a modificar el párrafo séptimo del artículo 94 constitucional, en la reforma publicada en el *Diario Oficial* el 11 de junio de 1999, quedando de la siguiente manera:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados. (*Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 1999)

Por lo que hace al Consejo de la Judicatura Federal, fue creado con motivo de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, que se realizó al artículo 100, cuyo primer párrafo estableció textualmente lo siguiente:

Art. 100.- La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal

en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. (Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994)

En los demás párrafos del artículo, se estableció su integración, la elección, el período y substitución de sus integrantes, su funcionamiento, la facultad para emitir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, y los casos en que sus resoluciones son atacables e inatacables (*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994).

En la misma reforma de 1994, se otorgaron al Consejo de la Judicatura Federal, las facultades que inicialmente, en la diversa reforma constitucional de 1987, se habían dado al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, a través del párrafo que a la letra dice lo siguiente:

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. (*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994)

En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se agregó un órgano de carácter administrativo denominado Consejo de la Judicatura Federal al artículo 94 constitucional, como se señaló anteriormente, en quien se deposita la administración, disciplina y vigilancia del Poder Judicial de la Federación (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996), con las excepciones ya apuntadas.

Mediante la reforma constitucional realizada al artículo 100 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 1999, se estableció que “[...] el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal [...]” (*Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 1999).

Igualmente en esta reforma constitucional de 1999, se introdujo en el sexto párrafo del artículo 94, lo que contenía el primer párrafo del artículo 100 reformado en el año de 1994, esto es lo relativo a que “la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes” (*Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 1999).

Por último, en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, se agregó un séptimo párrafo al artículo 94, en el que se dispuso lo siguiente:

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento (*Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio del 2011).

Como se puede apreciar de lo detallado anteriormente, algunas facultades de naturaleza estrictamente administrativa, que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta la reforma constitucional de 1994, fueron delegadas al naciente Consejo de la Judicatura Federal, pero no solo eso, sino que, además, esta trascendente reforma, a decir de Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona (1999), también,

[...] versó sobre los siguientes aspectos fundamentales: A) Estructura de la Corte, se reformó el artículo 94 constitucional para reducir el número de ministros al que originalmente tuvo en 1917; B) Régimen de los ministros, se reformaron los artículos 74, 94 y 95 constitucionales, precisando este régimen y aumentando las restricciones para el cargo; C) Nueva competencia constitucional de la Corte, para consolidarla como en un auténtico tribunal constitucional, en el artículo 105 se le ha asignado una competencia más amplia en dos vías: las controversias constitucionales y la declaración general de inconstitucionalidad. (p. 766)

8.5 Acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal

Como ya se destacó en el apartado precedente, en la reforma realizada al artículo 100 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 1999, se facultó al Consejo de la Judicatura Federal para expedir acuerdos generales a fin de regular el adecuado ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, en uso de esas facultades de carácter meramente administrativo, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y el Pleno de la Suprema Corte han emitido un gran número de acuerdos generales; si bien algunos solo abarcan su facultad administrativa, otros, por el contrario, se han excedido trastocando la Constitución y las facultades que corresponden al Poder Legislativo Federal, esto es, la reforma a diversos artículos secundarios.

Desde hace ya bastante tiempo inició el exceso legislativo realizado por el Poder Judicial de la Federación, mediante acuerdos plenarios del Consejo de la Judicatura Federal, no siendo por tanto algo novedoso.

Solo con la finalidad de rememorar la invasión de facultades legislativas que corresponden al Congreso de la Unión, mismas que se ha arrogado el Consejo de la Judicatura Federal, se trae a cita un ejemplo que, si bien no es de actualidad, se considera oportuno invocar para poner de relieve la irregular práctica que desde hace algunos años ha venido realizando dicho poder.

El caso concreto fue la efímera existencia que tuvieron los otrora llamados “juzgados itinerantes”, creados precisamente mediante tales acuerdos, juzgados que, sin lugar a dudas, constituyen el antecedente de los ahora juzgados y tribunales auxiliares que integran los centros o regiones auxiliares, que contravienen el orden jurídico bajo el velo de que resultan necesarios para una pronta y eficaz administración de la justicia federal, principalmente en materia de amparo.

En uso de las facultades otorgadas al Consejo para emitir acuerdos generales, este emitió los acuerdos 35/2003 y 46/2003, de fechas 18 y 25 de junio del 2003, publicados, respectivamente, en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de junio y 11 de julio del mismo año, por medio de los cuales se crearon treinta y tres

juzgados de distrito itinerantes, con facultades para auxiliar a los juzgados de distrito a emitir sentencias en los juicios de amparo indirecto en los que ya se hubiese celebrado la audiencia constitucional, o sea, en estado de resolución, en los expedientes que se encontraran rezagados.

Estos acuerdos prácticamente reformaron o, al menos, contravinieron lo dispuesto por el artículo 155, párrafo primero, de la Ley de Amparo vigente en aquel entonces y ahora abrogada, que imponía la obligación a los jueces que llevaron el procedimiento e iniciaron la audiencia constitucional, a dictar la sentencia en la misma audiencia, siendo que a la luz de los acuerdos en cita, ya no era el mismo juez quien dictaba la sentencia sino uno itinerante que, por cierto, cabe destacar, resultaron *ad hoc*, y por tanto transgresores del artículo 14 constitucional, ya que solo se crearon para dictar sentencias de rezago y posteriormente desaparecieron.

Los juzgados de distrito itinerantes señalados, que entraron en funciones desde el 1° de agosto del 2003, no estaban previstos por el artículo 94 de la Constitución, ni en el numeral 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o en la propia Ley de Amparo, se implementaron *ex profeso* para abatir el rezago de los juzgados de Distrito, concretamente para emitir sentencias, lo cual constituyó una verdadera reforma al artículo 155, párrafo primero, de la Ley de Amparo abrogada, que establecía que el fallo en los juicios de amparo indirecto debía emitirse en la audiencia constitucional por abarcar dicha audiencia un solo acto procesal que incluyó pruebas, alegatos y sentencia, consecuentemente la sentencia debía dictarse por el mismo juez que presidió la audiencia, y no por otro distinto; sin embargo, a la luz de tal acuerdo los jueces de distrito itinerantes, distintos totalmente al que presidió la audiencia constitucional, eran quienes dictaban las sentencias. Por otro lado, los referidos juzgados itinerantes constituyeron una reforma al artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al agregarlos a dicho numeral que categóricamente precisaba que órganos jurisdiccionales formaban parte del Poder Judicial de la Federación.

Si bien es cierto, que el Consejo de la Judicatura Federal a la luz de la Constitución vigente en el año 2003 tenía facultades para determinar el número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, así como para la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que, conforme a las bases que señalara la Constitución, lo cierto es que no se le dieron atribuciones para crear juzgados y, menos aún, de distinta naturaleza como lo fueron los itinerantes, de lo que se infiere que se reformaron las leyes que regulaban al juicio de garantías y que establecían los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, con lo cual igualmente se trastocó la Constitución por no estar facultado el referido Consejo para reformar las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, ni para transgredir la ley primaria creada por el constituyente, ya que para ello debían seguirse las formalidades que impone la ley fundamental, tanto para la reforma constitucional como para el proceso legislativo, establecidas en los artículos 135 y 72 de la propia Constitución Federal.

Lo mismo sucede en la actualidad con los juzgados y tribunales *auxiliares* que conforman los llamados centros auxiliares, ya que igualmente fueron creados a través de los acuerdos generales precitados, generando los mismos fenómenos irregulares que se produjeron con los *juzgados itinerantes*.

A la fecha existen once regiones auxiliares integradas por tribunales colegiados, tribunales unitarios y juzgados de distrito, para conocer del rezago de juicios que se encuentran en estado de resolución en los tribunales federales de los treinta y dos circuitos de amparo, incurriendo nuevamente en trastocar la regulación que imponen las leyes, afectando, además, a las partes interesadas y a sus abogados en cada asunto, lo cual es fácil advertir si se considera que, de manera intempestiva, su juicio ya no se encuentra dentro del circuito o estado donde se inició, sino en otro distante, viéndose obligados a trasladarse al lugar donde se envió el asunto para la práctica del *alegato de oído*,³⁶ que muchas veces resulta eficaz para sus pretensiones.

Estos centros auxiliares, como ya se destacó *in supra*, fueron creados mediante acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal, con lo cual indudablemente se invaden las atribuciones del Congreso de la Unión, ya que es este el que tiene las facultades para establecer en la ley orgánica respectiva, que tribunales deben conformar el Poder Judicial de la Federación.

Esto es fácil advertir si se considera que los once centros auxiliares fueron creados mediante los acuerdos generales números 20/2009, 10/2008, 18/2008, 27/2008, 52/2008, 53/2008, 54/2008, 32/2010, 51/2009, 54/2009 y 33/2011 del Consejo de la Judicatura Federal, tal como se advierte de la siguiente relación:

1. El Acuerdo General 20/2009, creó el Centro Auxiliar de la Primera Región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían;
2. El Acuerdo General 10/2008, creó el centro auxiliar de la Segunda Región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían;
3. El Acuerdo General 18/2008, creó el Centro Auxiliar de la Tercera Región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían;
4. El Acuerdo General 27/2008, creó el Centro Auxiliar de la Cuarta Región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían;
5. El Acuerdo General 52/2008, creó el Centro Auxiliar de la Quinta Región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían;
6. El Acuerdo General 53/2008, creó el Centro Auxiliar de la Sexta Región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían;
7. El Acuerdo General 54/2008, creó el Centro Auxiliar de la Séptima Región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían;
8. El Acuerdo General 32/2010, creó el Centro Auxiliar de la Octava Región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían;
9. El Acuerdo General 51/2009, creó el Centro Auxiliar de la Novena Región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían;

36

Aquella conversación que se realiza con el secretario de juzgado o tribunal, cuando lo permitan los titulares o bien, con el ponente o juzgador, para manifestarles de manera verbal porque se considera que asiste la razón al interesado.

10. El Acuerdo General 54/2009, creó el Centro Auxiliar de la quinta región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían, y

11. El acuerdo General 33/2011, creó el Centro Auxiliar de la Quinta Región, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarían.

Además de lo anterior, también mediante acuerdos generales, el Consejo de la Judicatura Federal, creó todos los tribunales y juzgados integrantes de los once centros auxiliares, los cuales resultaría nimio detallar juzgado por juzgado y tribunal por tribunal, en todas y cada una de las regiones auxiliares, esto es, en la primera región que comprende la Ciudad de México, Naucalpan de Juárez, Estado de México y Cuernavaca, Morelos; la segunda región que abarca San Andrés Cholula, Puebla; la tercera región Guanajuato, Guanajuato y Zapopan, Jalisco; Morelia y Uruapan, Michoacán; la cuarta región Xalapa, Veracruz; la quinta región en Culiacán, Mazatlán y Los Mochis, Sinaloa, así como La Paz, Baja California Sur; la sexta región en Chihuahua, Chihuahua; los de la séptima región en Acapulco, Guerrero; la octava región en Mérida, Yucatán; la novena región en Zacatecas, Zacatecas; la décima región en Saltillo, Coahuila, y la décima primera región en Coatzacoalcos, Veracruz.

Los acuerdos generales que crearon tanto los centros auxiliares, como los juzgados y tribunales de tales centros, transgreden y reforman la regulación del amparo indirecto, concretamente lo que refieren los artículos 123 y 124, párrafo primero, de la Ley de Amparo, los cuales señalan que la audiencia será pública, se procederá a la relación de constancias, pruebas desahogadas, se recibirán las que falten desahogarse, los alegatos por escrito que formulen las partes y acto continuo el juez dictará la sentencia correspondiente.

Cuando por motivo de la carga de trabajo se genera rezago de los juzgados de distrito para la emisión de la sentencia, los expedientes relativos, también mediante acuerdos generales, el Consejo ordena su remisión a uno de los centros auxiliares para que un juzgado auxiliar estudie el asunto y dicte las sentencias correspondientes, lo cual obviamente implica que la audiencia ya no será pública y la sentencia ya no se dictará en la misma audiencia, ni por el juez que inició el juicio, lo que provoca, como ya se apuntó, la transgresión y reforma de los numerales de la Ley Reglamentaria de Amparo elaborada a través del proceso legislativo del Congreso de la Unión.

Por qué en lugar de crear centros, juzgados y tribunales auxiliares que solo reciben expedientes en estado de resolución para dictar sentencias, no se crean más juzgados y tribunales con plenitud de jurisdicción en los circuitos donde se reclame mayor demanda de justicia federal, lo cual ciertamente abatiría el rezago, ya que tal retraso no se genera solo por la omisión a dictar sentencias, sino por la profusa labor que implica el trámite de los juicios, con lo cual, además, se evitarían las irregularidades judiciales detalladas a lo largo de este artículo que tendrían como resultado no generar mayores obstrucciones en la administración de justicia para las partes y, en su caso, poner orden a la desmedida labor legislativa que ha desplegado el Poder Judicial de la Federación con sus acuerdos generales.

Por lo que hace a los acuerdos generales que ha emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los más cuestionados, por contravenir la Constitución y la regulación de plazos y términos establecidos en la ley secundaria, son aquéllos que paralizan el dictado de las sentencias.

Efectivamente, los acuerdos generales del Pleno de la Suprema Corte, han tomado como una práctica frecuente y común, ordenar que se suspenda el dictado de la sentencia en determinados asuntos, hasta en tanto el propio Pleno determina unilateralmente cuando deben resolverse, lo cual, atenta directamente contra el derecho fundamental de seguridad jurídica tutelado por el artículo 17 de la Constitución, debido a que al postergar el dictado de los fallos, se está impidiendo que se administre justicia en la forma en que todos los gobernados tienen derecho a ello, en el sentido de que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 17).

Esto es así, porque si existen leyes creadas por el Poder Legislativo Federal que disponen los plazos y términos en que se debe administrar justicia, no es posible admitir que con acuerdos generales del Pleno del máximo Tribunal de la República se cambie lo que disponen dichas leyes sobre ese tópico, de ahí que la suspensión para emitir sentencias en algunos supuestos de amparo, de ninguna manera pueden inobservar lo que impone la Constitución y las leyes secundarias sobre los plazos y términos que fijen las leyes.

Aunque existe una gran cantidad de acuerdos generales que prevén lo destacado en los párrafos precedentes, resulta superfluo traer a cita todos ellos,³⁷ de ahí que, a manera de ejemplo, solo se hará referencia a los cinco siguientes:

Acuerdo general número 9/2019, de ocho de julio de dos mil diecinueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se dispone el aplazamiento en el dictado de la resolución de los amparos en revisión del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que subsista el problema de constitucionalidad del “Presupuesto asignado para el Programa de Estancias Infantiles para Apoyo a Madres Trabajadoras, contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, dentro del anexo 13, en el ramo 20”.

Acuerdo general número 13/2018, de tres de diciembre de dos mil dieciocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se dispone el aplazamiento en el dictado de la resolución de los impedimentos del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, planteados por o respecto de jueces de Distrito para conocer de juicios de amparo indirecto en los que se controvierte, entre otros actos, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los

37

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos. Acuerdos Generales Conjuntos. Los citados Acuerdos Generales se pueden consultar en la liga <https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/acuerdos-generales-conjuntos>.

artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del cinco de noviembre de dos mil dieciocho. Acuerdo general número 6/2018, de dos de julio de dos mil dieciocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se dispone el aplazamiento en el dictado de la resolución en las contradicciones de tesis del conocimiento de los Plenos de Circuito, así como en los amparos directos, en los recursos de revisión promovidos contra sentencias emitidas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y en los amparos en revisión radicados en los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que se aborde el tema relativo a determinar si la contraprestación pagada por concepto de prevalidación electrónica de datos que no se disminuyó del monto del derecho de trámite aduanero correspondiente, constituye un pago a cuya devolución se tiene derecho. (Modificado mediante instrumento normativo del diecisiete de septiembre de 2018) (Versión actualizada considerando la modificación del título y del punto único, mediante instrumento normativo del diecisiete de septiembre de dos mil.

Acuerdo general número 6/2014, de treinta y uno de marzo de dos mil catorce, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se dispone el aplazamiento del dictado de la resolución en los amparos en revisión del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que subsista el problema de constitucionalidad del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del once de diciembre de dos mil trece, específicamente de los preceptos relativos a las tarifas aplicables a las personas físicas para el cálculo del impuesto sobre la renta, la limitación de las deducciones correspondientes, la eliminación de la tasa preferencial del 11 % del impuesto al valor agregado en la región fronteriza, y la eliminación del régimen fiscal de pequeños contribuyentes; y se ordena a los juzgados de distrito el envío directo de dichos asuntos a este alto tribunal.

Como bien se puede apreciar de los acuerdos generales invocados, a través de ellos se suspende el dictado de las sentencias hasta en tanto se considere reanudarlo, lo cual indudablemente paraliza la impartición de justicia en los plazos y términos que fijan las leyes, con lo cual, se transgrede el derecho de seguridad jurídica que tutela el artículo 17 de la Constitución, toda vez que se deja a la discrecionalidad de la Corte disponer los mismos para administrar justicia, reformando los numerales secundarios producto de la actividad legislativa del Congreso de la Unión.

Definitivamente, multitud de acuerdos generales que en materia de amparo ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el Consejo de la Judicatura Federal y los que suscriben de manera conjunta, no obstante tener fuerza de norma, en lugar de propiciar eficacia en la administración de la justicia federal, la

contravienen al disponer cuestiones contrarias tanto a la ley primaria como a las disposiciones secundarias, amén de que estos órganos carecen de técnica legislativa, lo cual es evidente si se considera que las más de las veces los referidos acuerdos se reforman o sustituyen por otros en repetidas y muy frecuentes ocasiones, creando inseguridad jurídica.

Conclusión

A la luz de todo lo expuesto en los apartados precedentes, se desprende que, uno de los posibles retos que enfrenta el Congreso de la Unión ante la realidad jurídica del país, es la de regular el excesivo uso de facultades constitucionales otorgadas al Poder Judicial de la Federación, para emitir acuerdos generales a través de los cuales regula la supervisión y vigilancia de órganos de dicho poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, así como para determinar el número de circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, con lo cual, además, se propiciaría una auténtica división de las funciones del poder público y el respeto al sistema de pesos y contrapesos que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en las relaciones entre los órganos del poder público, específicamente entre el Poder Legislativo Federal y el Poder Judicial de la Federación, ya que con el ejercicio de las facultades de referencia, prácticamente están reformando las leyes secundarias –Ley de Amparo y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación–, y trastocando los derechos que reconoce y tutela la Constitución.

Es oportuno y necesario enfrentar este reto ya que, además, la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, han sido nefastos legisladores para regular sus facultades a través de acuerdos generales, prueba de ello es la frecuente sustitución que de ellos suele realizar, pues al emitir un acuerdo, pronto es sustituido por otro y este, a su vez, por otro, y por uno más, tornándose en una nefasta e infinita emisión de acuerdos y, con ello, inseguridad jurídica.

Además, el excesivo uso de facultades, da lugar a cuestionar la jerarquía de las leyes secundarias en relación con los acuerdos generales del Poder Judicial de la Federación, atento a que tales facultades se ejercen con apoyo en numerales constitucionales y, por ello, bien puede considerarse que tienen mayor jerarquía que las leyes ordinarias que emite el Poder Legislativo Federal, lo cual constituye un verdadero error, pues resulta absurdo considerar de mayor jerarquía a los acuerdos generales del órgano jurisdiccional federal frente a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, amén de que algunos de ellos, inclusive, trastocan los derechos fundamentales que reconoce y tutela la Constitución.

Se considera viable una reforma integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación e inclusive, pugnar por una reforma constitucional que realice el constituyente permanente, a fin de evitar los excesos en que ha incurrido el Poder Judicial de la Federación a través de sus acuerdos generales, ya que con ellos prácticamente el Pleno de la Corte y el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, están invadiendo las facultades legislativas del Congreso de la Unión.

Si se quiere seguir sosteniendo la facultad de que el órgano judicial emita acuerdos generales, estos deben limitarse a regular lo estrictamente administrativo, como es la vigilancia y supervisión del personal, así como la de sancionarles en caso de faltas en su actuar que no constituyan delito, estructurar lo necesario para la profesionalización de los servidores públicos y el acceso de nuevos aspirantes.

Lo relativo a la creación de nuevos tribunales, su ubicación y estructuración y, algo muy importante que jamás se ha regulado, concretamente, la movilidad periódica de los titulares de los órganos jurisdiccionales, para evitar cotos de poder y corrupción, debe ser materia exclusivamente de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que al efecto reforme y actualice el Congreso de la Unión, así como buscar una reforma constitucional que sea acorde a las finalidades destacadas.

Se considera necesario que la regulación de circuitos, tribunales y especialidad de estos se encuentre en un ordenamiento emanado del Congreso de la Unión, a fin de que se propicie democracia, justicia y felicidad a la sociedad y no inseguridad en tales ideales.

Una posible medida que podría apoyar las sugerencias anteriores, sería una reforma constitucional que dote a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la facultad de proponer iniciativas de reformas a las leyes, dentro de las cuales se ubicarían, precisamente, todas aquellas inherentes a la creación de nuevos tribunales, juzgados de distrito, su competencia, su integración y la movilidad de los titulares de tales órganos, para evitar, como ya se apuntó, la posible colusión mediante cotos de poder entre dichos titulares con las autoridades del lugar y abogados que acuden frecuentemente a tales órganos jurisdiccionales.

Otra cuestión que debieran abarcar las reformas legales y constitucionales propuestas, es la de sugerir en ellas una diversa integración del Consejo de la Judicatura Federal, pues de ninguna manera puede darse credibilidad a este órgano para la vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, si se considera que la mayoría de sus integrantes son parte del mismo Poder, en tanto que su presidente lo es también de la Suprema Corte de Justicia, tres consejeros son designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito y, solo dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente la república, integración que implica que no podrán actuar en la vigilancia y disciplina del personal con total independencia, sino con posible interés del propio Poder Judicial Federal.

De lo anterior, se infiere la ineludible tarea de propiciar que el Poder Judicial Federal, cuente con un verdadero órgano de vigilancia independiente de las autoridades de la Suprema Corte, para que mantenga una supervisión permanente sobre la actuación de todos los jueces, magistrados e incluso ministros, a fin de evitar la posible corrupción e impunidad dentro del referido poder.

Se considera adecuado que el Consejo de la Judicatura estuviera integrado por personas totalmente ajenas al Poder Judicial Federal, que bien podrían ser investigadores, docentes o litigantes de reconocida honestidad y honorabilidad en unión de representantes de los otros poderes públicos, a fin de que actúen con imparcialidad en la emisión de sus determinaciones que se emitan como producto de la supervisión y demás facultades que realicen.

En este tenor, se considera oportuno haber destacado la alarmante intromisión en el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal, con la mira de que el Congreso

de la Unión, quien hasta ahora no ha realizado pronunciamiento alguno para ubicar en el parámetro correcto al repetido Poder Judicial de la Federación, realice todo lo necesario a efecto de limitar o eliminar las facultades legislativas que en los términos destacados ha venido realizando a la luz del artículo 94 de la Constitución.

Todo país que anhele a vivir en democracia y con justicia, no puede permitir el abuso de un poder frente a otro, so pretexto de su facultad constitucional de emitir acuerdos generales, como acontece con la invasión de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, por parte del Poder Judicial de la Federación.

Ha sido tan azarosa, invasiva, ilegal e inadecuada la práctica de expedir acuerdos generales que legislan, por parte del Pleno de la Suprema Corte y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que, incluso, ya un tribunal del propio Poder Judicial de la Federación, concretamente el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, emitió una tesis en que se sostuvo la irregularidad de arrogarse facultades legislativas que no corresponden al Pleno de la Judicatura Federal, concretamente la tesis que a la letra dispone lo siguiente:

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECER, EN ACUERDOS GENERALES, REQUISITOS QUE NO PREVÉ LA LEY DE AMPARO.- En el Acuerdo General 21/2007, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se establece la Firma Electrónica para el Seguimiento de Expedientes (FESE), la cual producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa; y en el Acuerdo General 43/2008, se autorizó la utilización de esa firma para facilitar la notificación de las sentencias que se emitan, así como la interposición de los recursos, tratándose de juicios de amparo indirecto promovidos contra la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única. Sin embargo, dada su naturaleza meramente administrativa, el Consejo de la Judicatura Federal no tiene funciones jurisdiccionales y, por consiguiente, no se encuentra facultado para establecer procedimientos para el trámite de los recursos en el juicio de amparo. En efecto, las facultades que se le otorgan en los artículos 94, párrafo segundo y 100, párrafos primero y octavo, de la Carta Magna; 68 y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para expedir acuerdos generales, solo atañen a aquellas cuestiones que permitan el adecuado ejercicio de sus funciones. De ahí que le está vedado inmiscuirse en la tarea jurisdiccional. Más aún, en el trámite de los asuntos que son competencia de los órganos jurisdiccionales, sus titulares se encuentran constreñidos a observar las disposiciones legales aplicables, pero de ninguna manera subordinados al Consejo de la Judicatura Federal en el desarrollo de la actividad jurisdiccional y, por tanto, el Consejo de la Judicatura Federal no puede, so pena de inmiscuirse en cuestiones jurisdiccionales, establecer formas o métodos para llevar a cabo ese trabajo. Lo anterior, sin desconocer el avance tecnológico y la presentación de gran cantidad de recursos que trata de considerar el Consejo de la Judicatura Federal; empero, dichos acuerdos no deben alterar el procedimiento establecido en la Ley de Amparo, ya que con ello, dicho órgano administrativo asume también funciones de orden legislativo que no le corresponden. Por tanto, el Consejo de la Judicatura Federal no puede, mediante acuerdos generales, crear figuras que no se encuentran previstas específicamente en la Ley de Amparo, pues la facultad que se le otorga en el artículo 100, octavo párrafo, de la Carta Magna, invariablemente se encuentra supeditada a lo que establezcan las leyes y los artículos 3º., 86 y 88 de la Ley de Amparo, prevén

de manera categórica que en los juicios de amparo el recurso de revisión se interpondrá por escrito en el que se expresen los agravios que le cause la resolución impugnada; por conducto del Juez de Distrito; y con una copia para cada una de las partes

Reclamación 15/2011. Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, en representación del Presidente de la República y otras autoridades. 24 de mayo de 2012. Mayoría de votos. Disidente: Eduardo López Pérez. Ponente: Sergio Javier Coss Ramos. Secretaria: María Eugenia Urquiza García (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto del 2012, p. 1596).

En este mismo sentido, resulta pertinente traer a cita la opinión de un destacado autor sobre la materia constitucional que en su obra afirma lo siguiente:

Otro factor que también permitirá la consolidación del pleno de la Corte como tribunal constitucional, es el relativo a la facultad de emitir reglamentos para su adecuado funcionamiento como Tribunal de la Constitución. En efecto, estimamos conveniente la derogación de la facultad de emitir acuerdos generales en el artículo 94 constitucional, evitando con ello la fuerte polémica en torno a que la Corte, el intérprete de la Constitución, a través de aquéllos esté legislando, arrogándose facultades que le competen al Congreso de la Unión, vulnerando con ello el principio de división de poderes [...] (Silva, 2017, p. 135).

Ha llegado a tal extremo la aciaga práctica que tiene el Poder Judicial de la Federación para emitir multitud de acuerdos que contravienen el orden jurídico creado por el constituyente y el Poder Legislativo que, incluso, ya desde el año 2014, se escribió un pequeño pero eximio y revelador trabajo publicado con el número 4 dentro de la "Práctica del derecho mexicano", que tiene un título bastante sugestivo para el tema materia de estas breves líneas, en el cual se encierra el extremo a que ha llegado la regulación del juicio de amparo a través de los acuerdos del Poder Judicial Federal.

El trabajo en cita se denomina "REGULACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO A TRAVÉS DE LOS ACUERDOS GENERALES EMITIDOS POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN", escrito por Mónica Cristina Sánchez Valverde, de cuyo simple título se desprende categóricamente que el amparo ya no nada más se regula por la Constitución y la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, sino además por los *Acuerdos Generales emitidos por el Poder Judicial de la Federación*.

Ya es tiempo de poner en su exacta dimensión al Poder Judicial de la Federación y dar una solución a su nefasta actitud de legislar solapado en su facultad para emitir acuerdos generales.

Es oportuno en esta cuarta transformación, que tuvo como antecedentes las tres transformaciones del país representadas por las constituciones de 1824, 1857 y 1917, traer cambios necesarios y urgentes para armonizar la vibrante vida social mediante el respeto a la democracia, la voluntad popular y los derechos fundamentales del gobernado, con miras a lograr todo aquello a que tenga derecho el ser humano en aras de su dignidad.

Fuentes

- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Constitución de 4 de octubre de 1824*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdlig/const_mex/const_1824.pdf
- FIX-ZAMUDIO, H. (1977). *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, UNAM.
- _____. (1978). México: El Organismo Judicial (1950-1975), en *Evolución de la Organización Político Constitucional en América Latina 1950-1973*, t. I, México, UNAM.
- _____. y VALENCIA, S. (1999). *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa.
- Diario Oficial de la Federación* (31 de diciembre 1994). México.
- Diario Oficial de la Federación* (22 de agosto de 1996). México.
- Diario Oficial de la Federación* (11 de junio de 1999). México.
- Diario Oficial de la Federación* (6 de junio de 2011). México.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824*, UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/acta1824.pdf>
- NORIEGA, A. (1942). El origen nacional y los antecedentes hispánicos del juicio de amparo, *Jus*. (núm. 50). México.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2015). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos)*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
- RABASA, E. (2015). *Apuntes de clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX. Cátedra de Derecho Constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SÁNCHEZ, M. (2014). *Regulación del juicio de amparo a través de los acuerdos generales emitidos por el Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch.
- SILVA, L. (2017). *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4ª ed., México, Porrúa.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2016). *La división de poderes. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano 2*, México, SCJN.
- _____. Secretaría General de Acuerdos. Acuerdos Generales Conjuntos. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/acuerdos-generales-conjuntos>
- _____. *Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1973*.
- _____. *Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1981*.
- _____. *Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1987*.
- Tesis Aislada. (octubre de 1981). Registro 237686, Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. (Séptima Época, Volumen 151-156, Tercera Parte, p. 117). México.
- P./J. 52/2005 (julio de 2005), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. (Novena Época, t. xxii, p. 954). México.
- P./J.111/2009 (diciembre de 2009). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. (Novena Época, t. xxx, p 1242). México.
- IV.1o.A.17 A (10ª) (agosto de 2012). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. (Décima Época, Libro xi, t. 2, p. 1596). México.

9. Control constitucional de los actos del Congreso

Juan Carlos Cervantes Gómez³⁸

SUMARIO: Introducción. 9.1 El control. 9.2 Autonomía parlamentaria. 9.3 Control del Poder Judicial sobre los actos del Poder Legislativo. 9.4 El acto parlamentario. 9.5 El control de los actos parlamentarios. 9.6 Límite al control del Poder Legislativo. 9.7 Medios de control del Congreso. Conclusiones. Fuentes.

RESUMEN: En el presente trabajo se realiza un análisis del control constitucional de los actos del Poder Legislativo, debido a que dichos actos pueden llegar a ser inconstitucionales o vulnerar derechos fundamentales, por lo que deben ser vigilados a través de controles políticos o jurisdiccionales, siendo estos últimos los más efectivos; sin embargo, no se debe perder de vista la autonomía parlamentaria que tiene por objetivo impedir la intromisión indebida de los otros órganos del Estado en las decisiones del Congreso. En nuestro país existen controles de los actos internos y de los externos de las Cámaras, los primeros pueden darse en sede parlamentaria o jurisdiccional y los segundos pretenden fiscalizar el procedimiento legislativo y los actos no legislativos.

PALABRAS CLAVE: acto parlamentario, control constitucional, autonomía parlamentaria, medios de control del Congreso.

Abstract: In the present paper, an analysis of the constitutional control of the acts of the Legislative Branch is carried out, because such acts may become unconstitutional or violate fundamental rights. Therefore they must be monitored through political or jurisdictional controls, being the latter the most effective ones. However, it is important to consider the parliamentary autonomy that aims to prevent the undue interference of the other organs of the State in the decisions of Congress. In our country, there are controls on the internal and external acts of the chambers, the former can take place at the parliamentary or jurisdictional headquarters, and the latter is intended to control the legislative procedure and non-legislative acts.

Keywords: parliamentary act, constitutional control, parliamentary autonomy, means of control of Congress.

Introducción

Los actos del Congreso son el resultado de la confrontación de diversos puntos de vista políticos, que se derivan de los procedimientos parlamentarios caracterizados por su legitimidad democrática y regidos por disposiciones jurídicas, los cuales no deben sustraerse a la observación de principios jurídicos constitucionalizados y de los derechos fundamentales.

El Poder Legislativo además de la producción de leyes, con las que se incide en el funcionamiento de los órganos del Estado, así como en la vida y destino de los ciudadanos, también realizan otras tareas de suma importancia para nuestro país.

Con la finalidad de que todos los actos parlamentarios realizados por el Congreso observen las disposiciones constitucionales y los derechos fundamentales, tanto en su procedimiento de formación como en su contenido, se necesita que estos estén sometidos a controles, que pueden ser internos y externos, que a su vez pueden ser políticos o jurisdiccionales, que como se puede observar estos últimos suelen ser los más efectivos.

En la práctica, los controles de los actos parlamentarios suelen estar en manos de las mayorías, lo que pudiera vulnerar los derechos fundamentales de las minorías; por lo que sería conveniente considerar la posibilidad de perfeccionar dichos controles mediante la creación de órganos especializados al interior del Congreso.

En la presente investigación se analiza el control de los actos parlamentarios del Poder Legislativo, debido a que dichos actos pudieran vulnerar los derechos fundamentales de ciudadanos y legisladores o estar en contra de lo previsto en la Constitución; es de señalar que estos actos no solo se limitan a los de la creación de leyes, también a aquellos no normativos que pueden ser susceptibles de control político y jurisdiccional, este último no supone la vulneración de la autonomía parlamentaria si no se presenta en forma excesiva.

Se puede apreciar que los controles jurisdiccionales de constitucionalidad de los actos parlamentarios legislativos han tenido un gran avance en los últimos años, debido a que han sido muy eficaces; sin embargo, en algunos casos se han tornado excesivos, ya que en ocasiones a través del desarrollo de interpretaciones se ha ido más allá de lo dispuesto por el legislador. Cabe considerar que este control excesivo de las resoluciones de los órganos parlamentarios implica una confrontación con el principio democrático, que debe regir la actividad de los órganos parlamentarios y la supremacía constitucional.

El presente trabajo parte del análisis de lo que se entiende por "control", así como las diferentes formas de este, tales como los controles políticos, controles sociales y controles jurídicos; se continúa con el tema de la "autonomía parlamentaria" que implica impedir la intromisión indebida de los otros órganos; se desarrolla la clasificación del acto parlamentario; se hace un análisis del principio democrático que se encuentra presente en el desarrollo de todas las funciones del Congreso; se lleva a cabo un estudio de los medios de control de los actos del Poder Legislativo, debido a que estos pueden ser inconstitucionales o vulnerar derechos fundamentales y, por último, se habla de los controles políticos y jurisdiccionales de los actos internos y externos que se dan en sede parlamentaria o jurisdiccional.

9.1 El control

Resulta evidente la importancia de que en la conformación de los actos del Poder Legislativo se observen las normas fundamentales, tanto en su procedimiento de formación como en su contenido y, a su vez, exista la posibilidad de controlar dichos actos.

Previamente a abordar dicha posibilidad es necesario definir el término “control”, lo que puede ser complicado. Al respecto Manuel Aragón (2002) señala que, si bien el concepto de control no puede ser unívoco (p. 121), este puede adquirir el carácter de control parlamentario, judicial, social y administrativo bajo diferentes aspectos, tales como: freno, vigilancia, revisión e inspección. En ese entendido, se puede observar que todos los medios de control del Estado constitucional se orientan en un solo sentido, que es el fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos y garantizar la libertad de sus destinatarios, a través de la verificación de los actos del Estado para que este cumpla con los límites establecidos constitucionalmente.

Se destaca que entre las formas de defensa de la Constitución se encuentran los llamados controles políticos, controles sociales y controles jurídicos. Actualmente, estos últimos constituyen el medio más efectivo para revertir un acto público contrario a la Carta Magna y cometido en perjuicio de los ciudadanos.

Los controles jurídicos pueden ser divididos en concentrados y difusos, los primeros son llevados a cabo por un solo órgano especializado, entre ellos están la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral; por otra parte, los difusos se encuentran dispersos a lo largo de diversos órganos, tal es el caso del Poder Judicial Federal, que es el encargado de llevar a cabo el juicio de amparo. Mediante este tipo de control se busca evitar que las leyes, las reformas o los actos no normativos que produzca el Congreso vulneren la Constitución o los derechos fundamentales.

En México se ha instaurado un control jurídico mixto, tema que a continuación se desarrolla.

9.1.1 Sistema mixto de control jurídico

En la actualidad (tras las reformas de 1994), se puede hablar de un control jurisdiccional mixto de actos parlamentarios y de leyes, ya que conjuga el concentrado y el difuso, pues con el fortalecimiento de la controversia constitucional y la creación de la acción de inconstitucionalidad se advierten fuertes controles jurisdiccionales que establecen límites a los actos generales de los poderes públicos, entre ellos, los actos del Congreso.

Un importante antecedente del sistema mixto lo encontramos en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que preveía un control de actos emanados de los poderes legislativos federal y locales, el cual se estableció en los artículos 22, 23, 24 y 25 de la mencionada Acta. En 1847, se previeron dos tipos de controles: uno político para las leyes y otro jurídico a través del juicio de amparo para los actos que pudieran atacar los derechos de los habitantes de la República.

Edmundo Elías Musi y Luciano Silva (2011, p. 29) señalan que Mariano Otero retomando la Constitución de 1824 y combinándola con ideas novedosas, influencias de Tocqueville, Bentham, la legislación norteamericana basada en la supremacía de la Constitución y la revisión judicial, emitió el 5 de abril de 1847 su voto particular, en donde propuso un sistema mixto de control de constitucionalidad, plasmado en los artículos 22, 23 y 24. Los autores indican que en el proyecto de Otero se encuentra un control de la constitucionalidad de normas generales completo, ya que, por un lado, encomienda a un órgano político (el Congreso General y las legislaturas de los Estados) declarar nulas las leyes locales contrarias a la norma constitucional y, por otra parte, el artículo 25 eleva al Poder Judicial a la más alta categoría de salvaguarda de los derechos del hombre contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo (federales o locales), con lo que se federaliza el juicio de amparo.

Contrario a lo afirmado por los anteriores autores, Manuel González Oropeza (1997, p.183) señala que Otero jamás pensó que las leyes inconstitucionales fuesen atacadas mediante el juicio de amparo, ya que estando en la transición del control político mediante el Consejo de Gobierno o el Supremo Poder Conservador hacia el control jurisdiccional de 1847, estableció en el Acta de Reformas, por un lado, en los artículos 22 y 23 la regulación del control político de las leyes a cargo del Congreso, y, por el otro, en el artículo 25 el juicio de amparo para reclamar la infracción o violación de los derechos que la Constitución o las leyes constitucionales establezcan, y para combatir actos de las legislaturas y el Ejecutivo. No obstante, a pesar de que el juicio de amparo no fue creado como un mecanismo de control de leyes, sí fue idóneo para controlar los actos parlamentarios no legislativos que pudieran vulnerar los intereses particulares de los habitantes de la República.

Como puede observarse el control jurídico mixto tiene antecedentes que muestran la importancia de contar con diversos medios de control para evitar actos contrarios a la Constitución. Es de suma relevancia la existencia de dicho control sobre el Poder Legislativo, no obstante que este tuviera como objetivo controlar distintos tipos de actos.

Actualmente, existe una amplia posibilidad de control de los actos parlamentarios; sin embargo, debe analizarse la posible vulneración de la autonomía parlamentaria que estos controles suponen, por lo que a continuación se desarrollará este importante tema.

9.2 Autonomía parlamentaria

El análisis del concepto de "autonomía parlamentaria" es necesario para determinar hasta dónde pueden someterse a escrutinio las decisiones del Congreso por parte de otros órganos, particularmente los judiciales.

La autonomía del Parlamento puede entenderse como la posibilidad de este órgano para conferirse sus propias reglas de organización y funcionamiento, así como la realización de sus tareas sin intromisión de ningún orden ni de otros órganos.

No debe entenderse la autonomía como una prerrogativa del Poder Legislativo, antes bien como un instrumento jurídico elemental para la organización y funcionamiento adecuado del Estado, cuya base radica en los principios de descentralización política y administrativa (Cervantes, 2010, p. 67). La autonomía parlamentaria se constituye como el medio para garantizar la obtención de los propósitos y objetivos del Poder Legislativo, es decir, legislar y controlar al Poder Ejecutivo; es claro que tales características no pueden justificar ninguna clase de arbitrariedad ni vulneración de la legalidad, de ahí la justificación de someterlo a la Constitución y a las leyes y, por ende, a un control jurisdiccional que lo garantice (Álvarez, 1997, p. 45).

Es evidente que la autonomía parlamentaria tiene el objetivo de impedir la intromisión indebida de los otros órganos del Estado y, también, de entes privados que pretendan influir ilegítimamente sobre sus decisiones. No obstante, la evolución de la concepción de los órganos parlamentarios permite que sus decisiones puedan someterse a revisión por órganos externos a estos, como sucede con los otros órganos estatales. Es por lo que hoy se considera la conveniencia de dejar atrás el concepto de independencia parlamentaria absoluta para así desplazarse hacia un concepto de autonomía orgánica y funcional de las Cámaras (Aranda, 1998, p. 32).

9.2.1 Autonomía normativa y funcional

La Constitución en el último párrafo del artículo 70 establece la autonomía del Congreso para su formación, del texto se desprende que esta es con respecto al Poder Ejecutivo y no prohíbe la revisión de su constitucionalidad por parte del Poder Judicial (Cervantes, 2010, p. 78). No obstante que la autonomía normativa del Parlamento ha preservado la capacidad de formación independiente de las normas parlamentarias, una vez culminado este proceso pueden ser objeto de revisión judicial como cualquier otra norma ordinaria.

Así, la autonomía funcional del Congreso mexicano se encuentra fundamentada en el artículo 70 de la Constitución, la cual se entiende como la facultad de los órganos parlamentarios para llevar a cabo las tareas a su encomienda constitucional sin la intervención ilegítima de ningún otro órgano del Estado ni poder fáctico.

Si bien, durante el desarrollo de sus labores, los órganos del Poder Legislativo deben interactuar con los demás órganos estatales y mantenerse abiertos a las recomendaciones y críticas de los diversos grupos sociales, esto no significa que deban someterse a estos, ya que sus decisiones deben tomarse con absoluta libertad.

La revisión judicial no puede ser considerada una vulneración de la autonomía parlamentaria, siempre y cuando no sea excesiva, es decir, que el juzgador limite demasiado el principio democrático que debe regir la actuación del legislador y se generen decisiones en sentido positivo tendentes a modificar las decisiones del Poder Legislativo. Problemática de la que nos ocuparemos en el siguiente apartado.

9.3 Control del Poder Judicial sobre los actos del Poder Legislativo

9.3.1 Marco teórico del control jurisdiccional del Poder Legislativo

9.3.1.1 La teoría del legislador negativo de Kelsen

La concepción de Kelsen del juez como legislador negativo sería determinante para la recepción en Europa del modelo de justicia constitucional norteamericano –impulsado por el magistrado austriaco–, quien de acuerdo con García de Enterría (2001, p. 20) es fundamental para introducirlo en la Constitución austriaca de 1920, aunque con cambios esenciales.

Los postulados de Kelsen (2005) representan la base para legitimar la actuación de los jueces como controladores de los actos del Poder Legislativo, al cual identifica con la propia democracia, señalando que no cabe dudar que “el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente” (p. 51). No obstante, esta defensa de la institución parlamentaria antepone a ella un control no democrático, que limita en forma determinante las decisiones de las mayorías, formadas mediante procesos parlamentarios deliberativos que suponen una decisión en la que han participado todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento, por lo que los controles que se erigen sobre este, solo debieran garantizar que el proceso ha cumplido con los requisitos democráticos que la norma fundamental le impone, sin que ello signifique una acción positiva o creadora por parte del juez constitucional.

9.3.1.2 La protección de los derechos fundamentales de las minorías parlamentarias

En la protección de los derechos de las minorías se considera la existencia de un déficit de legitimidad de los jueces para actuar sobre los procedimientos parlamentarios, lo cual constituye la principal objeción que se ha antepuesto a este nuevo modelo de control jurisdiccional de actos del Congreso.

Al interior de los órganos parlamentarios pueden tener lugar violaciones al texto constitucional, concretamente a los procedimientos previstos por este, asimismo hay actos parlamentarios no normativos que pueden vulnerar los derechos fundamentales de los particulares, situación que debiera ser objeto de un control jurisdiccional más férreo, lo cual no se estima vulnera la legitimidad democrática de los órganos parlamentarios, antes bien, contribuye a su consolidación y fortalecimiento.

Para Manuel Aragón (1999, p. 106), los controles políticos por lo general se encuentran en manos de las mayorías; empero, establece que la garantía de la Constitución reside, entre otras cosas, en ampararla frente a posibles vulneraciones de las mismas mayorías. No obstante, las violaciones a la Constitución pueden traer aparejados menoscabo a los derechos de las minorías, razón por la que se han comenzado a desarrollar en las constituciones mecanismos para su protección. Es así que, en caso de que la mayoría vulnere los derechos de las minorías y los controles políticos no sean suficientes para evitarlo, estos pueden encontrar protección a nivel jurisdiccional a través de controles abstractos como son la acción de inconstitucionalidad, que supone un control extraparlamentario de minoría o bien la propia controversia constitucional o los

medios de justicia electoral, que en nuestro sistema comienzan a ser utilizados para limitar la actuación de los órganos parlamentarios.

El papel asignado ahora a los derechos fundamentales en nuestra Constitución se vislumbra como determinante para el control de las decisiones de las mayorías, razón por la que se debe escudriñar cómo los órganos jurisdiccionales establecerán el control sobre estas, tomado como referencia dichos derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución como derechos humanos.

No obstante, debe considerarse que el control jurisdiccional de las decisiones democráticas debe ser limitado, ya que se vulnera la voluntad de las fuerzas políticas que a través de la implementación de procesos democráticos pudieron constituir una mayoría.

9.3.1.3 Las tensiones entre el juez y el legislador

El Poder Judicial ha asumido un papel determinante en los regímenes constitucionales, lo que ha implicado replantear el rol de los otros órganos del Estado, particularmente el del órgano legislativo, lo que ha provocado tensión entre jueces constitucionales y legisladores.

Ferrajoli (1999) establece que con las constituciones rígidas se ha sometido al legislador a la ley constitucional, de manera que en las democracias constitucionales actuales no existen ya poderes absolutos o soberanos; es así que en el Estado constitucional de derecho el legislador no es omnipotente, pues las leyes que promulga no son válidas por ser vigentes, es decir, no solo por haberse producido de acuerdo con lo que determina las normas de producción, sino que lo son solo si, además, son coherentes con los principios constitucionales. Asimismo, señala que tampoco la política será omnipotente, con lo que su relación con el derecho se invierte, así la política y la legislación que deriva de ellas quedan subordinadas al derecho, de esta manera el derecho ya no debe ser entendido como un instrumento en manos de la política, sino que, ahora la política es la que debe ser interpretada como instrumento para la realización del Derecho y, en particular, de los principios y derechos fundamentales reflejados en ese proyecto a la vez jurídico y político que es la Constitución (pp. 64-68).

Actualmente, puede observarse un nuevo paradigma del control de la constitucionalidad, en el que se presenta una tensión entre los legisladores y jueces derivada de la constante actuación de estos últimos, como sujetos activos en el proceso de creación de la legislación, lo cual puede restar legitimidad a las normas, ya que como se ha mencionado, los jueces no cuentan con facultades para actuar positivamente en el proceso de producción legislativa, es por lo anterior que resulta de utilidad buscar alternativas que contribuyan a preservar la legitimidad de los actos parlamentarios, especialmente los legislativos, sin que ello suponga una deficiencia en el control de su constitucionalidad.

Previamente a abordar el tema relativo al control de los actos parlamentarios, es necesario analizar y definir dicha figura, lo cual realizaremos a continuación.

9.4 El acto parlamentario

El acto parlamentario implica la manifestación de la voluntad del órgano parlamentario. Es pertinente distinguir entre el acto parlamentario y el legislativo, ya que este último, como lo señala José Héctor Meehan (1976), se trata de la declaración unilateral de la voluntad del Estado, expresada por escrito, donde se dispone la creación, modificación o extinción de normas jurídicas, abstractamente generales, mismo que es efectuado a través de uno o más órganos estatales (pp. 32 y 41).

En cuanto al Congreso mexicano hay que indicar que los actos del parlamento con relevancia externa comprenden la aprobación de las leyes (acto legislativo-parlamentario), las resoluciones de Juicio Político, la designación de Presidente de la República Interino o Substituto y algunos actos como lo fue la Estrategia Nacional de Energía.³⁹ También existen actos parlamentarios sin repercusión externa, pero que forman parte de un procedimiento para crear un acto parlamentario externo, que puede viciarse por una inconsistencia en el acto interno, ejemplo de esto lo es la interpretación de los Presidentes de las Mesas Directivas de la Cámaras. A continuación, abordaremos la clasificación de dichos actos parlamentarios.

9.4.1 Clasificación

Es necesario distinguir los actos parciales, a través de los cuales el procedimiento discurre, del acto total, que constituye la meta del procedimiento y representa la concreción de algunas de las figuras típicas mediante las cuales las Cámaras desempeñan cualquiera de sus funciones (Biglino, 2001, p. 121). Del anterior comentario se desprende la existencia de actos parlamentarios parciales o pertenecientes a una fase del proceso y los totales o actos definitivos de proceso.

Pérez-Serrano (1981, p. 81) señala que es posible clasificar los actos parlamentarios en tres tipos, es así que los divide en actos legislativos, actos de control y actos de administración y gestión, destacando la existencia de una posible cuarta categoría de actos denominados actos cuasi judiciales, así como los actos de nombramiento que no encajan con exactitud en los de control.

Retomado la anterior, podríamos clasificar los actos parlamentarios en:

1. *Legislativos*. Actos relacionados con la función esencial del Poder Legislativo: la creación de leyes y decretos.
2. *De control*. Son todos aquellos encargados de ejercer mecanismos de control sobre el Ejecutivo y demás órganos del Estado.

39

La cual estuvo prevista, hasta antes de la reforma en materia energética del 11 de agosto de 2014, en el último párrafo de la fracción vi del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dispone que el Ejecutivo Federal enviará al H. Congreso de la Unión, en el mes de febrero de cada año, para su ratificación en un plazo máximo de 30 días hábiles, la Estrategia Nacional de Energía.

3. *Actos de administración y gestión.* Son parte de la facultad de autoorganización que implica la creación de órganos internos de las Cámaras o dependientes de ellas, así como la contratación de funcionarios del Parlamento y personal que presta servicios en el mismo, y la celebración de contratos por las Cámaras, entre otros (Pérez-Serrano, pp. 82 y 83).

4. *Cuasi Judiciales.* Relacionados con procesos contenciosos como los juicios políticos.

5. *De nombramiento.* Abarcan toda cuestión asociada con nombramientos o propuestas que realizan las Cámaras de personas que deben ingresar a otros órganos del Estado.

9.4.2 Acto parlamentario y actos administrativos del Estado

Una diferencia a considerar entre los actos administrativos y parlamentarios es que los primeros pueden considerarse autónomos, mientras que los segundos generalmente son parte de un procedimiento. Es así que en caso de una infracción en la expedición de un acto parlamentario podría dar lugar a simples vicios de forma subsanables en otro momento del procedimiento parlamentario, y en su defecto a la nulidad del acto de conclusión (Aranda, 1998 p. 114). Como puede apreciarse, si bien el acto parlamentario puede ser autónomo, lo encontramos regularmente como parte de un procedimiento tendiente a formar otros actos parlamentarios, los cuales dependen en gran medida de que los primeros cumplan con todas sus formalidades a fin de no viciar a los posteriores, lo que no ocurre con los actos administrativos que generalmente son actos autónomos.

Existen marcadas diferencias entre actos parlamentarios y administrativos, sin embargo, su mayor diferencia está en sus fines, ya que los primeros constituyen decisiones generales o son parte del proceso de su formación, mientras que los segundos implican decisiones particulares o de administración de las aludidas decisiones generales. No obstante, el Poder Legislativo también puede generar actos administrativos que suponen actos con efectos particulares.

Paloma Biglino (2001) señala que el acto parlamentario se caracteriza no solo por ser un acto de órganos parlamentarios, sino también por ser el ejercicio de una potestad parlamentaria, por lo que los actos de la administración parlamentaria, aunque son actos expedidos por órganos de este, no pueden considerarse actos parlamentarios en sentido estricto; este tipo de actos tienen un carácter instrumental de las funciones atribuidas por la Constitución al Parlamento; son actos materialmente administrativos que pueden llegar a estar sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa (p. 121). Como se puede apreciar, los órganos parlamentarios pueden llevar a cabo actos administrativos que son inherentes a sus funciones como la elección de funcionarios, admitir nuevos Estados en la federación o la declaración de procedencia, y los relacionados con su operación ordinaria como la contratación de personal; ambos tipos de actos de naturaleza administrativa pueden ser objeto de control, sin embargo, por vías muy diversas.

9.4.2.1 Acto político o de gobierno

Si bien se ha señalado que existen actos parlamentarios que pueden tener naturaleza administrativa, es necesario determinar si el acto parlamentario es un acto político.

Para establecer el alcance del acto político, es necesario diferenciar la actividad jurídica de la actividad política, es así que pudiera considerarse que esta última es resultado de una actuación puramente decisional y, por ende, no tiene en el derecho proceso alguno que la regule; sin embargo, Elviro Aranda (1998) considera que lo anterior constituye un grave error pues en los Estados constitucionales contemporáneos ha quedado constitucionalizada y, por tanto, normada la actividad política (p. 127), eliminando la diferencia que fue planteada originalmente, se puede decir que los actos políticos tienen que cumplir con ciertos requisitos que establecen los procedimientos constitucionales.

Carré de Malberg (1998) considera que lo que caracteriza al acto de gobierno (o político) es que se encuentra libre de la necesidad de habilitaciones legislativas (no obstante no pueden contradecirlas), a diferencia de los actos administrativos, y se lleva a cabo por la autoridad con un poder de libre iniciativa, en virtud de una potestad que es propia y que procede de un origen distinto de las leyes (p. 483). Del anterior comentario puede concluirse que los actos políticos derivan directamente de la Constitución y los actos administrativos de las leyes derivadas de esta.

Por su parte, Díez-Picazo (1988) señala que las competencias de índole político inciden sobre la organización o el funcionamiento constitucional, por lo que afectan a la generalidad de los ciudadanos, o bien a órganos del Estado ajenos al Poder Ejecutivo. Se trata pues de competencias con objetivos específicamente políticos, por lo que el ejercicio de estas es determinado, más que por cuestiones discrecionales, por criterios de oportunidad, lo que implica que el ordenamiento establezca estos actos como ideológicamente libres con el fin de permitir el juego político exento de control causal o desviación de poder (p. 46). Como puede apreciarse el acto político es un acto de ejecución de la Constitución, con objetivos generales, con un fin que se determina libremente en tanto fin político; características que corresponden con la mayoría de los actos parlamentarios; no obstante, se observa que existen actos de los órganos parlamentarios que en esencia no son actos políticos, ya que llegan a tener objetivos particulares.

En el caso de los actos parlamentarios de naturaleza política, el control jurisdiccional puede encontrar límites como en todo acto político, no obstante, la propia Constitución puede establecer controles con el fin de preservar su observancia y la protección de los derechos fundamentales.

9.5 El control de los actos parlamentarios

Es evidente la importancia de los actos parlamentarios, ya que están destinados a cumplir los fines institucionales del Poder Legislativo, ya sea la actividad legislativa o el control del gobierno.

Cabe precisar que, en términos recientes, la autonomía parlamentaria impedía que los órganos judiciales controlaran los actos del Parlamento para garantizar la soberanía de las Asambleas. Actualmente, a nivel

comparado se considera que todo poder, incluso el Legislativo, está sujeto al derecho, por lo que también los actos del Parlamento están sometidos a control externo. Pese a esta tendencia, en nuestro país aún se mantienen limitaciones con respecto a la posibilidad de controlar actos internos que impliquen la vulneración de la Constitución o de los derechos fundamentales.

Francisco Tortolero Cervantes (2008) comenta que, desde la perspectiva de los actores políticos, no es inusual que se califique como anomalía la intervención de tribunales constitucionales dentro del procedimiento parlamentario, no obstante, en su consideración esta percepción está superada (pp. 640 y 641). Es de señalar que en nuestro sistema constitucional, la Ley de Amparo limita de manera importante la procedencia de este medio de control jurisdiccional, lo que evidencia que aún se considera inconveniente la intervención del Poder Judicial en el control de muchos de los actos del Poder Legislativo.

9.5.1 La arbitrariedad del Legislador

Los medios de control jurisdiccional fueron creados con el objetivo de evitar que los órganos del Estado se condujeran con arbitrariedad, incluidos los de representación popular. En ese sentido, es necesario reflexionar si realmente los legisladores pueden excederse en sus funciones, ya que la Constitución faculta al Congreso para deliberar sobre proyectos de ley y reformas, así como para aprobarlos, para lo cual les otorga facultades discrecionales. Por ello, debemos preguntarnos si el legislador puede ser arbitrario al ejercer la función legislativa. De acuerdo con Tomás Ramón Fernández (1998), esto es posible, ya que el Poder Legislativo está sujeto a la Constitución, por lo que las leyes que apruebe deben respetar lo dispuesto por la Constitución y no lesionar desproporcionadamente bienes constitucionalmente garantizados, en tanto esto puede vulnerar el principio de igualdad, por lo que serían declaradas inconstitucionales haciendo uso de algún medio de control (pp. 26, 27 y 54). De esta manera, queda evidenciado que el nuevo modelo de protección de la Constitución y los derechos fundamentales ha erigido límites importantes ante la acción de los legisladores, lo que no se circunscribe a la facultad legislativa, sino que puede presentarse en cualquier acto de los órganos parlamentarios.

Este tipo de controles no solo se ejerce contra el Congreso como órgano legislador, sino también por otros actos parlamentarios, con el fin de combatir las acciones de los legisladores que puedan traducirse en arbitrariedades.

En virtud de lo anterior es que se ha generado todo el catálogo de recursos a cargo del Poder Judicial que funge como un árbitro externo a las instancias de las Cámaras, que se suponen controladas por los grupos políticos mayoritarios que conforman el Congreso, grupos que tienen una ideología propia que puede no coincidir con la de las minorías, lo cual en primera instancia podríamos considerar como parte del juego democrático, donde las mayorías imponen sus decisiones, haciendo uso de la ficción kelseniana —consistente en que la voluntad de la mayorías es considerada como la voluntad unitaria del órgano—. Sin embargo, si esta visión del grupo político dominante es contraria a la Constitución o a los derechos fundamentales, serán necesarios controles que puedan revertir las decisiones mayoritarias que atenten contra el espíritu de nuestra

Ley Suprema, controles que deben accionar las minorías en la mayor parte de los casos. Por otra parte, es menester destacar que no solo debe garantizarse que las decisiones finales del Congreso se encuentren en línea con la Constitución, sino también que se hayan formado de acuerdo con los procedimientos dispuestos en esta; es decir, garantizar el respeto de la norma primaria de producción legislativa, así como los derechos fundamentales (Cervantes, 2010, p. 77). Este tipo de revisión puede hacerse una vez tomada la decisión, regresando sobre los pasos de los legisladores y verificando que las normas constitucionales hayan sido respetadas.

9.5.2. El principio democrático fundamento del Poder Legislativo

Al igual que cualquier principio constitucional el "principio democrático" requiere ser deducido del texto constitucional y del análisis doctrinario. Es así que de acuerdo con Uribe Arzate (2006) podemos señalar que la interpretación constitucional es el camino más recomendable para comprender el sentido de la Constitución, el autor menciona que los principios constitucionales son las prescripciones esenciales que de manera expresa o tácita están contenidas en la Constitución y que la doctrina se ha encaminado hacia la búsqueda de estas y algunos medios útiles para identificar dichos hallazgos son las decisiones políticas fundamentales, las cláusulas pétreas, las cláusulas de intangibilidad, etcétera. Es así que, a partir de la interpretación constitucional y una cuidadosa disección de los contenidos de cada uno de sus artículos, el autor identifica diversos principios, entre ellos menciona el de la democracia; los cuales estima han formado parte de la Constitución mexicana desde sus orígenes; incluso, muchos de ellos habían madurado ya desde antes de 1917 (pp. 246 y 247).

Debemos destacar que para que un gobierno sea considerado democrático deben establecerse en su Constitución, los medios para que el pueblo pueda participar en la resolución de los asuntos públicos directamente o a través de representantes y, desde luego, respetar su ejercicio.

La democracia exige una importante y efectiva participación del pueblo, la cual es posible establecer a través de la representación, que tiene lugar con mayor nitidez en la sede del Poder Legislativo. Es así que, Manuel Aragón (2002) se pronuncia sobre la necesidad de reconstruir la teoría de la Constitución a través del principio democrático, que considera el único modo de sustentar un derecho constitucional suficientemente explicativo y al mismo tiempo crítico, para lo cual estima que es pieza fundamental, de esa teoría, la concepción de la democracia como categoría jurídica (a través de su consideración como principio) y no como noción solo y exclusivamente política; asimismo, agrega que el principio democrático debe jugar, en consecuencia, en el derecho público de nuestros días, un papel equivalente a aquel que desempeñó el principio monárquico en el derecho público del siglo XIX (pp. 5 y 7). Es así que siguiendo a Manuel Aragón podemos señalar que el principio democrático implica un principio de validez del constituyente mismo, es decir, este implica un modo de expresión no de la voluntad del Estado, sino de la voluntad del propio soberano (p. 23), el pueblo. Por lo antes señalado, se define al principio democrático como origen o base fundamental que impone la obligación a todo órgano del Estado de actuar democráticamente, esto es, generando la

participación de los diversos sujetos involucrados en una decisión y desde luego respetado su derecho a participar.

La formación de las decisiones de los órganos parlamentarios se concreta mediante procesos considerados democráticos, no solo porque en estos las decisiones son validadas por una votación mayoritaria de los representantes de los ciudadanos, sino porque el proceso debe realizarse atendiendo a los electores, retroalimentándose de ideas e información con los grupos destinatarios de las normas o de cualquier decisión del órgano parlamentario, y por el intercambio constante de información entre legisladores y ciudadanía, en especial de los grupos interesados. Es así que podemos señalar que la democracia es el eje rector del funcionamiento de los parlamentos modernos, por lo cual, todos los actos de los órganos parlamentarios deben estar regidos por el denominado principio democrático.

Cabe agregar que el Poder Legislativo ocupa un lugar relevante en los Estados democráticos contemporáneos, puesto que las decisiones que asume son formadas mediante un proceso deliberativo caracterizado por la pluralidad de los integrantes de la asamblea. A partir de esta acción plural se puede afirmar que la democracia constituye la fuente de legitimidad del Parlamento, si bien debe decirse que, así como el Parlamento encuentra en el principio democrático su razón de ser, también en él encuentra un límite (Biglino, 2001, p. 183). Dicho límite supone el respeto al mismo principio democrático, ya que si una decisión del órgano parlamentario no respeta los procesos democráticos carece de legitimidad y, por tanto, de validez, lo que puede hacerse valer al interior del propio órgano, pero también a través de medios de control externos.

El principio democrático debe estar presente permanentemente en el desarrollo de todas las funciones que llevan a cabo los órganos parlamentarios, ya que este constituye la esencia misma del Poder Legislativo, por ello, un proceso en el que no se atienda este principio conlleva una transgresión a la función de representación asignada a los legisladores.

Dado que se trata de un órgano democrático colegiado, el principio democrático debe estar presente en todos los actos parlamentarios, tanto internos como externos, puesto que no puede estimarse que a partir de diversos actos antidemocráticos internos emerjan actos externos democráticos.

La presencia del principio democrático en el proceso de formación de leyes implicaba que estas estaban dotadas de legitimidad al ser aprobadas por representantes de todas las fuerzas políticas presentes en el Poder Legislativo y, por tanto, los derechos y obligaciones que emanaban de las leyes se traducían en acuerdos justos para todos los componentes sociales. Sin embargo, la desvinculación con los represados y la violación de los derechos de las minorías durante los procesos constituyó una de las críticas fundamentales a la legitimidad de las leyes.

No obstante, la realidad hodierna en la toma de decisiones al interior del Poder Legislativo hizo necesario que los tribunales comenzaran a tomar un papel más activo en relación con la defensa del principio democrático al interior de los órganos parlamentarios, lo cual suponía la revisión tanto de los actos como de las mismas normas que regulan los procedimientos. Cabe añadir que en la actual Décima Época de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación se observa una clara tendencia a tutelar el principio democrático en los procedimientos de los órganos legislativos.

9.6 Límite al control del Poder Legislativo

El excesivo control sobre los actos de los órganos que forman sus decisiones a través de procesos deliberativos democráticos, limita su actuación y puede generar tensiones entre democracia y control constitucional, por lo cual, este tipo de revisiones debe ser excepcional y solo limitarse a invalidar los actos que resulten contrarios a la Constitución y los derechos fundamentales.

En el control de los actos parlamentarios debe considerarse la oportunidad de un control para enmendar agravios flagrantes y de consistencia, así como la idea de un ámbito amplio de actuación que debe concederse al Parlamento (Martín-Retortillo, 1985, p. 91), aspectos fundamentales que requieren ser conciliados para dotar de eficacia y legitimidad al control, ya que si bien ningún órgano del Estado está por encima de la Constitución, el Legislativo necesita mayor flexibilidad para funcionar eficazmente.

Los actos parlamentarios revestidos de naturaleza política son una clara muestra de por qué la revisión jurisdiccional debe estar limitada, ya que los inconvenientes derivados de esta pueden traer como consecuencia efectos más adversos que los que se pretenden controlar. Es de considerarse que la división de poderes impone a cada órgano del Estado facultades y áreas de competencia exclusivas que no deben ser ejercidas por ningún motivo por otro órgano.

En nuestro sistema, un ejemplo de cuestión política que debe ser ejercida con mayor grado de oportunidad, lo constituyen los denominados puntos de acuerdo, que implican un señalamiento político.

Tratar de controlar una cuestión política no solo rompe con el principio de división de poderes, también le resta eficacia al Congreso y puede vulnerar la legítima libertad que la Constitución otorga al Poder Legislativo como controlador político y formador de decisiones políticas.

El Poder Judicial encuentra límites a su facultad de revisión en las decisiones de tipo político emitidas por el Poder Legislativo, en tanto que estas se rigen tanto por la Constitución como por criterios de oportunidad, que les corresponde en forma exclusiva aplicar a los legisladores. No obstante, es un pendiente también para el legislador determinar el alcance de las cuestiones políticas. Es de gran importancia que se establezca expresamente por la legislación qué es una cuestión política o facultad privativa del órgano legislativo, lo cual no puede ser objeto de revisión judicial y no dejarlo a la jurisprudencia. El legislador debe establecer a nivel constitucional de forma expresa los límites sobre la revisión judicial de las cuestiones políticas.

9.6.1. La necesidad de una operación dinámica

Por lo general, los actos llevados a cabo en el Poder Legislativo no son actos que afecten a unos cuantos sujetos, sino que se tratan de decisiones con repercusiones para la generalidad de los ciudadanos. Los controles que pueden darse sobre los actos de los órganos parlamentarios deben permitir que los procedimientos conserven su dinamismo, ya que una intromisión ilegítima en el desarrollo de uno de dichos procesos puede ocasionar lesiones en los intereses nacionales.

Paloma Biglino (2001, p. 188) señala que para poder ejercitar sus funciones adecuadamente, las Cámaras deben tener un amplio ámbito de autonomía garantizado, lo cual resulta indispensable para cualquier órgano constitucional, según el principio de división de poderes, en particular para el caso del Poder Legislativo, dado el carácter representativo de las Cámaras y el tipo de funciones que desempeña.

9.7 Medios de control del Congreso

Los actos del Poder Legislativo inconstitucionales o que transgreden los derechos fundamentales, son combatidos con diferentes medios políticos y jurisdiccionales, siendo los últimos los más efectivos. El acto parlamentario que vulnera dichos derechos fundamentales en materia de Derechos Humanos, debe ser objeto de control.

Nicolás Pérez-Serrano (1981, pp. 83 y 84), en el caso español, advierte que sí están sujetos a control los actos legislativos, con excepción de aquellos de revisión constitucional; sin embargo, el autor considera que no es preciso someter dichos actos a control jurisdiccional, por su naturaleza. Si bien, los actos de control parlamentario están encaminados a ejercer un control político no vinculante, existen actos parlamentarios derivados de facultades de control que vulneran derechos.

9.7.1 Control de los actos internos

En los procedimientos parlamentarios se producen actos internos con efectos al exterior del Congreso, mismos que pueden vulnerar a la Constitución o a los derechos fundamentales, por ello, se han generado controles internos y externos. Los primeros por ser controlados por las mayorías, son falibles, pero pueden ser vigilados por la opinión pública. En el caso de la revisión jurisdiccional⁴⁰ de los actos internos, ha sido limitada y fue hasta finales de la década de los noventa cuando se generaron los primeros criterios jurisprudenciales, para ser precisos el año de 1999.

9.7.1.1 En sede parlamentaria

Las Asambleas parlamentarias son órganos de gran complejidad, con estructuras amplias, integradas por miembros que generan actos con efectos al exterior y que pudieran vulnerar derechos fundamentales, por lo que deben ser objeto de control jurisdiccional.

En el sistema español, los actos emitidos por el Parlamento pueden ser objeto de control por medio del amparo constitucional, en nuestro sistema el control por medios externos resulta limitado. Así las cosas, en

40 En las siguientes tesis de jurisprudencia se observa lo referente a la revisión jurisdiccional de los actos internos: Tesis P./J. 5/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, México, febrero de 1999, p. 288.

el caso de que en el orden del día no se incluyó en la programación de las sesiones un asunto determinado, los legisladores no cuentan con mecanismos de defensa para recurrir. Situación semejante se presenta en los Congresos locales con las iniciativas populares, ya que no es posible combatir la decisión de no conceder turno a la iniciativa, lo que puede ocurrir también en el Congreso de la Unión, este tipo de actos quedan bajo el control de los propios órganos parlamentarios.

9.7.1.1.1 El control de actos de los Grupos Parlamentarios

El presidente de la Cámara y el Pleno pueden supervisar los trámites que se ponen a su consideración y, desde luego, modificarlos si no cumplen con la Constitución o las leyes.

Un ejemplo de control se aprecia en la moción de procedimiento prevista por el artículo 111 del Reglamento del Senado, el Pleno ejerce control sobre las decisiones de los grupos parlamentarios. Otro ejemplo es el debate (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 21 de febrero del 2012) de baja del diputado Manuel Jesús Clouthier como secretario de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, en el que se cuestionó el derecho de los grupos parlamentarios para modificar la integración de las comisiones, ya que se consideró que esto podría reñir con el derecho de los diputados a pertenecer a las mismas, lo cual se reconoce actualmente en el artículo 6, fracción III del Reglamento de la Cámara de Diputados. A pesar de que este asunto se resolvió en la sesión del 8 de marzo de 2012 (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 8 de marzo del 2012), mediante la aprobación de las solicitudes para dar de baja al diputado Clouthier de la Secretaría de la Comisión, este debate constituyó un importante referente con respecto al control que el Pleno ejerce sobre los actos del resto de los órganos, pues como se evidenció, el Pleno puede solicitar a los órganos que modifiquen sus actos, los replanten o bien él mismo puede modificarlos.

9.7.1.1.2 La interpretación del Derecho Parlamentario como objeto de control intraparlamentario

La interpretación parlamentaria es objeto de control al interior del Poder Legislativo, este tipo de control es ejercido en última instancia por el Pleno de la Cámara. La interpretación de normas parlamentarias se trata de una actividad ordinaria tanto de los órganos funcionales como de los órganos de dirección, mismos que pueden desarrollar interpretaciones, que serán objeto de análisis por parte del Pleno, que tiene a su cargo el mayor control intra-parlamentario.

Al respecto, Francesc Pau i Vall (1997, p. 412) indica que, interpretar implica establecer el sentido de una norma reglamentaria preexistente en un supuesto concreto; como característica fundamental de esta actividad es que no se modifica la norma, sino que solo desarrolla el precepto en su sentido original.

La aplicación de los reglamentos parlamentarios se encuentra sujeta a la Constitución (Alfonso, 1997, p. 400). No existe objeción para la revisión de las interpretaciones que se realicen del derecho parlamentario, las

cuales deben estar regladas tomando en cuenta la jerarquía normativa y observando lo previsto en nuestra Carta Magna.

El derecho parlamentario como instrumento de dirección de organización y funcionamiento de los órganos parlamentarios debe adaptarse en forma eficaz a la realidad política que enfrenta, esto no supone trastocar los principios que lo rigen, que implican derechos fundamentales.

Carlos de Alfonso Pinazo (1997) dice que la interpretación como ejercicio intelectual cognoscitivo se trata de la llave de la efectividad y la realidad del derecho, no interesa saber qué es lo que dice la norma, sino que lo relevante es que el resultado de la interpretación concuerde con la representación de la realidad (p. 401). Como puede apreciarse es evidente que la correlación de fuerzas en las Cámaras influye en el sentido de la interpretación; sin embargo, estos cambios de rumbo con respecto a los parámetros de interpretación deben encontrar un límite en la propia legislación parlamentaria.

En esa tesitura, Fernández-Carnicero (1981) señala que el reglamento parlamentario debe garantizar la autonomía institucional de las Cámaras respecto de los partidos políticos (p. 172), esto podría contribuir la inserción en los reglamentos de parámetros fijos de interpretación.

Las necesidades de normas dinámicas que favorezcan las tareas del Poder Legislativo y de justificar las decisiones políticas asumidas por las mayorías a través de interpretaciones de las normas parlamentarias, implican también que estas deben encontrar límites, en principio al interior de los propios órganos que las generan.

El control intra-parlamentario se caracteriza por el intercambio de puntos de vista y posiciones en los órganos parlamentarios, particularmente en el Pleno, cuyo objetivo consiste en generar argumentos suficientes para adoptar una decisión o impedirla.

El control de la interpretación de la legislación parlamentaria por los órganos encargados de su aplicación, se mantiene en sede parlamentaria a menos que se violenten derechos de sujetos extraparlamentarios o sea inconstitucional. Como se observa, la interpretación parlamentaria puede ser objeto de control intra-parlamentario; no obstante, en caso de trascender más allá de la aplicación en la asamblea, puede ser controlada también en sede jurisdiccional.

A nivel comparado, en España existe una controversia relativa a la conveniencia de que el Pleno sea el órgano competente para pronunciarse en última instancia sobre una interpretación, a lo que Esperanza Gómez Corona (2008) comenta que la intervención del Pleno en la interpretación puede implicar la paralización de los trabajos de la Cámara cada vez que surja una duda, razón por la que plantea que en los órganos de dirección se debe asegurar que las diversas opciones políticas sean como mínimo oídas (p. 93). Esto se apoya en el hecho de que en España no se confiere facultad al Pleno para emitir opinión sobre las interpretaciones de su presidente.⁴¹

41 En el caso del Cámara de los Diputados la facultad interpretativa se confiere al presidente en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 de su reglamento, en el caso del Senado español se encuentra fundamentada en el artículo 37 del Reglamento del Senado.

En Italia, el artículo 16 de su reglamento prevé la intervención del Pleno en relación con las interpretaciones del mismo.⁴² En Alemania, le corresponde al Pleno del Bundestag (art 127. de su reglamento)⁴³ intervenir para dirimir una controversia derivada de una interpretación; el Pleno es la última instancia y excepcional.

En materia de interpretación, en nuestro país el mayor control intra-parlamentario se ejerce por el Pleno de las Cámaras. Respecto al control en sede parlamentaria, el respeto al reglamento es crucial para que los órganos parlamentarios cumplan en forma eficaz con sus funciones, en especial la representativa. Razón por la que el rigor en la aplicación del reglamento no solo debe prestarse en la interpretación de este, sino también en el control interno de estas interpretaciones.

Fernández-Carnicero (1981, p.172) señala que, el mayor enemigo del Parlamento es el arbitrismo, esto en virtud de que genera un clima de provisionalidad institucional. La preservación de los principios que rigen la actuación de los órganos parlamentarios puede garantizar su correcto funcionamiento, lo cual está ligado a la preservación de las decisiones incluyentes y, por tanto, democráticas.

La interpretación de las normas parlamentarias es de suma importancia para la evolución del derecho parlamentario, que debe adaptarse a la esencia viva de sus propias instituciones (Martínez Elipe, 1999, pp. 156 y 157); dicha interpretación al interior de las Cámaras se apoya en los diversos métodos de interpretación jurídica⁴⁴ que son utilizados en nuestro sistema por el Poder Judicial Federal para desentrañar el sentido de una norma, para dotar de certeza jurídica a las interpretaciones de los órganos parlamentarios, con lo que la valoración política coyuntural de la mayoría podría verse limitada.

Para la modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados se requiere de mayoría calificada, la interpretación controvertida solo requiere de mayoría absoluta y una resolución de carácter general requiere de mayoría simple; como mecanismo de protección de los derechos de las minorías se necesita la votación calificada, es por lo que una interpretación no debe modificar el sentido del Reglamento, sino solo desarrollarlo.

En cuanto al Senado, la interpretación requiere de la misma mayoría absoluta para la modificación reglamentaria, aquí se carece de mecanismos de protección de las minorías. Sin embargo, las interpretaciones deben tener como eje lo dispuesto por el Reglamento y la Ley Orgánica.

42 Artículo 16 de la Cámara de Diputados italiana.- 1... 2. Se encomendarán a la Junta el estudio de cualesquiera propuestas referentes al Reglamento, los dictámenes consultivos sobre cuestiones de interpretación del propio Reglamento y la solución de los conflictos de competencias entre las Comisiones en los casos previstos en el apartado 4 del Artículo 72 y en el apartado 4 del artículo 93.

3. La Junta propondrá a la Cámara en Pleno, las modificaciones y añadiduras al Reglamento que resulten necesarias a la luz de la experiencia.

43 Artículo 127 del Reglamento del Bundestag alemán, relativo a la interpretación del reglamento: "(1) Cuando en el transcurso de una sesión del Bundestag surjan dudas acerca de la interpretación del presente Reglamento, el presidente de la sesión las dirimirá para el caso concreto.... El presidente del Bundestag, una comisión, un grupo parlamentario, una cuarta parte de los miembros de la Comisión de Verificación Electoral, Inmunities y Reglamento o un cinco por ciento de los miembros del Bundestag podrán exigir que la interpretación sea sometida al Bundestag para que resuelva".

44 De algunos de los métodos de interpretación de los que hace uso el Poder Judicial de la Federación se da cuenta en la sentencia relativa a la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*, 24 octubre de 2005, pp. 37-47, sección tercera.

9.7.1.2 En sede jurisdiccional

Diversos precedentes jurisdiccionales evidencian la posibilidad de controlar en sede jurisdiccional a la legislación y las decisiones internas del Congreso, antes protegidas por el principio de autonomía parlamentaria.

El control jurisdiccional implica que los controles intra-orgánicos no han sido efectivos, por lo que los destinatarios buscan un control externo; asimismo, los parlamentarios que no pudieron modificar las decisiones pueden acudir a este tipo de medios de control, agotando los recursos al interior.

9.7.1.2.1 Formación del Derecho Parlamentario

Las disposiciones parlamentarias deben estar sometidas a la Constitución, la cual prevé principios esenciales de funcionamiento del Poder Legislativo y derechos fundamentales. Existen controles internos en el Congreso que deben evitar que se transgreda la Constitución. Sin embargo, cuando estos resulten insuficientes, es posible acudir a los controles jurisdiccionales contra el acto parlamentario que se considere inconstitucional.

Además del principio democrático que debe regir el funcionamiento de las Cámaras, se deben observar otros principios generales, tales como el de autonomía, el principio de publicidad, el de oralidad, el de predominio de la actividad colegiada, predominio de las mayorías y, finalmente, el de respeto de las minorías (Alonso, 2002, pp. 157-160).

Respecto a la relación entre los principios funcionales y las normas procesales parlamentarias, estos deben tender al mantenimiento de una práctica respetuosa de las condiciones de igualdad; el legislador debe reconocer los derechos de las minorías en las normas que rigen el funcionamiento de las Cámaras.

La preservación de los principios y los derechos fundamentales hace necesaria la intervención del Poder Judicial en circunstancias excepcionales, a fin de preservar la constitucionalidad.

A nivel de derecho comparado encontramos diversos ejemplos: en España los reglamentos parlamentarios son objeto de control de constitucionalidad.⁴⁵ En Francia, los reglamentos parlamentarios deben ser aprobados por el Consejo Constitucional previamente a ser aplicados, lo que constituye un importante control de constitucionalidad de su contenido (Tortolero, 2008, pp. 660, 662 y 663). En Italia, la Corte Constitucional ha señalado la exclusión de los reglamentos parlamentarios como normas susceptibles de ser objeto de control constitucional (Ortega, 1999, p. 184).

En nuestro sistema, las normas parlamentarias son objeto de control constitucional, como el resto de legislación ordinaria.

El artículo 70 constitucional establece la autonomía del Congreso, que debe anteponerse fundamentalmente al Ejecutivo, pero no impide el control por parte de los órganos judiciales. El control de

45

Art. 27.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

las normas parlamentarias es de suma importancia en tanto que su inconstitucionalidad puede trasladarse a aquellas que se produzcan en virtud de su aplicación.

En la Constitución se buscó proteger al Legislativo de las constantes intromisiones del Ejecutivo, presente en la época postrevolucionaria y hasta los noventa, cuando se llegó al extremo de promulgar el Reglamento Interior del Congreso. Así, se consideró necesario proteger la formación de la principal norma del Congreso General frente al Presidente de la República (Cervantes, 2010, p.79).

La Ley Orgánica del Congreso puede ser objeto de control vía acción de inconstitucionalidad o amparo contra leyes, a fin de garantizar que los legisladores observen la Constitución y no vulneren los derechos fundamentales.

En cuanto a los acuerdos parlamentarios, más que normas, pueden ser considerados como resoluciones para aplicar la norma principal; sin embargo, pueden convertirse en disposiciones reglamentarias, que son objetadas por medio del juicio de amparo si vulneran derechos fundamentales (Cervantes, p. 79).

El control de la formación de legislación parlamentaria es recurrente en materia local desde febrero de 1999;⁴⁶ desde el año 2000 hay la posibilidad de someter a control jurisdiccional las disposiciones que rigen al Congreso de la Unión (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, agosto del 2000, p. 575), lo anterior se deriva de criterio jurisprudencial.

9.7.1.2.2 Control jurisdiccional de la interpretación de normas parlamentarias

La interpretación puede menoscabar los derechos fundamentales o la Constitución, por lo que su control jurisdiccional es necesario, pero debe ser un recurso extraordinario. Lo anterior supone que los controles intra-orgánicos del Congreso han fallado.

La acción de inconstitucionalidad 26/2004 (Semanao Judicial de la Federación, 88/2005, p. 790; 87/2005, p. 789), señala que la interpretación que el Poder Legislativo realiza tanto a la Constitución y a las normas secundarias puede ser objeto de control.

El control de la interpretación que el Poder Legislativo hace, supone el control de actos externos e internos de las Cámaras; razón por la que se debe contar con medios externos que combatan los excesos de la mayoría, cuyo papel es fundamental durante la consolidación de las interpretaciones.

Respecto al control de la interpretación de las normas parlamentarias, Francesc Pau i Vall indica que las normas intra-parlamentarias pueden provenir de la función interpretativa o supletoria (1997, p. 411), por lo que es necesario analizar la posibilidad de control de estas.

46 En las siguientes tesis de jurisprudencia derivadas de acciones de inconstitucionalidad queda evidenciada la posibilidad de controlar en vía jurisdiccional las normas parlamentarias: Tesis P./J. 5/99, *Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, México, febrero de 1999, p. 288; Tesis P./J. 6/99, *Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, México, febrero de 1999, p. 285.

Con respecto a la forma en que se toman las decisiones por parte de los órganos parlamentarios, Francisco J. Gutiérrez Rodríguez (2005) comenta que estas revisten forma jurídica, en la medida que no suponen sino la aplicación del derecho parlamentario; sin embargo, agrega que la composición política del órgano parlamentario trae como consecuencia que a veces se privilegie más el interés de partido que la fundamentación técnica, lo que puede derivar no solo en una infracción del reglamento sino en una vulneración de derechos fundamentales (p. 252).

El Pleno es el intérprete más importante de la legislación Parlamentaria.⁴⁷ A través de los medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad es posible establecer parámetros que limiten la interpretación de los órganos parlamentarios;⁴⁸ no obstante, se observa muy limitada, lo cual, si bien contribuye a preservar la autonomía parlamentaria, también representa un inconveniente para preservar los derechos fundamentales.

9.7.1.2.3 Control sobre el procedimiento de solicitud de licencia para separarse del cargo de legislador

La sentencia del juicio SUP-JDC-1711/2006⁴⁹ señaló que los actos parlamentarios no forman parte de los derechos político-electorales, no son objeto de control jurisdiccional electoral. Sin embargo, en el caso de “Las Juanitas”, expediente SUP-JDC-3049/2009 y su acumulado SUP-JDC-3048/2009, el TEPJF reconoce tener competencia, y determinó que le asistía la razón a la quejosa y ordenó a la Mesa Directiva responder a su solicitud.

El 13 de enero de 2010, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente determinó no aprobar la solicitud de licencia, resolución que impugnó la diputada afectada, de nueva cuenta dicha Comisión determinó no aprobar la solicitud de licencia indefinida para separarse de su cargo como diputada federal (expediente SUP-JDC-8/2010),⁵⁰ en la sentencia que recayó sobre este recurso se ratificó la competencia del Tribunal Electoral para conocer del asunto planteado por la diputada, sin embargo, fue improcedente la vía del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano toda vez que el acto impugnado es de carácter “administrativo-parlamentario”.

Octavio Ramos Ramos (2011) comenta que toda resolución debe sustentarse en la norma y ser objeto de control de constitucionalidad y legalidad por un tribunal; sin embargo, también destaca que las resoluciones del Tribunal Electoral han considerado que ningún acto o resolución de derecho parlamentario administrativo puede ser objeto de control, conclusión que no ha sido compartida de manera unánime, ya que se confronta

47 Como ejemplo aludimos al Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, donde se estableció el trámite para la discusión y votación de la minuta con proyecto de decreto por el que se reformó y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución en materia energética. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 11 de diciembre de 2013, anexo XI.

48 Los parámetros se pueden encontrar en el contenido en las siguientes tesis de jurisprudencia: Tesis P./J. 36/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxix, México, abril de 2009, p. 1109; Tesis P./J. 37/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxix, México, abril de 2009, p. 1110.

49 Sentencia disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2006/JDC/SUP-JDC-01711-2006.htm>.

50 Sentencia disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/JDC/SUP-JDC-00008-2010.htm>.

con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que implica la sujeción de todos los órganos del Estado a la Constitución y a la ley, incluidos los órganos parlamentarios (pp. 5 y 6).

Si bien el control que se ejerce sobre los actos vía jurisdicción electoral aún no es significativo en términos cuantitativos, el hecho es que estos medios de control han sido sumamente efectivos para revertir importantes vulneraciones a los derechos fundamentales. Pese a esto, todavía imperan ciertos criterios que limitan esta posibilidad.

9.7.1.2.4 Control sobre el nombramiento y remoción de funcionarios parlamentarios

Es de destacar que en Inglaterra un empleado de la Cámara de los Comunes puede acudir a los tribunales ordinarios o industriales (Torres, 1995, pp. 69 y 70), con lo que se garantiza el derecho de acceso a la justicia de los empleados del Parlamento. En las Cortes españolas (Martínez, 2007, pp. 138 y 139), en la actualidad se puede apreciar que los problemas jurídicos del personal parlamentario han sido superados en ese país, quedando expreso el sometimiento de la actividad administrativa de las Cortes Generales y el resto de las Asambleas Legislativas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el caso de nuestro país, hay una gran cantidad de precedentes en torno al control en sede jurisdiccional de las controversias entre las Cámaras y el personal a su servicio; pues la carencia de este tipo de control supondría una contradicción con el derecho fundamental de acceso a la justicia de los funcionarios al servicio del Poder Legislativo.

Cabe añadir que a partir del control jurisdiccional ejercido en las controversias entre las Cámaras y sus trabajadores se han fijado precedentes que nos muestran cómo la regulación de esta relación es una competencia autónoma de cada Asamblea.

9.7.2 Control de los actos externos

El control de los actos externos implica la supervisión de las acciones que afectan directamente a los ciudadanos, por ello son los que presentan mayor grado de desarrollo. El principal acto externo es la expedición de leyes, cuyo antecedente de control es de 1847 con la creación del amparo.

Por los excesos derivados de la emisión de actos externos, se ha generado una amplia gama de recursos políticos y jurisdiccionales; los controles más importantes son de índole jurisdiccional.

Los actos externos son aquellos cuyas consecuencias se articulan hacia el exterior del Poder Legislativo, mismos que pueden ser objeto de revisión por medio de controles extraparlamentarios.

9.7.2.1 Control del procedimiento legislativo

Las actuaciones de los órganos parlamentarios suponen procedimientos complejos, normados en términos específicos para lograr la participación de las distintas corrientes de opinión en las Cámaras (Biglino, 2001 p. 184). Los procedimientos de los órganos parlamentarios deben garantizar la participación de las minorías, así las cosas, si las decisiones que son tomadas por la mayoría a lo largo del procedimiento de creación de leyes contravienen alguna garantía constitucional, ha de considerarse la posibilidad de revisarlas, aún si esta revisión se lleve a cabo una vez culminado el proceso (Cervantes, 2010 p.80).

Los controles del procedimiento legislativo con más efectividad son los jurisdiccionales, tales como el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, que no proceden contra las fases del procedimiento legislativo sino en contra de leyes o reformas ya aprobadas, que suponen actos parlamentarios legislativos. Al respecto, la jurisprudencia ha consolidado el carácter unitario de dicho procedimiento legislativo, razón por la que, si bien pueden revisarse sus fases, esto solo es posible a partir de que este se ha agotado, considerándolo una unidad.

En España se ha propuesto la procedencia del recurso de amparo para revisar la constitucionalidad de cada fase del procedimiento legislativo, sin embargo, se estima que las revisiones deben darse al final de este y tomarlo como una unidad.

Durante la revisión de los actos parlamentarios derivados del procedimiento legislativo no se deben violentar los derechos fundamentales o vulnerar la autonomía interna del Congreso, razón por la cual, la revisión de los actos o fases internas de este proceso no pueden ser objeto de un control que desvincule ambos valores constitucionales.

En España, la revisión del procedimiento legislativo se ha limitado al control por inobservancia de las reglas que rigen el procedimiento de creación de leyes (Morales, 2008, p. 19), la revisión de la observancia de dichas reglas también se da en nuestro país. Sin embargo, hoy día, hay cada vez más resoluciones judiciales que van más allá de la revisión procedimental y se pronuncian sobre el contenido sustancial de la ley aprobada por las Cámaras.

Finalmente, es de destacar que en materia de control de la legislación, el Poder Judicial incide cada vez más en el contenido de la Ley, no solo a través de la inaplicación de las normas declaradas inconstitucionales, sino también mediante interpretaciones que pueden considerarse integrativas del texto revisado. Sin embargo, el exceso de control judicial puede ir en contra de los procesos democráticos, ya que modificar las decisiones legislativas por un órgano que carece de un aval democrático directo, puede generar cuestionamientos con respecto a la legitimidad de esas modificaciones. Razón por la que pudieran plantearse métodos de control sobre estos importantes actos, mediante los cuales se preserve su contenido democrático, al interior de los propios órganos parlamentarios, como comisiones especializadas en las cuales se pudiera controvertir la legitimidad de los actos que estos cuerpos emiten, lo que avalaría su legitimidad.

9.7.2.2 Controles de actos no legislativos

En Italia, Alemania y España encontramos ejemplos relevantes de control de los actos no legislativos, en donde existe la revisión constitucional a las decisiones o actos sin valor de ley de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las asambleas legislativas (Martín-Retortillo, 1985, pp. 83 y 84).

En el caso de México, son pocos los actos no legislativos de los órganos parlamentarios con relevancia jurídica externa que pueden vulnerar derechos fundamentales. Cabe añadir que la mayoría de los actos externos no normativos solo son objeto del control de la opinión pública, razón por la cual es menester fortalecer los mecanismos para que este tipo de control sea más efectivo.

9.7.2.1.1 Control de procedimiento de declaración de procedencia

El procedimiento para declarar la procedencia contra un funcionario aforado es un acto parlamentario, materialmente administrativo, ya que el Congreso es el órgano facultado para aplicarlo, cuyo destinatario puede ser un funcionario que no es miembro del Poder Legislativo, es así que el acto llega a tener alcances externos. Dicho acto puede llegar a vulnerar los derechos fundamentales del funcionario o de las víctimas de un delito, como en el caso de la negativa para proceder penalmente en contra del funcionario, lo cual puede deparar en perjuicio a su derecho de acceso a la justicia.

A pesar de las violaciones potenciales a la Constitución que pueden producirse durante el desarrollo del procedimiento de declaración de procedencia, en nuestro sistema, el control jurisdiccional de constitucionalidad de este, ha sido reducido; no obstante, existen importantes precedentes que establecieron la posibilidad de controlar este tipo de actos parlamentarios, como el caso del procedimiento del senador Aldana Prieto (*Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 30 de septiembre del 2002). A pesar de lo anterior, en 2004 se emitió jurisprudencia (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre del 2004, p. 6) que determinó que los actos emitidos por la Cámara de Diputados y su Sección Instructora en este procedimiento no pueden ser recurridos, ni siquiera a través del amparo. Finalmente, la Ley de Amparo de 2013 eliminó cualquier posibilidad de revisión de la declaración de procedencia por vía de amparo, de acuerdo con lo previsto por su artículo 61, fracción VII.

9.7.2.1.2 Control del juicio político

Desde 1917 hasta la fecha, ningún juicio político a nivel federal ha sido tramitado en su totalidad. Durante años solo sirvió como instrumento para mantener la disciplina política en torno al Presidente de la República (Cervantes, 2010, p. 86). Hoy en día ya no está en manos del Ejecutivo, y se presenta un número mayor de denuncias sin que hasta ahora, ninguna haya sido procesada en su totalidad, es así que el ciudadano afectado podría considerar que se le está negando el derecho al acceso a la justicia al no proceder políticamente en contra del funcionario denunciado.

Derivado de la jurisprudencia en materia de declaración de procedencia se estableció que es improcedente el juicio de amparo contra las fases del procedimiento de juicio político (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril del 2007, p. 1762), este criterio equipara de manera indebida ambos procedimientos, sin embargo, se trata de facultades distintas, una administrativa y la otra jurisdiccional, por lo que no puede asignárseles el mismo trato. La resolución del juicio político tiene consecuencias definitivas y no es posible que sean revisadas por otro órgano. Es así que la Ley de Amparo de 2013 ha eliminado la posibilidad de controlar al juicio político mediante el juicio de amparo.

9.7.2.1.3 Control de nombramientos y ratificaciones

La facultad del Poder Legislativo de designar o ratificar a un funcionario tiene gran relevancia en el sistema constitucional, por lo que se debe realizar con apego a la Constitución y con respeto a los derechos fundamentales de los participantes y contar con un medio de revisión del procedimiento a fin de resolver cualquier controversia que se presente.

En el caso de España, se exige una mayoría calificada como garantía de legitimidad. No obstante, la elección de otros órganos constitucionales no es exclusiva del Parlamento. En el sistema español es controlable la función electiva, en caso de que se considere vulnerado algún derecho fundamental, existe el amparo contra actos parlamentarios de las asambleas legislativas ante el Tribunal Constitucional, que procede contra este tipo de actos cuando queden firmes y no posteriormente a agotar una vía judicial que en este caso está vedada.

En nuestro sistema, corresponde a las Cámaras del Congreso el nombramiento y ratificación de diversos funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Judicial y de diversos órganos constitucionales autónomos.

A veces, el ejercicio de esta facultad ha suscitado la pretensión, por parte de los sujetos involucrados en los procedimientos de designación, de obtener la protección del Poder Judicial de la Federación con respecto de actos parlamentarios a los que consideran como violatorios de sus derechos fundamentales.

En el caso de la designación del presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en 2005, se solicitó amparo, mismo que fue negado. Sin embargo, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, finalmente consideró la procedencia del juicio de amparo en contra de este acto parlamentario, de la que emanó una tesis aislada que señala que se violó la garantía de legalidad por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Además, se consideró que el juicio de amparo no es manifiesta y notoriamente improcedente conforme al artículo 73, fracción VII, de la ley de la materia entonces vigente, porque la elección no dependió del voto popular (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril del 2006, p. 970).

Por lo que se refiere al proceso de designación del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Suprema Corte en tesis aislada (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre del 2006, p. 230) señaló que en el caso de que se reclame la decisión final o cualquier acto emitido en el procedimiento de elección o ratificación del presidente de dicha Comisión, el juicio de garantías ha de ser

improcedente con fundamento en el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, entonces vigente, el juez de Distrito señaló que es improcedente el amparo contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

Los ministros argumentaron que reclamar cualquier acto emitido por el Senado para la designación de un funcionario, no era procedente ya que si la acción constitucional no procede, mucho menos el amparo contra cualquier otro acto intermedio. La constitución no señala que el acto del Senado relativo a la elección del presidente de la CNDH sea un acto soberano, la Corte si lo reconoció así, y no era posible controvertir ninguna fase del procedimiento.

La Ley de Amparo de 2013, en su artículo 61, fracción V, establece que es improcedente el juicio de amparo contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras cuando objetan o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar algún cargo, empleo o comisión de la administración pública federal, centralizada o descentralizada, órganos autónomos u órganos jurisdiccionales.

En el caso del presidente del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo del 2010, p. 833), la Segunda Sala de la Corte estableció en jurisprudencia que la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, entonces vigente, se actualizaba cuando la Constitución federal o la de alguna entidad federativa confería al órgano legislativo la facultad de resolver sobre la elección, remoción o suspensión de funcionarios. Lo que en este caso, a consideración de la Sala, ocurrió debido a que en los artículos 35, fracción XXXIII, de la Constitución y 43, fracciones I a VII, de la Ley de Transparencia e Información Pública (ambas locales) confieren a su Congreso la facultad para elegir o ratificar al presidente del Instituto, la cual de acuerdo con los ministros "reviste características que permiten clasificarla como soberana, aun cuando el texto normativo no le atribuya tal adjetivo", por lo que el juicio de amparo, se debe considerar improcedente.

Se ha ejercido control sobre los procesos de nombramiento solo en el caso de la expedición de la legislación que los regula; como fue el caso de la resolución de la controversia constitucional, referente a regular la legislación local de Morelos para la designación por parte del Congreso estatal de los magistrados numerarios o supernumerarios del Tribunal Superior de Justicia local (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo del 2013, p. 167).

Se concluye que no es posible el juicio de amparo contra actos de nombramiento o ratificación de funcionarios, criterio que finalmente se concretó con la nueva Ley de Amparo; sin embargo, en la creación de leyes tendentes a regular este procedimiento se estimó posible su control por parte del Poder Judicial.

En las últimas reformas constitucionales en materia política se ha establecido el nombramiento y ratificación de más funcionarios públicos por parte de los órganos parlamentarios, esto es, lo que antes era excepcional hoy es recurrente; subsistiendo la falta de controles para evitar la vulneración de la Constitución y de los derechos fundamentales, reduciéndose estos a una débil opinión pública. Por lo tanto, se debería repensar la posibilidad de controlar algunos de los procedimientos electivos, a la par de fortalecer la participación ciudadana en los mismos y, con esto su control social.

9.7.2.1.4 El control de nombramientos de órganos electorales

En la justicia electoral se han presentado ejemplos notables del control de los actos del Poder Legislativo, esto desde el 11 de abril de 1874 en que la Suprema Corte dictó su resolución al caso “Amparo Morelos”, que determinó la ilegitimidad de la elección del gobernador de Morelos (González Blanco, 2002, p. 48).

Con la reforma constitucional de 1996, los órganos de justicia electoral han tenido un papel determinante sobre los actos internos y externos del Poder Legislativo, como en la sentencia que revocó la designación de los consejeros electorales del Instituto Electoral local por parte del Congreso de Yucatán, considerada ilegal. Al respecto el PRD y PAN interpusieron recursos de inconformidad y promovieron un juicio de revisión constitucional electoral. Como resultado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que el acuerdo del Congreso por el que se designó a los consejeros electorales de Yucatán era contrario a la Constitución, de ahí que se acordara su revocación y se ordenara que se repusiera el procedimiento conforme a la ley; sin embargo, el Congreso local se negó a acatar el fallo, y el Tribunal repuso el procedimiento al organizar la insaculación prevista por la legislación electoral local y al designar un nuevo consejo.

Otro precedente se dio en 2011, por la falta de designación de los consejeros del Instituto Federal Electoral, que debían ser nombrados por la Cámara de Diputados; el diputado Jaime Cárdenas presentó el 15 de noviembre de 2011 un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra la omisión consistente en que hasta ese momento habían omitido presentar la propuesta de consejeros electorales del Instituto Federal Electoral al Pleno del órgano legislativo, para efectos de elegir a los tres consejeros faltantes. No obstante que, el 6 de octubre de 2011 la Junta de Coordinación Política presentó al Pleno, una propuesta con tres nombres para elegir a los consejeros, la cual no pudo culminar por no lograrse la mayoría calificada.

La Sala Superior consideró que el diputado Cárdenas Gracia contaba con interés legítimo para cuestionar la falta de integración absoluta del órgano encargado de organizar las elecciones federales. Dicha Sala requirió a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados que procediera a celebrar los actos para la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Lo anterior, porque consideró que los órganos del Congreso de la Unión, responsables del procedimiento, omitieron proveer los actos tendientes a someter al Pleno la formulación de la propuesta de candidatos y a designar, lo que vulnera el principio de legalidad constitucional (Alanís, 2013, pp. 14 y 15). Dicha resolución fue acatada por el órgano parlamentario, por lo que se procedió a la elección de los consejeros.

9.7.2.1.5 La posibilidad de control de la formación del Presupuesto de Egresos

En el control del Presupuesto de Egresos es posible la intervención del Poder Judicial, hay jurisprudencia al respecto. Además, hay criterios que señalan que el Ejecutivo puede presentar observaciones sobre el “Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación”. Por su parte, hay tratadistas que sostienen una opinión distinta, su argumento es que este es un acto unicameral (Valadés, 1998, p. 62; Arteaga, 1999, p. 466).

Este precedente tiene su origen en la controversia constitucional, interpuesta por el Presidente de la República, en contra la aprobación del “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) para el 2005”,⁵¹ publicado en el DOF el 24 de octubre de 2005,⁵² la Corte concluyó que el Presidente de la República sí contaba con facultades para hacer observaciones al “Decreto de Presupuesto”, las que, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados presentes (Diario Oficial de la Federación, 24 de octubre del 2005, p. 47, sección tercera). Se declaró al Acuerdo del Pleno su invalidez y la nulidad de dicho Presupuesto en la parte que fue objeto de observaciones, para que la Cámara de Diputados se hiciera cargo de solventarlas; la determinación anterior solo constituye una referencia aislada, por no tener la votación suficiente prevista en el artículo 105 constitucional en su fracción I, para tener efectos generales, ya que contó con solo 6 votos (Diario Oficial de la Federación, 24 de octubre del 2005, p. 53, sección tercera).

En el caso del control del Presupuesto de Egresos, resulta importante que la Constitución sea el medio expreso para aclarar la posibilidad de que un acto de naturaleza financiera sea controlado durante el proceso de su formación por parte del Poder Ejecutivo a fin de dotarlo de certeza jurídica, y no se derive esta posibilidad de una interacción de su propio texto.

Conclusión

1.El concepto “control” no es unívoco, puede adquirir el carácter parlamentario, judicial, social y administrativo bajo diferentes aspectos, tales como freno, vigilancia, revisión e inspección de los actos; para el caso de la defensa de la Constitución existen controles políticos, sociales y jurídicos, actualmente estos últimos constituyen el medio más efectivo para los actos contrarios a la Constitución y derechos fundamentales y se dividen en concentrados, difusos y mixtos; los primeros son llevados a cabo por un solo órgano especializado, los difusos se encuentran dispersos a lo largo de diversos órganos y los mixtos conjugan a los dos anteriores; por lo que se refiere a México, se ha instaurado un control jurídico mixto de actos parlamentarios.

2.La autonomía parlamentaria, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 70 de nuestra carta magna en su último párrafo, tiene por objetivo impedir la intromisión indebida de los órganos del Estado, y hoy en día, de entes privados que pretendan influir ilegítimamente sobre sus decisiones.

51 Los actos de la Cámara que fueron combatidos son: 1. El Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura, del 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno, por el que se desechan las observaciones del Presidente de la República a las modificaciones que realizó la Cámara de Diputados al proyecto de presupuesto para 2005; 2. Diversas disposiciones y anexos del DPEF para el Ejercicio Fiscal 2005. 3. Los mandatos previstos en los artículos transitorios y anexos del DPEF 2005, mediante los que de acuerdo con el Ejecutivo se establecía la realización por parte de este, sus dependencias y entidades de actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución.

52 Sentencia relativa a la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*, 24 octubre de 2005, p. 6, sección segunda.

3. El control judicial no puede ser considerado una vulneración de la autonomía parlamentaria, siempre y cuando esta no sea excesiva, esto es, que el juzgador limite demasiado el principio democrático que debe regir la actuación del legislador y se generaren decisiones en sentido positivo que pudieran modificar las decisiones del Poder Legislativo.
4. El principio democrático es un modo de expresión de la voluntad del propio soberano, el pueblo; que debe estar presente en el desarrollo de todas las funciones que llevan a cabo los órganos parlamentarios, incluido el proceso de formación de leyes, lo que implica que están dotadas de legitimidad al ser aprobadas por representantes de todas las fuerzas políticas presentes en el Poder Legislativo y, por tanto, los derechos y obligaciones que emanan de las leyes se traduce en acuerdos justos para todos los componentes sociales.
5. La interpretación parlamentaria, que es objeto de control al interior por el Pleno de la Cámara, se mantiene en sede parlamentaria a menos que se violenten derechos fundamentales o sea inconstitucional, en ese caso puede ser controlada en sede jurisdiccional.
6. Existe la posibilidad de controlar en sede jurisdiccional a la legislación y las decisiones internas de las Cámaras, lo anterior implicaría que los controles intra-orgánicos hayan fallado.
7. Si bien el artículo 70 constitucional establece la autonomía del Congreso que debe anteponerse al Ejecutivo, no impide el control por parte de los órganos judiciales, así la Ley Orgánica del Congreso puede ser objeto de control vía acción de inconstitucionalidad o amparo contra leyes, a fin de garantizar que los legisladores observen la Constitución y los derechos fundamentales.
8. Los acuerdos parlamentarios son las resoluciones para aplicar la norma principal, pueden ser objetados por medio del juicio de amparo si vulneran derechos fundamentales.
9. Los actos externos son aquellos cuyas consecuencias se articulan hacia fuera del Poder Legislativo, pueden ser objeto de revisión por medio de controles extraparlamentarios, tales como el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, estos no proceden contra las fases del procedimiento legislativo sino en contra de leyes o reformas ya aprobadas.
10. En materia de control de la legislación, el Poder Judicial incide cada vez más en el contenido de la ley, no solo a través de la inaplicación de las normas declaradas inconstitucionales, sino también mediante interpretaciones que pueden considerarse integrativas del texto revisado. Sin embargo, el exceso de control judicial puede ir en contra de los procesos democráticos, ya que modificar las decisiones legislativas por un órgano que carece de un aval democrático directo, puede generar cuestionamientos con respecto a la legitimidad de esas modificaciones.
11. En el caso del procedimiento para declarar la procedencia contra un funcionario aforado es improcedente su revisión por vía de amparo, lo mismo ocurre con la resolución del juicio político.
12. La facultad del Poder Legislativo de designar o ratificar a funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Judicial y de diversos órganos constitucionales autónomos, tiene gran relevancia en el sistema constitucional, por lo que se debe realizar con apego a la Constitución y a los derechos fundamentales, al respecto es improcedente el juicio de amparo contra estos actos.

13. En el control del Presupuesto de Egresos es posible la intervención del Poder Judicial, asimismo, el Ejecutivo puede presentar observaciones sobre el "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación".

Fuentes

- ALANÍS, M. *et al.* (2013). Designación de consejeros del Instituto Federal Electoral. Expediente SUP-JDC-12639/2011. *Diálogos Judiciales. Versiones estenográficas.* (núm. 2).
- ALONSO, J. (2002). *Introducción al derecho parlamentario*, Madrid, Dickinson.
- ÁLVAREZ, E. (1997). Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional, en Francesc Pau i Vall (coord.), *Parlamento y justicia constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi.
- ARAGÓN, M. (2002). *Constitución, democracia y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- _____. (1999). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- ARANDA, E. (1998). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARTEAGA, E. (1999). *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press.
- BIGLINO, P. (2001). Acto Parlamentario. Aragón, M. (coord.). *Temas básicos de derecho constitucional*, (t. II). Madrid, Civitas.
- _____. (agosto de 2001). Parlamento, principio democrático y justicia constitucional. *Revista de Derecho.* (vol. 12).
- CARRÉ, R. (1998). *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CERVANTES, J. (agosto de 2010). El control constitucional y su impacto en el trabajo legislativo. *Expediente Parlamentario.* (núm. 24). México.
- DE ALFONSO, C. (1997). El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento Parlamentario. Francesc Pau i Vall (coord.). *Parlamento y justicia constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (21 de febrero de 2012). LXI Legislatura, año III.
- DIEZ-PICAZO, L. (julio-septiembre de 1988). La estructura del gobierno en el derecho español. *Documentación Administrativa.* (núm. 215).
- ELÍAS, E. y SILVA, L. (2011). La fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad en amparo contra normas. González, M. y Ferrer Mac-Gregor, E. (coords.). *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, t. II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- FERNÁNDEZ, T. (1998). De la arbitrariedad del legislador. *Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Civitas.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO, C. (1981). Reglamentos parlamentarios y ordenamiento jurídico. *Revista de Derecho Político.* (núm. 9).
- FERRAJOLI, L. (1999). Jueces y política. *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas.* (año 4, núm. 7). *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* (30 de septiembre de 2002), número 1098-I.
- GARCÍA, E. (2001). Justicia constitucional, en Aragón Reyes, Manuel, *Temas básicos de derecho constitucional*, t. III, Madrid, Civitas.
- GÓMEZ, E. (2008). *La autonomía parlamentaria en la Práctica Constitucional Española*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- GONZÁLEZ BLANCO, C. (2002). Los problemas en la ejecución de una sentencia histórica. González, M. y Acevedo, E. (coords.). *El amparo Morelos.* Congreso del Estado de Morelos, Instituto de Investigaciones Legislativas, XLVIII Legislatura, México, Editora Laguna.
- GONZÁLEZ, M. (1997). A ciento cincuenta años del Acta de Reformas. *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- GUTIÉRREZ, F. (2005). El derecho fundamental al debate parlamentario. *Anuario de Derecho Parlamentario.* (núm. 16).
- KELSEN, Hans (2005). *Esencia y valor de la democracia*, México, Ediciones Coyoacán.
- MARTÍNEZ CORRAL, J. (2007). El control judicial de los actos de administración y gestión del Parlamento. Francesc Pau i Vall (coord.). *Parlamento y Poder Judicial. XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, AELPA, Tecnos.*

- MARTÍNEZ, L. (1999). *Introducción al derecho parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Pamplona, Aranzadi.
- MARTÍN-RETORTILLO, L. (mayo-agosto, 1985). El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento. *Revista de Administración Pública*. (vol. 2, núm. 107).
- MEEHAN, J. (1976). *Teoría y técnica legislativas*, Buenos Aires, Ediciones Depalma.
- MORALES, J. (2008). *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ORTEGA, C. (1999). La inviolabilidad parlamentaria, las funciones propias de los parlamentarios y la doctrina de los Interna Corporis Acta en la Jurisprudencia reciente de la Corte Constituzionale italiana. *Teoría y Realidad Constitucional*. (núm. 3, primer semestre).
- PAU I VALL, F. (coord.). (1997). Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional. *Parlamento y justicia constitucional. iv Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi.
- PÉREZ-SERRANO, N. (1981). Hacia una teoría de los actos parlamentarios. *Revista de Derecho Político*. (núm. 9).
- RAMOS R., O. (2011). *El control judicial electoral de la función parlamentaria*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral.
- P./J. 5/99 (febrero de 1999). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. ix, México, p. 288.
- P./J. 6/99 (febrero de 1999). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. ix, México, p. 285.
- P./J. 11/2013 (9ª) (mayo de 2013). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, libro xx, México, p. 167.
- P./J. 82/2000 (agosto de 2000). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xii, México, p. 575.
- P./J. 87/2005 (julio de 2005). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xii, México, p. 789.
- P./J. 88/2005 (julio de 2005). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxii, México, p. 790.
- P./J. 100/2004 (octubre de 2004). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xx, México, p. 6.
- I.17o.A.3 A (abril de 2007). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxv, p. 1762.
- I.4o.A.518 A (abril de 2006). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxiii, México, p. 970.
- 2a. LXXXIX/2006 (diciembre de 2006). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxiv, México, p. 230.
- 2a./J. 71/2010 (mayo de 2010). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. xxxi, México, p. 833.
- IV.1o.A.17 A (agosto de 2012). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro xi, t. 2, México, p. 1596.
- TORRES, I. (1995). El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra. *Revista Española de Derecho Constitucional*. (año 15, núm. 43).
- TORTOLERO, F. (2008). El control constitucional de los reglamentos Parlamentarios. Ferrer, E. y Zaldívar, A. (coords.). *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, t. III (Jurisdicción y control constitucional), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons.
- URIBE, E. (enero-abril de 2006). Principios constitucionales y reforma de la Constitución. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. (nueva serie, año XXXIX, núm. 115).
- Valadés, D. (1998). *El control del poder*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Semblanzas

1. Juan Carlos Cervantes Gómez

Licenciado, maestro y doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; posdoctorado en control parlamentario y políticas públicas, Universidad de Alcalá. Es profesor en la Facultad de Estudios Superiores Aragón y la Facultad de Derecho de la UNAM. Autor de la obra *El control de la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo* y coordinador del libro *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria*. Ha escrito diversos artículos, entre ellos: *El papel de la función de información política del Poder Legislativo en el fortalecimiento de la representación*; *Elementos de técnica legislativa*; *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*. Es director general del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

2. Alberto del Castillo del Valle

Licenciado en derecho, Facultad de Derecho, UNAM; maestro en Ciencias Penales, Instituto Nacional de Ciencias Penales; doctor en derecho, Universidad Panamericana y, doctor en cultura en derechos humanos, Centro Universitario Columbia. Es profesor en la Facultad de Derecho, la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM, del Instituto Nacional de Ciencias Penales, de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y del Centro Universitario Columbia. Autor de diversas obras, entre ellas: *Compendio de juicio de amparo*; *Derechos humanos, garantías y amparo*; *Ley de amparo comentada*; *Práctica forense de amparo*.

3. María Guadalupe Durán Alvarado

Licenciada y maestra en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestra en educación superior, Universidad de las Américas y doctora en ciencias penales, Universidad Tepantlató. Es profesora en la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM; del Instituto de Estudios Superiores Manuel José de Rojas. Miembro del Consejo Técnico de la FES Aragón. Por su destacado mérito universitario recibió el Reconocimiento Sor Juana Inés de la Cruz, 2011, UNAM.

4. Jaime Hernández Sánchez

Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; especialidad en derecho económico y corporativo, Universidad Panamericana; especialidad en juicios orales y penales, maestro en derecho procesal

penal y doctor en derecho penal por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas A.C. Es profesor en la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM; del Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico A.C. Se ha desempeñado como profesor del Colegio de Alta Dirección Empresarial S.C. y como director jurídico y de recursos humanos en el grupo empresarial mexicano GRUPO PMD S.A. de C.V.

5. Andrés López Lara

Licenciado en derecho y maestro en derecho administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México; especialidad en derecho intelectual, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados A.C. Profesor en la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM. Desempeñó diversos cargos públicos, entre ellos: subprocurador de protección de los derechos de los contribuyentes en la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; abogado auditor en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, actual Secretaría de la Función Pública; secretario de acuerdos de Sala Regional y secretario de acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; director de quejas y reclamaciones en la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

6. Ares Nahim Mejía Alcántara

Licenciado, maestro y doctor por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM. Desempeñó diversos cargos, entre ellos: director general de Asuntos Jurídicos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; consultor de UNICEF para el estudio de país sobre niñas, niños y adolescentes carentes de cuidados parentales; representante de México ante la Conferencia Internacional de la Haya, para la elaboración de protocolos en materia de adopción, restitución de menores y cobro internacional de pensión alimenticia. Es el creador del Sistema Informático de Adopción. Es titular de la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés de la Secretaría de la Función Pública.

7. Miguel Mejía Sánchez

Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor en la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM. Desempeñó diversos cargos, entre ellos: subgerente de contratos y convenios de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; consejero suplente en el Órgano de Gobierno del Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario; asesor del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República; director jurídico de la alcaldía Tlalpan, Ciudad de México; asesor de la Coordinación de Delegaciones del Instituto Nacional de Migración.

8. Isidro Mendoza García

Licenciado, maestro y doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; especialidad en justicia constitucional y derechos humanos, Universidad Castilla-La Mancha. Candidato a investigador por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Profesor en la Facultad de Estudios Superiores Aragón y en el posgrado en derecho, UNAM. Además, se desempeña como tutor de maestría y doctorado del posgrado en derecho e investigación de la UNAM.

9. Manuel Plata García

Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador en derecho constitucional y derecho penal internacional; profesor en la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM; abogado postulante; director general del grupo jurídico Themis; docente en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio, certificado por la Secretaría de Gobernación; secretario de estudio y cuenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fungió como subdirector de asuntos contenciosos, civiles y amparos del gobierno del Distrito Federal y como asesor jurídico del gobierno de la Delegación Cuauhtémoc y del Distrito Federal.

LOS RETOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN ANTE LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA DEL PAÍS

Editado por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM, en digital, diagramación de Martín Antonio Vargas Peralta y Jenifer Nicole Fuentes Luna, la composición en tipos, Arial, Elegán Tech, Futura PT Sans y PT Sans Narrow 5, 12, 15, 20 25 y 30 puntos. La imagen de portada es de Oscar Alejandro Cornejo Acevedo, la corrección de estilo por María José Ramírez Jiménez.

La obra colectiva *Los retos del H. Congreso de la Unión ante la nueva realidad política del país*, aborda problemas específicos que deben ser atendidos por el Poder Legislativo para avanzar hacia un verdadero Estado constitucional de derecho, como son: el control constitucional frente a los actos normativos del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas; la práctica irregular que realiza el Poder Judicial federal a través de la expedición de acuerdos generales, que solo han provocado que se cometan violaciones a los derechos de las partes en los juicios federales; la urgencia de crear un organismo con autonomía plena que concentre las facultades del Sistema Nacional Anticorrupción; la importancia de adecuar el sistema jurídico nacional con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos; la participación del Congreso como órgano de control en materia de tratados internacionales; las implicaciones prácticas sobre los derechos humanos de los contribuyentes por la aplicación de los artículos 69-B y 17-H, fracción x, del Código Fiscal de la Federación; la problemática que vive actualmente la industria minera mexicana y sus efectos negativos en la población; el control constitucional de los actos del Poder Legislativo; las consecuencias de la expedición y aplicación de las leyes inconstitucionales. La labor conjunta de los autores ha permitido integrar una breve recopilación de ensayos que invitan a la reflexión y que sirven de apoyo a las asignaturas de Constitucional, Derechos Humanos, Garantías Individuales y Sociales y Amparo, entre otras. Se dirige especialmente al alumnado y cuerpo docente en Derecho, así como al público en general.

ISBN: 978-607-8812-34-9



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
División de Ciencias Sociales
Licenciatura en Derecho
Comunicación Social
Publicaciones



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CÁMARA DE DIPUTAODS
Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias