



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**CENTRO DE ESTUDIOS EN CIENCIAS DE LA**  
**COMUNICACIÓN**

**TESIS**

**TEORÍA, HISTORIA Y MODELOS DE COMUNICACIÓN**  
**POLÍTICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MÉXICO**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**  
**LICENCIATURA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN**  
**OPCIÓN TERMINAL: COMUNICACIÓN POLÍTICA**



**PRESENTA:**

Daniela Lemus Muñiz

**No. Cuenta:**

309198305

**ASESOR:**

Leonardo Figueiras Tapia

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX., 2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



# ÍNDICE

ÍNDICE	1
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. LIBERALISMO Y DEMOCRACIA: DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL	6
1.1 Liberalismo político	6
1.1.1 Contexto	6
1.1.2 Características y principios del liberalismo	8
1.1.3 El Estado liberal	12
1.1.4 Libertad negativa - libertad de los modernos	15
1.1.5 Derechos humanos y Estado de derecho	16
1.1.6 División de poderes	19
1.1.6.1 La nueva división de poderes	22
1.1.7 Constitución y constitucionalismo	26
1.2 Democracia	28
1.2.1 La democracia como forma de gobierno	28
1.2.2 Democracia antigua y moderna	32
1.2.2.1 La representación política	34
1.2.3 El gobierno democrático	36
1.3 Liberalismo y democracia	39
1.3.1 Como antagónicos	39
1.3.2 Como complementarios	40
1.4 Democracia constitucional	42
CAPÍTULO 2. PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO: EL CONGRESO DE LA UNIÓN	46
2.1 Poder Legislativo	46
2.1.1 Sistema de gobierno	50
2.1.1.1 Gobierno de gabinete:	50
2.1.1.2 Presidencial:	51
2.1.2 Tipos de organización política y administrativa	52
2.1.3 Sistema electoral	54

2.1.4	Regímen abierto-cerrado, especializado-no especializado	55
2.2.1	Desarrollo histórico	57
2.2.1.1	La Nueva España y su independencia	57
2.2.1.2	Actos legislativos insurgentes	61
2.2.1.3	Sentimientos de la Nación y Constitución de 1814	64
2.2.1.4	El regreso de Fernando VII	66
2.2.1.5	El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba	68
2.2.1.6	Primer Imperio Mexicano: Iturbide	70
2.2.1.7	Gobierno provisional y Constitución de 1824	73
2.2.1.8	Primer República Federal	75
2.2.1.9	La primer reforma liberal	77
2.2.1.10	La Constitución de 1836: primer República Centralista	78
2.2.1.11	Bases Orgánicas de 1843: segunda República Centralista	79
2.2.1.12	Acta Constitutiva y de Reformas de 1847: segunda República Federal.	80
2.2.1.13	Primer dictadura: Santa Anna	80
2.2.1.14	La Constitución de 1857: tercera República Federal	82
2.2.1.15	El segundo Imperio: Maximiliano de Habsburgo	85
2.2.1.16	La República Restaurada	86
2.2.1.17	El gobierno de Manuel González	88
2.2.1.18	El Porfiriato: segunda Dictadura	88
2.2.1.19	Gobiernos posrevolucionarios	91
2.2.2	La Constitución política de 1917	92
2.2.2.1	El Congreso de la Unión durante el Presidencialismo mexicano	102
2.2.2.2	La reinstitucionalización del Congreso	107
<b>CAPÍTULO 3. COMUNICACIÓN POLÍTICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN</b>		<b>111</b>
3.1	Comunicación política	111
3.1.1	Como campo de conocimiento	111
3.1.2	Como fenómeno	114
3.1.2.1	Enfoques	115
3.1.2.2	Definiciones	116
3.1.2.2.1	Karl W. Deutsch	116
3.1.2.2.2	Jean Marie Cotteret	117

3.1.2.2.3 Dominique Wolton	118
3.1.2.2.4 María José Canel	119
3.1.2.2.5 Jaques Gerstlé	120
3.1.2.2.6 Gianpietro Mazzoleni	121
3.1.3 Propuesta de definición	123
3.1.4 Comunicación política en las democracias constitucionales	128
3.1.4.1 Una propuesta de entendimiento histórico	147
3.2 La Comunicación política en México	150
3.2.1 Presupuestos	150
3.2.1.1 Libertad de opinión y de expresión	151
3.2.1.2 Derecho a la información	154
3.2.1.3 Gobierno abierto	156
3.2.1.4 Transparencia	159
3.3 Modelos de comunicación política del Congreso de la Unión	162
3.3.1 El Congreso de la Unión como objeto	163
3.3.1.1 Comunicación política-mediática	163
3.3.1.2 Comunicación política-analítica	165
3.3.1.3 Comunicación política-electoral	166
3.3.2 El Congreso de la Unión como sujeto	166
3.3.2.1 Comunicación política-institucional	169
3.3.3 El Congreso de la Unión como espacio	171
3.3.3.1 Comunicación política intra-institucional	172
3.3.3.2 Comunicación política inter-institucional	175
CONCLUSIONES	176
ANEXOS	179
Anexo 1. Constitución de 1917 y Reformas al Poder Legislativo	180
Anexo 2. Estructura Orgánica del Congreso de la Unión	222
REFERENCIAS	231

## INTRODUCCIÓN

La literatura relativa al Poder Legislativo mexicano lo abordó mayoritariamente desde la Historia y el Derecho. En 1988, en México, la nueva coyuntura política y la naciente dinámica parlamentaria a la que se enfrentó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) propició una nueva tendencia de investigación que se desarrolló desde la Sociología y la Ciencia Política (Bejár, L.; & Cortéz, J., en Reveles Vázquez, 2012). Principalmente, se analizó la estructura que permitía la reproducción del presidencialismo en el país y se retomaron las reformas que pretendían un Congreso más plural, como lo fue la de 1963 con la incorporación de los diputados de partido y la de 1977 con la inclusión de la representación proporcional en un sistema mixto.

Actualmente, poca investigación se realiza referente al Congreso y el Poder Legislativo desde las Ciencias de la Comunicación. Esencialmente, se realizan análisis y diagnósticos sobre la comunicación institucional desde la Comunicación Política; pero esta investigación carece de fundamentos teórico políticos elementales para entender no sólo el comportamiento y sus resultados, sino la naturaleza legal y práctica de la dinámica parlamentaria.

El Congreso de la Unión mexicano atraviesa una de sus etapas más controversiales: desde los debates por la rendición de cuentas y la transparencia legislativa; pasando por los acuerdos internacionales por el gobierno abierto y con ello el parlamento abierto; hasta la nueva composición de la legislatura LXIII y el reposicionamiento de la mayoría priísta en la Cámara de Diputados tras 18 años de gobiernos sin mayoría en el Congreso. Aunado a ello, la crisis de legitimidad política a la que se enfrenta a nivel nacional, lo coloca como una de las instituciones con mayor índice de desconfianza ciudadana.

Por todo lo anterior, se presenta esta investigación con la intención de llenar un hueco conceptual en la materia y aportar al entendimiento de la comunicación política del Congreso desde una perspectiva compleja, que integre la visión conceptual, histórica, legal, práctica y cultural. Con esta pretensión, el *Capítulo 1. Liberalismo y democracia: democracia constitucional* hace un repaso teórico por los valores que constituyeron los sistemas políticos modernos bajo la conjunción de la doctrina liberal y el gobierno democrático. El *Capítulo 2. Poder Legislativo en México: el Congreso de la Unión* inicia con la conceptualización del Poder Legislativo y las variables que influyen en su institucionalización; y continúa con una

exposición histórica del desarrollo del Congreso de la Unión como parte del proceso de maduración constitucional de nuestro sistema político.

Por último, el *Capítulo 3. Comunicación política del Congreso de la Unión* propone una conceptualización de la comunicación política, su aplicación a un sistema democrático-constitucional y a una realidad específica: el caso mexicano. Concluye con una propuesta de modelos de comunicación política que sistematiza los múltiples procesos de comunicación que experimenta el Congreso de la Unión, con un carácter sobre todo exploratorio y descriptivo.

Se espera que este trabajo contribuya a la construcción de un nuevo objeto de estudio: la comunicación política del Congreso de la Unión, reconociendo que es una realidad que no puede ser abordada por completo en una tesis de licenciatura como la presente.

Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica de la UNAM, proyecto PAPIIT IN306814, titulado: *Los procesos de comunicación política en México: estudio de las estrategias discursivas de actores políticos institucionales, medios y ciudadanos en torno al 'Pacto por México'*. Agradezco a la DGAPA-UNAM la beca recibida.

## CAPÍTULO 1. LIBERALISMO Y DEMOCRACIA: DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

### 1.1 Liberalismo político

El liberalismo político es una teoría que comprende una determinada visión del Estado, un entendimiento de su gestión y una concepción de la asociación política. Por ello, no debe confundirse con el liberalismo económico, aunque sirva como su fundamento. Es importante retomarlo, ya que, significa la gestión de un nuevo modelo de Estado, prototipo del poder, visión del individuo como ser social y un nuevo paradigma: la modernidad.

#### 1.1.1 Contexto

Nace en Inglaterra bajo un contexto dinámico de múltiples conflictos. En principio, hay una constante lucha entre la nobleza y la burguesía que se traduce en un "estira y afloje" de las políticas del Estado con relación a la esfera de la economía. A su vez, es la época de la reforma a la Iglesia Católica, hasta el momento dominante, y el nacimiento de los protestantismos. Ambas variables influyen en el pensamiento de los autores liberales de múltiples formas y se imprimen en su argumentación sobre lo público y el Estado.

Dentro de sus antecedentes, tenemos un siglo de gobiernos absolutos encabezados por los miembros de la familia Tudor –el primero de esta dinastía fue Enrique VII, quien subió al trono inglés y se convirtió en Señor de Irlanda en 1485. Este periodo comprende la época de acumulación originaria (desarrollada posteriormente por Marx) y el rompimiento del Estado con Roma y la religión católica, lo que propició el ascenso del protestantismo. Termina con el gobierno de Isabel I, el cual, se caracteriza por una época mercantilista con gran intervención estatal, que generó graves resentimientos entre la nobleza y la burguesía.

Para entender la teoría liberal se debe volver al pensamiento político que combate: el absolutismo. Por ello, hay que tener presentes los planteamientos de Hobbes (1651), quien nace en 1588, durante el periodo antes expresado. Hobbes retoma el concepto de soberanía de

Bodino<sup>1</sup> para justificar el poder absoluto del monarca. A diferencia de Bodino, asegura que no hay poder alguno por encima del Estado.

Tras el gobierno de Isabel I, sube al poder Jacobo I (1603), primer Estuardo, defensor del poder absoluto, con una postura monopólica que beneficiaba sólo a la nobleza, lo que rompe aún más con los intereses de los burgueses. Para 1625 empiezan los problemas de Carlos I con el Parlamento (dividido por la Cámara de los Lores, que representaba a la nobleza y la Cámara de los comunes, que abogaba por los intereses del pueblo) por cuestión de impuestos destinados a la guerra con Francia, que desde la perspectiva parlamentaria se peleaba por capricho y era sumamente difícil de ganar. Tres años después, en 1628, el Parlamento redacta una *Petición de Derechos* con la que declara ilegal la cobra de impuestos o tributos sin consentimiento del parlamento. Por ello, Carlos I disuelve el Parlamento en 1629 e implanta una monarquía absoluta. En 1632, nace John Locke. Para 1640 inicia la Guerra Civil, en la que peleará el padre de Locke en favor del Parlamento y que concluye con la ejecución de Carlos I en 1649 y la instauración de la República del Commonwealth (1649-1658).

Con dicha República se destruyen los vestigios del feudalismo. Sale victoriosa la burguesía liderada por Cromwell, quien suprime la Cámara de los Lores e instaura otro gobierno absolutista. Es importante resaltar que los gobiernos absolutistas fueron una solución a la incertidumbre creciente ante una economía capitalista naciente, que se tradujo en un comercio inestable que necesitaba un Estado autoritario que asegurara la posibilidad de intercambio y controlara el territorio; pero con la consolidación de dicho sistema, se volvió imperante el cambio de paradigma. Durante esta República, Hobbes publica el *Leviatán* en 1651. Al morir Cromwell, la incertidumbre sobrepasó a la población y la lucha fue por restaurar a los Estuardo. Se invita a Carlos II a volver e inicia el periodo de Restauración (1660-1685), la cual, restablece un Estado absolutista con propensión católica.

Durante el periodo de Restauración, Locke escribe textos con una tendencia similar a la de Hobbes (1684) (antirrevolucionaria, defensora de la paz y el orden), como se puede

---

<sup>1</sup> Bodino en su texto *De la República* (1576) entiende la soberanía como un poder por encima de todos los otros, un poder supremo. Asegura que este poder, al ser supremo, genera un Estado. No hay nada por arriba del Estado más que Dios y su ley (ley natural). La soberanía tiene dos elementos característicos: es absoluta y es perpetua. Por ello, no tiene límites en la ley positiva ni en el tiempo y se traduce principalmente en el poder de hacer leyes.

El autor es el primer teórico en diferenciar el Estado y el gobierno bajo la lógica de a quién le pertenece la soberanía y quién la ejerce. De este principio, se desprende un complejo entendimiento de las formas de Estado y de gobierno que concluye que el gobierno mixto, antes relacionado con el buen gobierno, es negativo porque implica la división de la soberanía, pretensión imposible por su valor de absoluto.

observar en los *Ensayos sobre la Ley Natural* (1660). Pero su pensamiento empieza a cambiar tras su estancia en Francia (1675-1679). A su regreso, se proclama la *Ley de Habeas Corpus*, la cual evitaba los arrestos y las detenciones arbitrarias, lo que significa un primer límite al poder del soberano. Esta ley es muestra de la consolidación de la ideología burguesa que buscaba una nueva fuente del poder: el contrato. Locke sale al exilio en Holanda, donde permanece por cinco años, siendo hombre de confianza de Anthony A.C. Shaftesbury, fundador del partido Whig, defensor de la tolerancia religiosa, libertades civiles y el Poder Legislativo.

En 1685, Carlos II muere y sube al trono Jacobo II, declarado católico que pretendía instaurar un gobierno absoluto y desafiar a la burguesía. Locke fue perseguido como traidor, pero su persecución durará poco por la rebelión suscitada. Jacobo II huye a Francia y Locke regresa a Londres como líder intelectual y portavoz de los Whigs en 1688. Se da la Revolución Gloriosa, que durará un año y culmina con la corona en cabeza de un rey protestante: Guillermo de Orange. Con ella, se abolió el derecho divino del rey y se estableció el predominio del Parlamento. Surge una nueva estructura social, política y económica alejada del derecho divino y cercana a los derechos individuales. Durante este periodo, el Parlamento adoptó la *Declaración de Derechos (Bill of Rights)* que limitaba el poder de los monarcas y aprobó la *Ley de Tolerancia* que garantizaba la libertad de cultos. En este año, 1689, Locke publicó sus dos obras más importantes y las que se considerarán como fundacionales de la teoría liberal: *Dos Tratados sobre el Gobierno Civil*<sup>2</sup> y el *Ensayo sobre el Entendimiento Humano*. Bastaron dos décadas para que su pensamiento cambiara radicalmente y concluyera con el rechazo al absolutismo y al catolicismo.

### 1.1.2 Características y principios del liberalismo

Las características del liberalismo son:

---

<sup>2</sup> Es la obra política más importante de Locke. Fue originalmente escrita en 1680 para promover el movimiento Whig que buscaba asegurar la sucesión al trono de un protestante para evitar una monarquía absoluta al estilo francés. Posteriormente, en 1689 declara que su obra era para justificar la Revolución Gloriosa de 1688.

El Primer tratado critica los argumentos del texto de Sir Robert Filmer (2010): *Patriarca, o el poder natural de los reyes*. Filmer afirmaba que Adán, por autoridad de Dios, era dueño de todo el mundo y monarca de todos sus descendientes. Iguala el poder de reyes y padres, dicho poder se transfiere a los varones mayores descendientes. Locke rechaza el modelo familiar como justificación del ejercicio del poder, asegura que implica que todo gobierno es una monarquía absoluta, lo que, se opone a la idea del hombre libre.

El Segundo tratado se titula "Verdadero origen, extensión y fin del gobierno civil". Es una respuesta a la teoría de Hobbes, expuesta principalmente en el Leviatán. Aquí se consolida el pensamiento liberal y se leen ideas como el derecho a la resistencia si el gobierno comete abusos y a la rebelión cuando el gobierno no cumple con sus fines.

- Alto grado de laicidad;
- Orientación realista y empirista alejada de modelos ideales;
- Una visión del consenso por encima de las legitimaciones morales.

Sus fundamentos son:

- Iusnaturalismo:

El iusnaturalismo es una postura filosófica ante el Derecho. Sostiene como principio la idea de derechos naturales e inalienables del ser humano, que el Estado puede reconocer, debe procurar, pero que son anteriores a éste. Se puede hablar de dos tipos de iusnaturalismo: el teológico y el racional. El primero encuentra el origen de estos derechos en una deidad; el segundo, plantea los derechos como parte de la naturaleza del hombre.

El liberalismo retomará ambas concepciones, Locke se queda con la primera, David Hume y Jeremy Bentham preferirán la segunda. Dentro de esta postura, se debe recalcar que la existencia de un Derecho natural no implica un límite o una predeterminación del hombre, puesto que se defiende ante todo su libertad. En cambio, acepta que el ser humano es racional y analítico, por lo que sus conductas individuales se guían por intereses particulares.

Tampoco implica que hay un conocimiento intrínseco en el ser humano, cada persona tiene un proceso de aprendizaje diferenciado que viene de su experiencia, por eso, reconoce que existe una multiplicidad de leyes y una pluralidad en la sociedad. En esta lógica recae la diferencia del derecho natural y el derecho positivo.

Los Derechos naturales se convierten en civiles por una voluntad racional expresa de poseerlos y de ejercerlos. De la misma forma, las instituciones, como creaciones, son caracterizadas por seres humanos asociados con la capacidad de discernir entre lo que quiere y cómo autodeterminarse.

Ante esta situación plural nace el conflicto. Toda comunidad vive en un conflicto constante, lo cual, no tiene un valor negativo, puesto que el conflicto nos lleva a la cooperación para vivir en asociación. De esta condición nace la necesidad del Estado. Así, la resolución de conflictos será encabezada por autoridades imparciales a las que se les atribuye el poder. Por ello, el poder es visto como una relación entre individuos y no como una sustancia estable, como la venía tratando la ciencia política.

- Utilitarismo

Como se mencionó, los hombres poseen opiniones diversas, intereses diferentes y vías distintas para la búsqueda de la felicidad, puesto que no hay una experiencia de vida igualitaria. Por ello, las decisiones que toman se rigen bajo la lógica del interés individual. A pesar de no haber universalidad de intereses, el liberalismo supone una ley universal de la naturaleza que procurará siempre la auto-preservación y se rige por la dicotomía placer-dolor.

Podría pensarse que la postura liberal deviene en un individuo egoísta, pero esto reflejaría sólo una lectura somera de la propuesta. Es importante subrayar que aunque se considera el interés individual en el actuar cotidiano, los intereses comunes son el motivo principal por el que se reúnen en comunidad y se constituye el Estado. Bajo estos supuestos, se reconoce una racionalidad sustantiva que lleva a los hombres libres y racionales a crear normas de cooperación y a comprometerse a obedecerlas. Somos sociales por naturaleza y, por lo mismo, tenemos una capacidad deliberativa innata.

La idea de lo bueno y malo surge con el ejercicio de la racionalidad sustantiva y capacidad deliberativa, por lo que no hay un fundamento absoluto moral detrás de estos valores. Al no existir una legitimidad moral específica absoluta, se pretende un sistema político sustentado en el consenso. Mérito que se tratará posteriormente.

- Contractualismo

La visión contractual es anterior a la propuesta liberal, pero fue retomada desde una perspectiva diferente. En principio, sostienen lo mismo: el hombre existía en un estado de naturaleza del cual salen para asociarse en comunidad por medio de un contrato. Pero, la visión del Estado de naturaleza y del hombre mismo es distinta. Por ejemplo, para Hobbes (1984), representante del pensamiento absolutista, el Estado de naturaleza era un estado de guerra, el hombre era malo de forma natural, el contrato funcionaba para delimitar esa maldad y permitir la coexistencia. En cambio, para Locke el hombre es bueno por naturaleza y se suma al contrato social, porque el Estado de naturaleza se torna complejo y una organización clara entre las partes es necesaria.

Se puede observar que la primer postura es pesimista, mientras la liberal es optimista. Que el hombre en una y otra es un individuo diferente, aunque en ambas el contrato nace de la necesidad de solucionar conflictos. Otra gran diferencia es la postura ante el contrato: para

Hobbes sólo puede haber un contrato, el que da como resultado un Estado absoluto; para Locke y los liberales pueden existir un sin número de contratos, pues cada sociedad decidirá libremente como organizarse y a qué reglas someterse.

El Contrato liberal, entonces, tiene un carácter de cooperación libre, no sólo de dominación e imposición. Se fundamenta en un consenso que implica una asociación civil, lo cual, lo dota de una doble legitimidad: dada por el origen, necesidad del pacto; dada por el ejercicio de sus facultades, el pacto debe responder a los intereses y necesidades de los asociados. Por su parte, el poder despótico y absoluto nunca obtendrá el consenso en el ejercicio de las facultades, por lo cual es ilegítimo.

Es importante resaltar que para el pensamiento liberal el pacto no acaba con la libertad, al contrario, la obediencia al pacto es ante todo libre ya que la decide el individuo con consciencia. Por eso, todo ser humano puede escoger a la sociedad a la que quiere responder. Aunque haya algunas variables que influyan en su decisión. La sociedad se constituye como un proyecto, ya que es voluntaria y dinámica.

- Laicismo

Como se explicó en el desarrollo del contexto, el liberalismo nace en un momento de la historia en el que la religión católica y su estructura eclesiástica eran confrontadas por múltiples posturas. Pero su principio de laicidad no sólo deviene de los valores protestantes, también se gesta en un punto histórico en que se empieza a constituir la esfera de lo público y la esfera de lo privado como entes diferenciados.

No quiere decir que el liberalismo vaya en contra de la religión, sino que sostiene una independencia de los asuntos públicos ante ésta. Se entiende, por esto, que la religión se observa como un asunto privado e individual que sólo afecta la relación del hombre con Dios. Y, con ello, se sustenta una tolerancia religiosa que responda ante la nueva realidad plural en esta materia.

Locke, incluso, reconoce la existencia de Dios, pero asegura que es un ente incomprensible, sobre todo si se encuentra ante los ojos de los seres humanos y su razonamiento, sin certezas absolutas y sólo con probabilidades racionales. Por eso, no puede haber una sola religión. Al negar la existencia de un valor universal, niega la posibilidad de sustentar el Estado, que es ante todo plural, en una postura moral-religiosa dominante.

Otra de las tesis que influyen en el principio laico es la que niega el derecho de herencia del poder: fundamento principal de los gobiernos monárquicos autoritarios. En el pensamiento liberal, resulta imposible reclamar el derecho de herencia puesto que implicaría seguir la línea de sucesión de Adán y Eva. Con esta idea, Locke refuta los argumentos de Robert Filmer<sup>3</sup> que abogaban por un prototipo patriarcal del poder y logra eliminar el valor religioso de lo público.

### 1.1.3 El Estado liberal

De estos principios nace una teoría sobre el Estado que se desarrolla bajo la lógica siguiente (Locke, 2014):

1. Todos los seres humanos vivieron en un Estado de naturaleza, concepto que hace referencia histórica a los pueblos primitivos con relaciones prepolíticas. En este Estado el ser humano era libre, bueno y racional, lo que se supone una condición moral universal, y vivía bajo los valores de libertad e igualdad con un deber recíproco de justicia. Las acciones humanas se regían por la ley natural y la lógica del placer o el dolor.
2. Que el Estado de naturaleza sea de libertad no implica que ésta no tenga límites. Las personas no son libres de destruirse a sí mismos o a otros. Por ello, dentro de este Estado todos somos ejecutivos de la ley natural y tenemos el derecho a castigar a quien atenta contra nosotros. Así, castigar es un derecho de propia conservación. Al ser todos ejecutivos estamos en perfecta igualdad.
3. Los derechos naturales principales son el de la libertad, la vida y la propiedad; por ello, el hombre tiene como primera obligación no violar, no matar y no robar, si quiere mantener la paz. Se entra en estado de guerra cuando un individuo amenaza con

---

<sup>3</sup> Filmer a su vez criticaba la posición del jesuita Francisco Suárez (1612) quien publicó su obra *Tractatus* donde asegura que los pueblos son los depositarios originales de la autoridad y dan su soberanía a los reyes por consentimientos. Así, Filmer argumenta que la monarquía fue creada por Dios, que la ley de Dios dice que Deberás poner sobre ti un rey elegido por el señor, por tanto, Dios no habla de elección del pueblo. Argumenta que en las Escrituras no hay otra forma de gobierno y que incluso griegos como Aristóteles y Platón han elogiado las virtudes de la monarquía y han reconocido a la república como “una gran familia”. Después de Adán, la constitución de los reinos se produjo por la diferenciación de las familias. La relación entre el rey y su pueblo es tan grande que su bienestar es el mismo. La autoridad real es la del padre sobre sus hijos, el poder civil no es más que una institución divina, Dios es fuente de toda autoridad y ningún poder inferior, como el del pueblo, puede alterar, disminuir o limitar la libertad del rey. Por eso el rey está por encima de la ley. El deseo de libertad fue la causa de la caída de Adán, y está presente en los discursos de los jesuitas que sólo quieren posicionar el poder papal por encima del poder soberano (Filmer, 2010)

destrucción o violación de mis derechos. Las personas que violan los derechos del otro merecen trato de animal, pues no se rigen bajo la ley común y niegan tanto mi humanidad como la de ellos. La violación de los derechos naturales niega a la humanidad pues no sólo atenta contra la libertad de un individuo, sino contra la libertad de todos. Cuando atentan contra tus derechos te niegan el carácter de humano, ya que, nada nos hace más humanos que los derechos inalienables y la razón basada en estos.

4. La tierra fue dada por Dios a la humanidad como un bien común. El poder decidir sobre la tierra sustenta la vida del hombre, pues la propiedad es vista como un medio para asegurar el derecho a la preservación y a la vida, lo que la posiciona como un derecho inalienable. Tenemos pues, la capacidad de acceder a lo necesario para la realización individual.
5. El hombre no es dueño de la tierra, pero sí de sí mismo y de su capacidad para trabajarla. Cuando toma lo común y le aplica su trabajo y esfuerzo para removerlo del estado de naturaleza, lo convierte en su propiedad. Sin el trabajo individual, lo común no sería utilizable. Por eso, el derecho natural de propiedad se ejerce por medio del trabajo. La tierra es de quien la trabaja, pero quien la trabaja sólo puede poseer la cantidad que puede trabajar, si no atenta contra el derecho de propiedad de los otros.
6. El Estado de naturaleza es un estado de relaciones humanas simples, los bienes eran de uso común y la propiedad se ejercía con cooperación y por relaciones de familia. Pero el ejercicio del derecho de propiedad devino en la complejidad de la sociedad, pues dio paso al dinero, la riqueza, los intercambios comerciales y la desigualdad, es decir, al conflicto. Éste acabó con el estado de paz y generó la necesidad de un arbitraje imparcial que devolviera el orden, la paz y la seguridad.
7. La forma de resolver esta necesidad es el Estado político, pacto que pone fin al Estado de naturaleza y busca una vida digna en comunión y asociación. El Estado de naturaleza implicaba un disfrute de bienes inestable, en cambio, el Estado político genera estabilidad. El fin principal de la sociedad civil es la preservación de la propiedad; pero debe también editar y remediar los inconvenientes del Estado de naturaleza. Para ello, se establece un patrón de bien y mal con la ley, patrón

delimitado por una medida común que pretende la resolución de las controversias. La comunidad política deberá socializar este patrón.

8. En la asociación existen diferentes tipos de poder. El poder paterno sitúa a los progenitores sobre sus hijos. Los niños son ignorantes en su nacimiento, no tienen la capacidad de usar la razón ni vivir en libertad; por ello no son iguales a sus padres. A su vez, desconocen la ley y no tienen una guía para su albedrío ni límites a sus acciones. Por ello, el padre posee un poder temporal sobre ellos, hasta que estos alcancen el grado de razón y tengan la capacidad de escoger a la sociedad que quieren y a la nación que obedecerán. La familia existe en la sociedad política pero no es una sociedad política *per se*, ya que no nace de un pacto voluntario. Por otra parte, la sociedad conyugal sí lo es, los padres en su relación tienen la libertad de separarse por contrato, así como tuvieron la libertad de unirse.
9. El poder político es el que todos los hombres tienen en el Estado de naturaleza y ceden a la sociedad. Entonces, se entiende al poder político como la autoridad ejecutiva de la ley natural, puesto que se cede a la asociación política. A pesar de ello, el hombre mantiene autoridad en lo legislativo. Cuando varios hombres se junten y abandonen su poder ejecutivo se constituye un poder público y una sociedad civil o política.
10. El cuerpo político se constituye por una comunidad y un gobierno, cuerpo encargado de la dirección por el consentimiento bajo el entendimiento de la obligación general de someterse. La libertad del hombre en comunidad consiste en la obediencia de esta dirección establecida por consenso; es decir, en la obediencia de la ley designado por la nación.
11. Los hombres creían que el gobierno era monárquico, porque pertenecía al padre, visión que deviene de una postura que se consolidó históricamente por la preeminencia del padre y se confirmó por costumbre. Muchas naciones atribuyeron a ésta el origen del poder de las primeras instituciones. Pero de ella devinieron múltiples problemas. La monarquía es similar al Estado de naturaleza y al poder paternal. Por lo que supone un estado de subordinación y no de igualdad. El ejercicio del poder puede caer en la tiranía.

12. Se puede entender que ante el incumplimiento del contrato exista la rebelión de la otra parte. Así, si las personas que ostentan el poder político en carácter fiduciario pierden su legitimidad no sólo es posible, sino necesario que el pueblo se levante y demande se cumpla el pacto. Por ello, la rebelión no es la oposición a una persona, sino a una autoridad tiránica, entendiendo al poder tirano como el uso de la fuerza sin derecho. Al estar fuera de la ley, el tirano entra en estado de guerra con la sociedad y rompe todos los vínculos anteriores, con lo que dota de razón para resistirle y regresa el derecho de preservación. Esta idea es uno de los pilares revolucionarios del pensamiento liberal. Por primera vez en la historia se dota de un estatuto teórico a la rebelión y se acuña un nuevo derecho universal: el derecho a la resistencia. En su momento, modificó múltiples paradigmas, sobre todo si se toma en consideración que levantarte contra el poder absoluto era visto como una ofensa a Dios. Supuesto que pierde valor cuando el prototipo de poder se aleja de lo religioso y retoma una legitimidad de principio y ejercicio.

De esta lógica general se derivan algunos valores importantes que se tratarán por separado a razón de la delimitación del presente trabajo, entre los que se encuentran la libertad negativa, los derechos humanos, el Estado de derecho, la división de poderes, el valor de la Constitución y el constitucionalismo moderno.

#### 1.1.4 Libertad negativa - libertad de los modernos

Se entiende por libertad negativa una garantía y reconocimiento de la autonomía del individuo frente al Estado. Se denomina negativa, porque implica la seguridad de no intervención, “[e]n este sentido liberal clásico, ser libre consiste en gozar de una esfera de acción no controlada por los órganos estatales.” (Bobbio p.55, citado por Ruiz Valerio, 2009).

Parte del reconocimiento de que la utilidad social es la felicidad de sus miembros, razón individual compartida que propicia la formación de comunidades, en las cuales, establecemos nexos de protección y obediencia. Sólo los hombres en libertad pueden establecer estas relaciones, esa es la esencia del contrato. El Estado, pues, es un medio que permite este desarrollo, que propicia la sociedad. Pero debe asegurarnos que el desarrollo del individuo quede en manos de sí mismo y dependa sólo de sus decisiones. La intervención del gobierno termina por formar comportamientos uniformes y limita la libertad.

Así, se asegura un contexto restringido privado que impide que el sujeto sea influido y permite que tome decisiones libres: es la libertad del poder, la libertad de ser un sujeto. Esta libertad reafirma la autonomía del individuo cuando éste se encuentra en sociedad. Y la ley la reafirma institucionalmente. Por ello, en el desarrollo libre del individuo entran en juego los derechos humanos y el Estado de derecho, que se tratan a continuación.

#### 1.1.5 Derechos humanos y Estado de derecho

Los derechos humanos parten del supuesto de que el individuo es anterior a la comunidad política y, por ello, tiene derechos natos que no dependen del Estado, sino de su calidad como ser humano. El Estado tiene la obligación de asegurar su cumplimiento, pero no puede negárselos. Así, los derechos humanos son el primer límite del poder político público.

La visión iusnaturalista los posiciona como un presupuesto independiente de la utilidad. La doctrina de los derechos naturales, que deviene de esta filosofía del Derecho, se consolidará con la *Declaración de los Derechos de los Estados Unidos de América* (1776) y la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano Francesa* (1789). Desde entonces, han vivido un proceso histórico importante que los ha llevado de la *positivización*<sup>4</sup> al reconocimiento internacional. Actualmente, además del reconocimiento poseen una base institucional supranacional.

Por su parte, el Estado de derecho es una concepción particular del ideal del imperio de la ley. Se sostiene bajo la premisa de que es mejor el gobierno de las leyes que el gobierno de los hombres. Pero, es importante acotar que la ley a la que hacemos referencia es la ley legislativa, ya que sólo ésta es resultado de la libre voluntad de los individuos en comunidad.

La ley legislativa, en el Estado moderno, responde a la necesidad de racionalizar las relaciones sociales y de poder, de secularizarlas; transitamos del Derecho natural al Derecho positivo. Ésta se convierte en la justificación principal del Estado, ya que es la expresión institucional de la soberanía estatal: legitima el poder que éste ostenta con una concepción humana, racional y temporal.

Para ser libre, todos los miembros del Estado deben someterse a la ley que han decidido de manera colectiva. No hay nadie por encima de las leyes, ni siquiera los

---

<sup>4</sup> Con este término refiero al proceso en el que el derecho se hace positivo, es decir, cuando el derecho pasa por los procesos legales que lo hacen vigente.

legisladores que la crean. El Estado de derecho se maneja bajo el principio de igualdad. En palabras de Bobbio (2014b):

Por estado de derecho se entiende en general un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano a recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder (p. 18).

La ley es un recurso de estabilidad que reduce la incertidumbre y permite distribuir el poder. Por tanto, debe ser general y pública. Establece pautas para negociar y competir por el poder, lo que facilita las acciones de los individuos y sustenta la autonomía personal, los sujetos saben qué esperar y qué se espera de ellos. La esencia del Estado de derecho es que se contraponen al Estado de excepción que implica arbitrariedad en la creación y aplicación de la ley (Ruiz Valerio, 2009); como tal, supone un diseño institucional y una serie de mecanismos legales que controlan y limitan la acción estatal.

Es importante aclarar que la existencia de un ordenamiento jurídico no implica Estado de derecho, ya que los regímenes autoritarios tienen ordenamientos legales. El Estado de derecho debe estar orientado a garantizar los derechos fundamentales. Una de las formas en que lo logra es con las garantías constitucionales, que se tratarán en el siguiente apartado. Pero mientras los derechos son límites, para su cumplimiento y garantía se necesita de la actuación positiva de los poderes que busca limitar. Por ello, se modifica la concepción de la acción limitada por la acción delimitada.

Para analizar el Estado de derecho hay diferentes modelos. Ruiz Valerio (2009) retoma 4: los modelos histórico-contextuales, se orientan a analizar el surgimiento y la evolución del Estado de Derecho en una sociedad específica; los modelos histórico-evolutivos, buscan identificar las variables y relaciones que han hecho evolucionar históricamente el Estado de

Derecho<sup>5</sup>. Los modelos analíticos que son dos: el Estado de derecho formal, que es el modelo básico y el Estado de derecho sustancial, que es el modelo exigente. El primero, concibe al Estado de derecho como cualquier ordenamiento jurídico que contemple a los poderes públicos y establezca sus procedimientos<sup>6</sup>. El segundo, como un ordenamiento jurídico que establece y limita los poderes públicos en tanto formas y contenidos<sup>7</sup>.

Para concluir, cabe hacer una diferenciación entre el Estado de derecho y el Estado mínimo. Ambos comparten la naturaleza negativa de la libertad que promueven. El primero es pensado por el liberalismo político y el segundo por el liberalismo económico. Reconocen que el poder del Estado debe limitarse y sus funciones deben definirse; pero son dos presupuestos distintos que logran el mismo fin: restringir el poder y restringir sus funciones. "Cuando los

---

<sup>5</sup> Ruiz Valerio (2009) retoma en su libro dos modelos, el de Nonet y Selznick y el de Díaz. El primero analiza la evolución del derecho en relación con la sociedad y la política: de esta relación describen tres modelos: el derecho represivo, al servicio del Estado termina institucionalizando una justicia segmentada que pretende la conservación de la autoridad como preocupación dominante; el derecho como institución autónoma, que sería el Estado de derecho donde los ordenes legales se separan de la política, rige el derecho positivo y se crean instituciones especializadas con esferas de competencia definidas; y el derecho responsivo que observa a la ley como mecanismo facilitador frente aspiraciones sociales, con una visión de la justicia sustantiva, no sólo procedimental.

El segundo añade las variables económicas: Con la variable del contexto económico, Díaz construye tres modelos: el Estado liberal de derecho, el Estado social de derecho y el Estado democrático de derecho. El Estado liberal de derecho buscaba proporcionar un encuadre legal-racional al Estado para que éste se encargara de la defensa de la propiedad privada. Consideraba un sistema de elección elitista contra el sufragio universal. Este Estado generó desigualdades sociales que se buscaron solucionar con el Estado social de derecho, el cual pretendía una materialización del derecho a partir de un Estado intervencionista que apoyara a los menos favorecidos. Se promueve el voto universal y las políticas de bienestar con mecanismos de redistribución. Por último, llega el Estado democrático de derecho que pretende socavar la reducción que significó el sistema neoliberal. Busca un Estado que intervenga de una forma cualitativa y selectiva alejada de la visión paternalista y con una economía mixta.

<sup>6</sup> Dos autores son retomados para hablar de este modelo son Kelsen y Raz. Kelsen, con una clara influencia weberiana, asegura que todo Estado es un orden coactivo. Por lo que el Estado es un orden jurídico, lo cual, no significa que todo orden jurídico sea un Estado, sino que no se puede pensar en un Estado que no esté sujeto a Derecho. Todo Estado es entonces Estado de derecho pues sólo existe a través de actos legales.

Raz concibe al Estado de derecho como un ideal político que puede presentarse con diferentes graduaciones en un sistema. El derecho es una institución neutral pues es un instrumento, pero también debe cumplir la función de guiar a la gente, por lo que debe asumir determinadas características. "1) las leyes deben ser prospectivas, abiertas y claras, 2) las leyes deben ser estables, 3) las disposiciones particulares deben estar guiadas por normas abiertas, estables, claras y generales, 4) debe garantizarse la independencia del Poder Judicial, 5) deben respetarse los principios de justicia natural, 6) los tribunales deben tener poderes de revisión tanto sobre la legislación como sobre las acciones administrativas, 7) los tribunales deben ser fácilmente accesibles, 8) los órganos de prevención criminal no deben desvirtuar al orden legal con su actuación." (Raz pp. 105-106, citado por Ruiz Valerio, 2009)

<sup>7</sup> Para explicar este modelo, Ruiz Valerio retoma a dos autores: Díaz y Ferrajoli. Para Díaz, los derechos fundamentales materializan la idea de justicia y por ello son la razón del Estado de derecho, por eso no todo Estado califica como tal. La Constitución reconoce estos derechos y libertades fundamentales y, a su vez, les otorga una garantía jurídica formal que propicia su realización material. Otra función importante del Estado de derecho es limitar a la mayoría. Ferrajoli aboga también por un Estado constitucional de derecho que proteja los derechos fundamentales de las mayorías democráticas, a partir de lo que él llama: la esfera de lo indecible. La Constitución, como acto de soberanía fundante, debe transformarse en un mecanismo para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales.

límites apuntan a restringir los poderes estamos en el terreno de nuestro 'gobierno de las leyes', que se opone al gobierno absoluto y que solemos llamar 'Estado de derecho'; cuando se trata de limitar las funciones estatales entramos en los dominios del llamado 'Estado mínimo', que se opone al 'Estado máximo'." (Salazar, 2013: 80-81). Por ello, hay Estados de derecho que no son mínimos, como el Estado social de derecho; y hay estados mínimos que no son de derecho, como el propuesto por el absolutismo.

#### 1.1.6 División de poderes

Bajo la lógica liberal, la división de poderes se entiende como una libertad negativa que protege al ciudadano del poder absoluto paternalista como el que se vivía antes de la Revolución Francesa. Con ello se ponían límites legales y políticos al poder, evitando que pudiera convertirse en despótico. Se eliminaba la amenaza constante de ser esclavo de otro y evitaba un estado de guerra perpetuo. En cambio, suponía una protección contra el poder arbitrario y sin límites. Esta libertad se traduce en la protección del individuo ante el Estado, a partir de una estructura estatal limitada por controles legales y políticos.

La visión clásica de las formas del gobierno reconocía principalmente una virtud específica a cada forma de gobierno positiva (monarquía, aristocracia y democracia). En el desarrollo de esta teoría, se alcanzó la conclusión de que el estado de equilibrio se lograría con la conjugación de las virtudes de las tres formas, lo que se traduce en la idea del gobierno mixto.

Durante la época medieval, la situación político social que devino en la necesidad de un poder centralizado no aceptaría un gobierno mixto, en cambio se instauraría como una organización autoritaria y absoluta con una clara preferencia monárquica. Poco a poco se dieron algunos principios del gobierno mixto, por ejemplo, se aceptó la participación de diferentes estratos sociales en la toma de decisiones monárquica, sobre todo de la nobleza, como fueron las Cortes y los consejos.

Los pensadores modernos<sup>8</sup> sumaron a esta perspectiva un valor fundamental: el poder soberano. Entendido como aquel que no tiene ningún poder por encima y que por lo tanto es absoluto y perpetuo. El concepto de soberanía se tradujo en una distinción entre el Estado (quién la ostenta) y el gobierno (quién la ejerce). Distinción que dará paso a la tesis de la

---

<sup>8</sup> Entre los que están ya citados Bodino y Hobbes.

soberanía como poder absoluto, que justificaba los estados autoritarios; y, posteriormente, al de soberanía popular.

Con el liberalismo político, en el Siglo XVII, esta lógica de gobierno mixto transitó a una doctrina de división de poderes cuyos fundamentos trascendían las valoraciones de los clásicos y apelaban a una explicación racional<sup>9</sup> para fundamentar un equilibrio. De tal principio, se creó un sistema de pesos y contrapesos que minara toda posibilidad de monopolizar el poder y se reconoció la necesidad de una especialización sistemática para atender la complejidad social inherente al ser humano en comunidad.

El poder se separó por funciones. A esto se le llama la teoría de separación de facultades y está basada, principalmente, en *El Espíritu de las Leyes*, texto escrito por el famoso filósofo francés: Montesquieu. Pero la doctrina de la división de poderes culmina con los planteamientos de Montesquieu, fue reconocida en todo el pensamiento liberal, incluido el inglés y su máximo exponente: John Locke.

Primero, en 1657, los Levellers<sup>10</sup> plantearon el reconocimiento de un triple poder civil: legislativo, judicial y ejecutivo. Con ello, se consolidaron como los primeros en considerar la división entre hacer y ejecutar la legislación. A su vez, dividieron al poder de ejecutar entre juzgar y llevar a cabo los actos de ejecución.

Posteriormente, en 1690, John Locke en el *Ensayo sobre el Gobierno Civil* propone una división orgánica de poderes como fuente de legitimidad del Estado liberal; el cual gozaría de una ley positiva a la cual se sujetan todos sus miembros. Divide el poder en tres: Ejecutivo, que consiste en el poder de ejecutar la ley; Federativo, que implica el poder de gestionar el derecho de gentes; y el Legislativo, que considera el poder de hacer leyes. Los dos primeros pueden ejercerse por la misma persona, mientras que el último recae en un cuerpo colectivo con límite temporal. El poder Legislativo es superior a los otros dos.

Por su parte, en 1747, Montesquieu (2007) retoma el sistema constitucional inglés, que para entonces ya gozaba de tres instituciones principales: el Rey, la Cámara de los Lores

---

<sup>9</sup> Es importante reconocer que uno de los antecedentes conceptuales de la doctrina de división de poderes son las teorías mecanicistas del siglo XVII que entendían el mundo como una máquina cuya realidad es simple y cuyo funcionamiento se rige bajo reglas universales. De éstas se deriva la metáfora del reloj, relacionada con la concepción del orden; y la metáfora de la balanza, que refiere a la autorregulación de dicho sistema.

<sup>10</sup> Movimiento político radical surgido bajo el contexto de la primera Guerra Civil en Inglaterra. El término Levellers fue utilizado por sus enemigos para dar a entender que apoyaban la abolición de la propiedad y los derechos que devenían de ésta. (Para ahondar en la información véase [bcw-project.org](http://bcw-project.org))

(nobleza) y la Cámara de los Comunes (pueblo), para plantear las tensiones que una división bipartita generaba. Él encuentra que el equilibrio se da por la existencia de cuerpos intermedios que sirven para el ejercicio de los poderes y la realización de las facultades, sin importar si uno, algunos o muchos gobiernan. En cambio, propone una división tripartita: Ejecutivo (que engloba el poder Ejecutivo y Federativo de Locke), el Legislativo y el Judicial, poderes iguales e independientes. Asigna clara y específicamente cada función esencial del Estado a un órgano diferente con el fin de garantizar la libertad política de los individuos.

En su propuesta, el Poder Legislativo tiene un papel fundacional, pues su constitución es el acto primero de la sociedad. Su función es elemental, ya que constituye el poder conjunto de los miembros de la comunidad y dota la libertad de los mismos. Se faculta con este poder a órganos colegiados o entidades colectivas, porque el poder de uno niega el principio de igualdad ante la ley. El Poder Ejecutivo comprende la facultad de ejecutar las leyes. A su vez, maneja los asuntos de seguridad de intereses públicos en el exterior. Ninguno es superior al otro.

Propone una forma de articular el poder político bajo dos principios: legalidad e imparcialidad. "El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial" (Salazar, 2013: 89). De tal forma, se asegura la supremacía de la ley, su aplicación efectiva y la funcionalidad de los órganos de gobierno. Con ello se reconoce la racionalidad funcional de su propuesta.

Aunque los autores diferían en los poderes, suscribían la necesidad de un sistema que dividiera el poder en órganos distintos por el bienestar del ciudadano y la procuración de su libertad. Así, se consagra la división de poderes en el artículo 16 de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* en 1789.

A pesar de que el modelo francés fue adoptado por la mayoría de los Estados constitucionales, las formas de gobierno y la organización de las fuerzas políticas delimitaron su aplicación y la relación que sostendrían los poderes. Años más tarde, fue claro que la institucionalización jurídica de los poderes no era suficiente, pues se dejaba de lado el control político de las múltiples fuerzas que injieren en los poderes divididos, como lo son los grupos de interés y los partidos políticos.

La respuesta ha sido trascender la división tripartita clásica y ha dado paso a la discusión teórica e implementación de modelos que contemplan cuatro o cinco poderes institucionalizados.

#### 1.1.6.1 La nueva división de poderes

La doctrina clásica de la división de poderes debe ser valorada y entendida en su contexto, no como un concepto abstracto, sino como una serie de valores que necesitan estimaciones contextuales anteriores a su aplicación en realidades diversas y momentos históricos distintos.

Sin esta valoración, la división de poderes puede ser vista como un instrumento conservador que beneficiaría a las élites actuales, contraria a sus principios originarios. En su momento, la división de poderes institucional fue funcional, pero deja de lado la politización de la función pública, omisión que tiene grandes consecuencias en el mundo contemporáneo. Pero, ¿debemos renunciar a la idea de división de poderes? O empezar a cuestionarnos ¿en función de qué debemos dividir hoy en día el poder?

A esta cuestión se han dado respuestas teóricas, como la de Bruce Ackerman (2007) y prácticas, como las de Bolivia y Venezuela. Las cuales, resumiremos a continuación.

En el nivel teórico, Ackerman propone una nueva división de poderes caracterizada por un parlamentarismo acotado, o lo que llama la “solución de la cámara y media”, que consiste en el reconocimiento de una cámara de comunes fuerte y una cámara de estados débil. Una relación cercana entre el parlamento y la ciudadanía a través de un sistema de referéndum en serie. La creación de un tribunal constitucional; un poder supervisor de la integridad burocrática; un poder supervisor de la democracia, que se traduzca en la protección de los resultados y procesos electorales; y un poder de justicia distributiva.

Con ello, da solución a los siguientes problemas actuales:

- a) La competencia que se da en el sistema presidencialista entre la Cámara, el Senado y la Presidencia, que da como resultado un gobierno sumamente politizado, gobiernos divididos y crisis de gobernabilidad;
- b) El culto a la personalidad que propicia el sistema presidencialista y que a su vez trae como resultado la falta de coherencia del sistema de partidos políticos. El presidente tiene un periodo fijo, lo que lo aleja de su partido: “el pueblo lo ha seleccionado a él como presidente y su partido político ha servido sólo como un instrumento para la

proyección de su propia personalidad e ideales.” (p. 44). Realidad que limita el sistema de rendición de cuentas y propicia presidencialismos como el mexicano;

- c) El sistema de referéndum se pretende escalonado para dar mayor valor a la deliberación de asuntos elementales. A su vez, suscita que la autoridad legislativa se divida entre el parlamento y el pueblo “donde el primero maneje las decisiones gubernamentales rutinarias y el segundo exprese su voluntad a través de un proceso cuidadosamente diseñado de referéndum en serie.” (p. 53);
- d) El tribunal constitucional se encarga de la coherencia en la producción legislativa;
- e) Los poderes supervisores responden a la burocracia como un poder que se politiza en el sistema presidencialista, lo que Ackerman llama "feudos burocráticos" (p. 93); así como el uso ilegal de recursos públicos y fenómenos como la corrupción;
- f) A los inconvenientes que pueden propiciarse en los sistemas electorales y sus procesos;
- g) Por último, pero de suma importancia, “[r]econocen, como no lo hacen los partidarios del laissez-faire, que el gobierno no tiene el monopolio de la tiranía y que los ciudadanos pueden ser fácilmente privados de su derecho innato a la libertad por ignorancia, pobreza y prejuicio.” (p. 119). Por ello, el poder de justicia distributiva busca igualar las condiciones sociales reales de los ciudadanos, más allá de la igualdad meramente legal.

En la práctica, dos países latinoamericanos han implementado nuevos sistemas de división de poderes con una lógica similar: Bolivia y Venezuela, ambos considerados en la corriente del Socialismo del siglo XXI:

- A. El primero, el Estado plurinacional de Bolivia<sup>11</sup> reconoce en su Constitución una división de poderes en cuatro, considerando los tres poderes clásicos con la adhesión de un poder encargado de lo electoral (Informe sobre los Cambios Institucionales en Bolivia).
- B. El segundo, la República Bolivariana de Venezuela<sup>12</sup> establece un sistema con una pentadivisión de poderes, que retoma la propuesta de Simón Bolívar en 1819, agregándole a la tradicional un Poder electoral y un Poder ciudadano. Fortunato González Cruz (2007) recuerda en su artículo que lo novedoso de ésta no son las

---

<sup>11</sup> Ubicado en el centro-oeste de Suramérica, Bolivia es uno de los países que conoció regímenes de excepción dictatoriales por alrededor de 20 años. Siendo gobernando por militares desde 1964, vivió gobiernos de extrema derecha, como el protagonizado por el coronel Hugo Banzer en la década de los setenta, quien gobernó hasta la llegada del general Luis García Meza, quien realiza un golpe de estado auspiciado por criminales nazis en 1980. Es en 1982 cuando llega el primer gobierno electo democráticamente, con tendencia de izquierda, encabezado por Hernán Siles Suazo, pero los problemas económicos internos, la deuda externa y la caída de los precios de estaño internacionales provocaron una inflación que no pudo solucionar. En 1985, llega al poder un gobierno neoliberal, con Víctor Paz Estenssoro, un gobierno con muchos problemas al que le tocó vivir el Consenso de Washington, la dependencia casi total al Fondo Monetario Internacional y la guerra contra el narcotráfico estadounidense. Posteriormente, es electo Gonzalo Sánchez de Lozada para el periodo de 1993 a 1997, reelecto para el periodo siguiente. Su segundo periodo terminó prematuramente en 2003 por la llamada “guerra del gas y guerra del agua”, movimientos civiles en contra de las medidas de privatización de los recursos naturales que llegaron a puntos absurdos como la prohibición de recolección de agua de lluvia. Tras dos interinatos, se convoca a elecciones y, por primera vez desde 1825, llega al poder un presidente indígena: Evo Morales. Su primer mandato empieza en 2006 con la estabilización de las empresas de hidrocarburos y telecomunicaciones. Convoca una Asamblea Constituyente que en enero del 2009 reconoce al país como el Estado Plurinacional de Bolivia, aceptando la descentralización del poder y la autonomía departamental.

La llegada de un presidente indígena en un país cuya población indígena representa el 62% fue de vital importancia. El elemento constitucional de la plurinacionalidad, fue otro gran paso, ya que implica el reconocimiento de las diferencias sociales en un país con alrededor de 40 comunidades indígenas distintas. Lo anterior se imprime en un sistema participativo, con recursos como el referéndum; representativo, con una lógica de espejo; y comunitario, con autoridades designadas por medio de procesos de autogobierno (Mesa Gisbert, Carlos, Mesa; José y Gisbert, Teresa, 2012).

<sup>12</sup> Ubicado en la parte norte de Suramérica, Venezuela es uno de los países con gobiernos más controvertidos. Al igual que muchos países latinoamericanos, vivió bajo gobiernos militares autoritarios desde la década de los 40, aunque se daban periodos electorales ordinarios. En 1952, tras las elecciones, el general Marco Pérez Jiménez funda la Década Militar al desconocer los resultados y suspender las elecciones de ese año. Su dictadura impulsó la Constitución de 1953. Se le reconoce como “amigo” de Estados Unidos por la red de distribución petrolera y su declarada posición anticomunista. A pesar de su impulso del nacionalismo venezolano, la falta de legitimidad causada por sus actos represivos provocó una rebelión de las Fuerzas Armadas en 1958. Días después tuvo que salir del país por un movimiento no fallido. Así empezó la era democrática. Presidido por Rómulo Betancourt, quien no pudo incluir a la izquierda en su proyecto, por lo que vivió una insurgencia protagonizada por las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional, relacionadas con el Partido Comunista y Fidel Castro.

En 1963 llega como presidente electo Raúl Leoni, cuya principal característica es su capacidad para formar coaliciones, aunque también sobre salió un poco en infraestructura y desarrollo. Seguido por Rafael Caldera, quien se acercan un poco más a la izquierda con varias nacionalizaciones. Durante todo este tiempo hubo un auge económico gracias a la venta del petróleo. Hasta que se dio el Viernes Negro en 1983. La deuda se incrementó y los problemas de corrupción, entre otros, salieron a la luz. Así Carlos Andrés Pérez en su segundo periodo (1988) tomó medidas que generaron grandes protestas, una de las cuales terminó en el Caracazo. Tras intentos de golpe de estado e interinatos llega Caldera al poder por segunda ocasión en 1994. Ante la deuda y demás problemas graves, inició con la política neoliberal. Lo que ayudó a que se posesionara como oposición Hugo Chávez, quien fue electo en 1998. Tras su elección, convoca a una Asamblea Constituyente y promulga la constitución de 1999 que reconoce al país como República Bolivariana de Venezuela, haciendo referencia al regreso de la propuesta de Bolívar y reconoce en su artículo 136 una pentadivisión de poderes.

instituciones pues ya existían, sino más bien, la forma como han sido agrupadas y el carácter que se les ha dado, quedando éstas organizadas de la siguiente manera:

- Poder Ejecutivo: se ejerce por medio de la Presidencia de la República (elegido por sufragio universal, mandato de seis años, posibilidad de reelección). Un Vicepresidente quien coordina la sana relación entre el Presidente y la Asamblea Nacional y suple al Presidente de manera temporal. El Presidente funge como jefe de Estado y jefe de Gobierno. Es Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y dirige las relaciones internacionales.
- Poder Legislativo: se ejerce de manera unicameral por la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (165 diputados electos, derecho a reelección, mandato de cinco años). Sus atribuciones son las típicas: iniciativa, discusión, análisis y modificaciones de ley.
- Poder Judicial: se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia. Trabaja en conjunto con el Ministerio Público, la Defensa Pública y cualquier otro órgano auxiliar que determine la ley con fines de investigación penal y aplicación de la justicia.
- Poder Ciudadano: se ejerce mediante el Consejo Moral Republicano, integrado a su vez por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República. Posee tres órganos: Defensoría del Pueblo, Ministerios Públicos y la Contraloría General de la República. Cada uno de estos órganos mantiene una autonomía pero sus titulares conforman al Consejo Moral Republicano. Éste tiene funciones jurídico-morales. Su atribución principal es velar por la legalidad y promover la cultura cívica, democrática y valores como la libertad, la solidaridad, el respeto a la ley y la responsabilidad social, a través de la educación. Tiene facultad de iniciativa de ley. Postula a un miembro para el Consejo Nacional Electoral y a sus dos suplentes. Se le atribuye la facultad del juicio a funcionarios políticos. Se elige a partir de una terna por cada órgano, la cual, será votado por una mayoría calificada en la Asamblea Nacional, es decir, las dos terceras partes.
- Poder Electoral: lo ejerce el Consejo Nacional Electoral y tres organismos no autónomos sino subordinados a éste: Junta Electoral Nacional, La Comisión de

Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento. Sus atribuciones principales son las de reglamentar las leyes y derechos electorales y funge como órgano rector y administrador para regular la publicidad político electoral y calificar las elecciones. Llevan el registro electoral a nivel nacional. Revisan y establecen los procedimientos para la inscripción, el registro y la participación de organizaciones con fines políticos. Integrado por cinco personas, sin relación partidaria: tres son postulados por la sociedad civil; uno por el Poder Ciudadano; y, el último, por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de las Universidades Nacionales. Designados, a su vez, por mayoría calificada de la Asamblea Nacional.

### 1.1.7 Constitución y constitucionalismo

La Constitución moderna es una reconfiguración del concepto de Constitución clásico. Cicerón usa la expresión ‘constitución’ para referirse a la complejidad física de un individuo, a la estructura de un organismo político. Aristóteles la usa para hablar de la distribución del poder en una ciudad-Estado y se refiere a ella como *politeia*. La concepción moderna la retoma como un documento normativo que instituye la estructura, diseño y organización de una comunidad política. Es un conjunto de leyes fijas y promulgadas anteriores al ejercicio del poder.

El concepto moderno tiene como antecedentes la *Carta Magna de 1215* inglesa que limitaba algunos poderes del rey, sobre todo en materia impositiva, el *Habeas Corpus Act* de 1679 que continúa con la tradición de limitar el poder del ejecutivo. Por último, el *Bill of Rights* de 1688 que establece un “frame of government”, o un sistema de límites de poder.

Pero, las constituciones escritas nacen con las declaraciones de derechos fundamentales de libertad Francesa y Estadounidense. Con ellas, la Constitución se convierte en un producto de decisión colectiva que establece y fundamenta una forma de organización política. Por ende, se reconoce un poder constituyente, que es un poder político pre-legal, ya que ostenta la soberanía para dar origen al orden legal. Dicho orden legal es perfectible, por lo que también se reconoce un poder de reforma.

En la *Declaración francesa* de 1789 se establece que: 'Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene

constitución'. Con ello, se le otorga a la constitución la responsabilidad de proteger los derechos fundamentales, ordenar los poderes públicos, distinguir sus funciones y atribuirlos a órganos separados.

Una constitución es el establecimiento de un acuerdo general, por un lado, sobre los valores primarios que constituyen el fundamento de la convivencia política y cuya garantía es, para los individuos, la condición de aceptabilidad de la obligación de obedecer al poder político y, por el otro, sobre las estructuras del poder político mismo, o sea, sobre las instituciones y sobre los procedimientos para lograr la formación de decisiones colectivas, esto es, políticas, siempre que estas decisiones sean compatibles con la garantía de los derechos, es decir, que no entren en contradicción con ellos sino que los promuevan (Bovero p.23, citado por Salazar, 2013).

Es importante hacer una distinción entre una Constitución y la Constitución del constitucionalismo moderno. Una Constitución es un ordenamiento jurídico general que da identidad a una comunidad política; en cambio, el constitucionalismo es una visión particular de la identidad que debe ordenarse jurídicamente. En palabras de Salazar (2013) "la constitución del constitucionalismo tiene una función precisa: limitar el poder político con la finalidad de proteger los derechos fundamentales individuales." (p. 72).

El constitucionalismo se fundamenta en el contractualismo, introducido en la teoría política por Hobbes y continuado en su versión liberal por Locke; y en el iusnaturalismo. Ambos, hacen del individuo el punto de partida para la construcción de una organización social, bajo la dicotomía de Estado de naturaleza y Estado civil. Con ello, se reconoce el valor de los derechos fundamentales como límites al poder político que deben considerarse al plantear una estructura pública y una distribución del poder.

Se suele llamar 'constitucionalismo' a la teoría y la práctica de los límites del poder. El constitucionalista encuentra su completa expresión en las constituciones que establecen límites no solamente formales sino también materiales al poder político, bien representados por la barrera que los derechos fundamentales una vez reconocidos y protegidos jurídicamente elevan contra el intento y presunción del detentador del poder soberano de someter a reglamentación cualquier acción que los individuos o grupos intenten emprender (Bobbio en Ruiz Rodríguez, 2004: 297).

Hay dos tipos de constitucionalismo: fuerte y débil. Dependen de la concepción que se tenga de la Constitución, que puede ser descriptiva, si se observa como las normas que instituyen y organizan al Estado; o axiológica, si se observa como un ordenamiento jurídico que refleja principios de naturaleza política. El constitucionalismo fuerte, al ser axiológico, establece mecanismos de reforma constitucional y al poder legislativo ordinario, para que la producción legislativa (constitucional-ordinaria) siempre vaya de acuerdo a los principios marcados en la carta magna. En cambio, el constitucionalismo débil, al ser descriptivo, acepta que el poder democrático modifica sin mayores restricciones el texto fundamental.

Dentro de la perspectiva del constitucionalismo fuerte aparecen teóricos que aceptan la modificación constitucional hasta cierto grado y siempre que no interfiera con los derechos fundamentales, como Luigi Ferrajoli (2008) y Garzón Valdés (2007). Ferrajoli conceptualiza estos derechos dentro de la esfera de lo indecible, aquello que el poder democrático no puede modificar ni decidir pues son precondiciones del mismo. Garzón Valdés lo califica como el coto vedado.

## 1.2 Democracia

La democracia es una forma de gobierno que comprende una distribución del poder de decisión en asuntos de la vida pública en manos de muchos o todos los miembros de la comunidad política. Por ello, no debe entenderse como un tipo de Estado, una doctrina relativa a la distribución del poder público y sus facultades o un modelo de valores que sirvan de fundamento para la asociación política: no es igual a liberalismo político, división de poderes o constitucionalismo.

Su conceptualización como forma de gobierno es anterior al Estado liberal y el siglo XVII. A continuación, se relata el desarrollo del concepto hasta la actualidad.

### 1.2.1 La democracia como forma de gobierno

En el *Diccionario de Política*, Bobbio, Matteucci y Pasquino (2005) definen el gobierno como el “conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder.” (p. 710). De tal principio, se entiende al gobierno como uno de los elementos constitutivos del Estado moderno (además de la población y el territorio) que funge como la

parte operativa, cumple funciones político-administrativas, determina la orientación política del Estado y ejerce el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

Por lo tanto, las formas de gobierno responden a dos cuestiones: ¿quién gobierna y cómo gobierna?, las cuales se resuelven en diferentes modelos de ejercer el poder: el gobierno de muchos, el de pocos y el de unos; el gobierno de los hombres y de las leyes; los buenos gobiernos, los malos y los peores (Bobbio, 2014a).

La democracia (*demos*: pueblo; *kratos*: poder) se problematiza y teoriza, en principio, en el pensamiento clásico greco-latino y obtiene su significado moderno con las propuestas de Jean Jaques Rousseau. En el recuento histórico que hace Bobbio (2014a) para ejemplificar el desarrollo de la Teoría de las formas de gobierno en el pensamiento político se pueden distinguir tres grandes momentos: el pensamiento clásico, el pensamiento medieval y el pensamiento moderno. A continuación, se expone el desarrollo del concepto:

- Pensamiento clásico:

Los primeros en plantear la problemática son Herodoto, Platón y Aristóteles. Los tres reconocen una premisa básica: hay formas de gobierno positivas y formas negativas; lo que connota la forma de gobierno de un carácter moral-subjetivo que encuentra su resolución en la exposición de éstas por cada autor.

La forma de gobierno se discutía a partir de la observación de la constitución de gobiernos existentes, analizando sus éxitos y fracasos. Las formas negativas respondían a las positivas, pero se diferenciaban en el cómo se gobernaba; las formas puras de gobierno veían por el bien común y sus desviaciones veían por el bien de él o los que gobernaban.

En esta discusión nace la palabra democracia para designar una de las formas del gobierno de muchos. Para Herodoto, es la positiva y su contraparte se llama Oclocracia; para Platón hay democracia positiva y democracia negativa; para Aristóteles la democracia es la forma corrupta de la politia-timocracia pues implica el gobierno de los pobres, aunque estos sean los menos.

La teoría clásica de las formas de gobierno se sustenta, sobre todo, con los planteamientos aristotélicos. Pero los tres comparten una visión pesimista de la historia en la que se va de buenos a malos gobiernos por la decadencia de las naciones. Todos coinciden en que el gobierno menos deseable es el democrático, pues es el peor de las formas buenas y el

menos malo de las malas. Para Herodo, el más deseable es la monarquía; la República ideal de Platón es un gobierno monárquico o aristocrático; y para Aristóteles es la politiatimocracia (que nace de la unión de las cosas buenas de la democracia y de la oligarquía). La desconfianza principal a la democracia es la ineptitud e ignorancia de la mayoría de los hombres.

Cronológicamente, les sigue Polibio, quien se diferencia al ser historiador y no filósofo. Él retoma la Teoría de las formas de gobierno, con las 3 positivas y 3 negativas, pero asegura que éstas se suceden con ritmo y son cíclicas, con lo que fundamenta lo que se conocerá como la Teoría de los ciclos. El ciclo se desarrolla de la siguiente manera: Reino (+), Tiranía (-), Aristocracia (+), Oligarquía (-), Democracia (+) a Oclocracia (-) y de Oclocracia al Reino. Además, agrega una séptima constitución que es la síntesis de las 3 positivas, con lo que da sustento a la Teoría del gobierno mixto, antecedido por Aristóteles y la politeiatimocracia. Dentro del desarrollo de su pensamiento, las formas simples son inestables y de corta duración, por lo que un equilibrio institucional de las cosas buenas da estabilidad.

- Pensamiento medieval:

Durante el Medievo, el planteamiento principal fue la relación del Estado con la Iglesia, la teoría de las dos espadas y los gobiernos monárquicos pre-nacionales. Por ello, no se ahondó en la teorización de las formas de gobierno, la única aceptada era la monarquía al ser análoga al poder espiritual.

- Pensamiento moderno:

Con Maquiavelo (1994) se retoma la cuestión, él introduce una concepción moderna a las formas de gobierno, además de acuñar el término de Estado. Su criterio para el buen gobierno y el mal gobierno es el buen o mal uso de la crueldad, lo que contribuye a quitar el supuesto subjetivo moral de la Teoría clásica. En su planteamiento, retoma las tres teorías de Polibio, aunque modifica el nombre al latín por: Principado (monarquía), notables (aristocracia) y popular (democracia). Reduce las formas de gobierno a dos: el Principado y la República, esta última incluye al gobierno de los notables y al popular. La diferencia es si gobierna una

voluntad o varias; él apuesta por el gobierno mixto. La visión moderna está impregnada del valor del progreso y el sustento racional no subjetivo del buen gobierno.

El teórico que logra diferenciar conceptualmente el Estado y el gobierno es Jean Bodino, quien acuña el término de soberanía. Para él, el Estado es aquel que ostenta la soberanía y el gobierno quien la ejerce. Con esta aclaración, asegura que hay tres tipos de Estado: monarquía, aristocracia y la democracia; y tres tipos de gobierno: el monárquico, aristocrático y democrático. Sus combinaciones logran hacer nueve tipos de Estado-gobierno: si la soberanía la tiene el rey y la ejerce el rey: monarquía monárquica (1); si la ejercen los notables: monarquía aristocrática (2); si la ejerce el pueblo: monarquía democrática (3). Cuando la soberanía la tienen los notables y la ejerce el rey: aristocracia monárquica (4); la ejercen los notables: aristocracia aristocrática (5); el pueblo: aristocracia democrática (6). Cuando la tiene el pueblo y la ejerce el rey: democracia monárquica (7); los notables: democracia aristocrática (8); el pueblo: democracia democrática (9).

Hobbes (1984) retoma el concepto de soberanía de Bodino y no acepta la distinción clásica de gobiernos buenos o malos, pues asegura que esa distinción la hace la gente como un juicio según su experiencia. Tampoco intercede por el gobierno mixto. Aboga por un Estado absolutista no democrático. Por su parte, Locke no teoriza alrededor de las formas de gobierno, pero se puede observar en su planteamiento una desconfianza a la mayoría y una apuesta por un gobierno representativo no democrático sino monárquico constitucional.

Después, tenemos a Montesquieu, quien transita de la Teoría de las formas de gobierno a la Teoría de la división de poderes. En ese proceso, analiza tres formas de gobierno: el monárquico, el republicano, que comprende la aristocracia y la democracia, y el despótico. El monárquico y el despótico se corresponden pues denominan al gobierno de una persona, su diferencia sustancial es si se ejerce el poder con leyes o sin leyes. Sin importar la forma de gobierno, para Montesquieu lo elemental es la creación de cuerpos intermedios y la división de las facultades del Estado en órganos diferentes. Después de él, la atención se centró en las medidas institucionales para asegurar un gobierno regido por el imperio de la ley y se alejó de la teorización de las formas de gobierno.

Por último, Rousseau deja de lado la teoría de las formas de gobierno para centrarse en una propuesta de gobierno democrático-republicana, con lo que fundamenta la democracia moderna y acuña el concepto de soberanía popular. Actualmente, “se entiende por régimen

democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados.” (Bobbio, 2012: 18).

Más allá de las perspectivas con las que se pensó en diversos momentos, los diferentes sistemas democráticos se han visto definidos por variables socio-demográficas e históricas que las distinguen en dos grandes momentos: la democracia antigua y la democracia moderna.

### 1.2.2 Democracia antigua y moderna

La democracia nace en la polis griega, en comunidades reducidas, con poca población. La visión de la comunidad política griega parte del organicismo que ve a la sociedad como un todo en el que cada uno de los seres cumple una función. Por ello, su ética no es individualista y su concepto de justicia recae en que cada quién haga lo que le corresponde. Por ejemplo, el ciudadano se encontraba subordinado a la polis y era definido por ella.

La población que gozaba del carácter de ciudadano era limitada, por lo que la toma de decisiones se daba de forma directa en un espacio público: el ágora, una plaza o la asamblea. Eran hombres libres sólo los ciudadanos, los cuales, gozaban de ciertas características que los hacían merecer el título: como la capacidad de pensar, mandar y la propiedad; habilidades que se les atribuía como naturales y de las que carecían los esclavos y las mujeres (Aristóteles, 2004). Los miembros votaban para decidir sin intermediarios, a este sistema se le conoce como democracia directa.

En el pensamiento político, Rousseau es considerado el padre de la democracia moderna. Pero su propuesta significa un paso de transición entre ambas concepciones al combinar valores antiguos con modernos. Así, persigue la distribución igualitaria del poder; retoma el valor moderno del contrato; concibe a la soberanía como un poder que se ejerce en conjunto, no como individuo. Para él, el poder soberano no necesita de límites, por lo que una constitución es irrelevante.

Aboga por un sistema de democracia directa ya que cree en la imposibilidad de representar la soberanía. En un sistema representativo, asegura, el pueblo sólo es libre cuando elige a sus representantes. A pesar de su convicción, acepta que una democracia directa en la sociedad moderna es imposible pues requiere de un Estado muy pequeño, sencillez de

costumbres y mucha igualdad. Por eso, la voluntad democrática se expresa en la ley, donde se caracteriza la libertad:

Siempre se es libre cuando uno está sometido a las leyes, pero no cuando se debe obedecer a un hombre, porque en este segundo caso yo debo obedecer a la voluntad ajena, mientras que cuando obedezco a las leyes no acato más que la voluntad pública, que es tan mía como la de cualquier otro (Rousseau p. 175, citado por Bobbio, 2012).

La ley de la que habla Rousseau era una ley suprema, general y fundamental, basada en la costumbre. De esta manera se legislaba lo menos posible. Otro concepto importante para entender la democracia moderna es el concepto de *voluntad general* que deviene del concepto moderno de soberanía. Para él, ésta es nutrida por sentimientos y guiada por la razón. No es equivalente a la voluntad de todos los individuos, es un espíritu del pueblo como ente abstracto homogéneo. No es la voluntad de la mayoría, porque ésta es subjetiva; en cambio, es una voluntad moral objetiva, que sitúa al hombre en un “ego común” compartido por todos (Sartori, 2007):

En este supuesto, el ciudadano debe anular al hombre, el patriota debe colectivizar el amor que siente por sí mismo y el individuo debe entregarse a la totalidad; muere por sí mismo y el individuo debe entregarse a la totalidad; muere como <<particular>> y renace como un miembro moral del cuerpo colectivo (p. 386).

La visión rousseana del individuo tuvo una vigencia limitada, la realidad lo sobrepasó. Con el crecimiento demográfico que trajo consigo la constitución de los Estados nación, la democracia directa se volvió imposible, puesto que implicaba grandes costos operativos. Aunado a ello, el proceso de democratización y ampliación de los derechos políticos dificultó aún más su ejecución. Como resultado de ambos procesos, la única democracia posible es la representativa.

Es representativa en tanto nace cuando el pueblo dejó de ser un ente colectivo orgánico y se constituyó como un conjunto de individuos cuya única forma de realización posible es con la alternancia de grupos de poder, es decir, la sustitución delimitada temporalmente de las personas en el poder que se da por medio del voto. Resultado de la visión de la sociedad democrática como una estructura policrática que expresa una pluralidad

de intereses y opiniones; alejándose del pueblo como unidad y reconociéndolo como uno dividido en grupos, individuos organizados, contrapuestos que viven en competencia:

En términos generales la expresión ‘democracia representativa’ quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo (Bobbio, 2012: 52).

Actualmente, se aboga por un sistema democrático integral que unifique ambos modelos según la naturaleza de la decisión que se va a tomar. Para ello, nacen figuras como la consulta popular, el referéndum y los plebiscitos.

#### 1.2.2.1 La representación política

Los representantes eran característicos de formas de gobierno como la monarquía y la aristocracia; pero estos sistemas no pudieron sobrevivir intactos el nacimiento y desarrollo de la sociedad feudal. En el feudalismo, como desarrolla Guizot (2009), las personas se ponían bajo la protección de otro sin dejar de ser libres: institución de la encomienda. Al no perder su libertad, se considera una relación contractual; que transitó a la encomienda de la tierra con lo que el vasallo se convirtió en vasallo territorial. Con ello, nacen estructuras de poder, de reconocimiento de autoridad ajenas al sistema político.

Estas personas fueron adquiriendo importancia, empezaron a ocupar puestos de influencia en el sistema y recibieron títulos nobiliarios. En este momento la Iglesia católica empieza a tener influencia ya que designaba los títulos y estos, a su vez, para ser hereditarios dependían de una filiación religiosa que les asegurara el reconocimiento. En los Estados medievales se presenta un tipo de representación que deviene en parlamentos corporativos, donde cada grupo social veía por sus intereses, por ejemplo, la nobleza se representaba a sí misma. La sociedad feudal era plural, pero no democrática

Para Guizot, el régimen feudal generó un poder que está siempre próximo y presente: pasando la puerta del súbdito estaba el señor feudal. Esto generó un grado de opresión y servidumbre que devino en despotismo. Un despotismo que afectaba todas las formas de relaciones sociales, por lo que todos preferían el poder absoluto de los reyes, ya que significaba un poder más general. La centralización del poder, en su momento, fue necesaria para asegurar el contrato social en un momento de incertidumbre y cambios constantes.

Nacen los gobierno representativos con dos instituciones: la realeza y las asambleas nacionales. Pero, todavía no podemos hablar de representación política. Como se dijo, este tipo de representación era de intereses. Es con el Estado moderno y el liberalismo con el que nace la representación política como tal, al aceptar la necesidad de un Poder Legislativo como cuerpo colegiado que vele por los intereses de todos como nación. Estos eran sistemas representativos que carecían del valor democrático principal: el sufragio universal.

El término ‘representación’ es polisémico, lo que dificulta su aproximación conceptual. Para no entrar en desarrollos filosóficos, que no corresponden a la delimitación de este trabajo, se abordarán dos de sus variables: la representación de intereses y la representación política:

- a) Representación de intereses: nace en los Estados estamentales medievales. Es una forma de representación en la que el representante, al tener que velar por intereses particulares, se somete a un mandato obligatorio (Bobbio, 2012). No tiene voz ni voto como individuo, al menos que represente sus intereses. Su opinión es irrelevante.
- b) Representación política: se propone para superar los Estados estamentales medievales. Es una forma de representación en el que el representante vela por el interés general, por lo que no está sometido a otro criterio que no sea el suyo. Adquiere responsabilidad ante la Nación, no los electores (Burke, 1942); bajo el supuesto de que quien representa está más capacitado para ver por ésta. Su opinión es vital en el proceso. Para concluir, Maurizio Cotta (Bobbio, Matelucci & Pasquino, 2005) lo define como un “sistema institucionalizado de responsabilidad política, centralizada/descentralizada. A través de la designación electoral libre de ciertos organismos políticos fundamentales” (p. 1389).

La democracia representativa desdibujó los límites entre la representación de intereses y la representación política al ir masificando el voto. Así, acepta ambos modelos de representación. Por ejemplo, resultado de la universalización del sufragio nacen dos grupos: los partidos políticos y los sindicatos. Ambos son agrupaciones que unifican intereses, políticos y económicos, y los representan dentro de los órganos colegiados funcionando como un grupo de interés, los primeros con figuras como la disciplina de partido –contra la visión liberal de la representación.

Es considerada por muchos autores como un mal necesario pues implica la renuncia al principio de libertad como autonomía (en comparación con la democracia directa y la representación política liberal). Por ello, han nacido modelos como la representación por mandato, que trata de encontrar un equilibrio entre la democracia representativa y directa, vinculando al representante con el representado y haciendo que este último tenga un cargo revocable en caso de no cumplir con las responsabilidades que implica este vínculo.

Sin importar el modelo, la representación política siempre implica un doble sentido de comunicación, para que se exprese la voluntad política. Este vínculo depende de la relación que guarda el representante con el representado, la cual, según Cotta puede ser de tres formas: de delegación, fiduciaria y espejo. La relación de delegación presupone que el representante sede su autonomía e iniciativa ante el representado y se compromete a ejecutar sólo el mandato de éste. La relación fiduciaria supone al representante como autónomo pero con una acción dirigida por el interés de los representados. Por último, la relación espejo, también conocida como “representatividad sociológica” tiene como fundamento que dentro del organismo representativo se reproduzca un microcosmos con las características sociales existentes. Pero los modelos pueden presentarse de forma impura en un mismo sistema y tener ciertos niveles de las tres.

### 1.2.3 El gobierno democrático

Como se ha visto, la democracia es más antigua que el liberalismo y la formación del Estado moderno. No necesita un fundamento legal, ni un orden jurídico político en particular, ya que se sustenta en una base cultural. Al apostar por la decisión popular, carece de principios absolutos, por ello, es dinámica, no dogmática; su única pretensión universal es el procedimiento. Su función es la de "producir decisiones colectivas con el máximo de consenso crítico y con el mínimo de imposición" (Bovero p. 29, citado por Salazar, 2013).

El Estado es una unidad cuyo principio de cohesión es la nación. La modernidad se ve caracterizada por la diferenciación de los subsistemas sociales. La concepción democrática no aboga por una separación de poderes, sino por un vínculo procedimental entre estos subsistemas: la sociedad civil, individuos en el sistema económico; la sociedad política, individuos en el sistema político; y el Estado. El sistema político se encarga de dicho vínculo. En el sistema económico hay desigualdad; en el sistema político hay una igualdad, aunque se

dan múltiples intereses y diferencias, lo que genera una pluralidad de los grupos sociales, hay disenso.

El sistema político son estas instituciones que integran a la sociedad civil, la sociedad política y el Estado para darle a éste orientación; "tiene como tarea hacer funcionar a la sociedad en su conjunto, combinando la pluralidad de los intereses con la unidad de la ley y estableciendo relaciones entre la sociedad civil y el Estado." (Touraine, 2015: 69). La política es una esfera de acción en la que puede o no interesarse el individuo y en la que puede participar o abstenerse.

El valor de la democracia, como elemento del sistema político, es la igualdad política, no la igualdad ante la ley o la autonomía del individuo. Se aboga, entonces, por una dignidad política que se imprime en el reconocimiento de una idéntica capacidad de juicio y deliberación, de una combinación entre el todo (universalismo) y yo (particularismo).

La igualdad en el Estado nación, como la unión racional de la estructura política: el Estado; y la socio-cultural: la nación– recae en la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía:

1. Nacionalidad: dentro del pensamiento clásico era un término confundido con el del pueblo. Con el Estado moderno, se define como el atributo jurídico, vínculo legal, que señala el individuo como miembro de un Estado (Fix-Zamudio, 1998). Una definición antropológica utilizable para ahondar en la legal es aquella que entiende a la nación como: "colectividad cultural que se apropia simbólicamente del espacio" (Reina, Lartigue, Dehouve & Gros, 2005: 287), la cual, enfatiza el valor de la apropiación simbólica y el reconocimiento del espacio como propio bajo normas culturales compartidas. En conclusión, se entiende a la nacionalidad como una relación jurídica y de mutuo reconocimiento de pertenencia simbólica entre el Estado y aquel individuo que tiene un nexo vinculante con éste.
2. Ciudadanía: para la tradición clásica la ciudadanía era una relación política, los griegos la veían como natural; mientras los romanos la consideraban una relación legal que vinculaba los deberes jurídicos del Estado (ciudad) con obligaciones propias del individuo. Esparta es considerada por Derek Heater (2007) como la creadora de la idea de ciudadanía, aunque los militares eran los únicos 'espartiatas', parte de un principio de igualdad ante la posesión de la tierra; una atribución cívica dada por el servicio militar y la participación en el gobierno. En

ninguno de los casos la ciudadanía era algo dado en sí, ser ciudadano siempre ha implicado obligaciones ante la vida política como lo es el servicio militar y el pago de impuestos. Para el pensamiento moderno: “[l]a ciudadanía es un *status* que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese *status* son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica.” (Marshall, 1949: 312). Así, implica un vínculo político entre el individuo y su comunidad.

El actor de la democracia son los ciudadanos, aunque su base es la conciencia de pertenencia a una colectividad: la nacionalidad. No podría haber democracias sin la formación de un ámbito común de reconocimiento de valores, una base que permita el debate. Los connacionales son individuos que se desarrollan en múltiples esferas y sistemas; los ciudadanos, construyen un espacio propiamente político. Nacionalidad y ciudadanía no significan lo mismo y no se implican una a la otra: nacer en un Estado no te hace ya ciudadano de éste. La primera implica una participación pasiva, la segunda una activa. Aunque, cabe destacar el papel de la identidad nacional como elemento emocional que propicia el compromiso político y la identidad sociopolítica.

La democracia se encarga de la participación de los ciudadanos en la esfera de lo político. Implica un derecho-poder, es decir, una libertad positiva, la libertad de los antiguos. Dentro del pensamiento clásico, el sujeto no se constituía como individuo ni tenía una esfera autónoma o una separación con el Estado; al contrario, el sujeto formaba parte de un todo. Por ello, la concepción de la libertad es diferente a la de los liberales: los antiguos veían la libertad en la posibilidad de participación y deliberación en la toma de decisiones públicas (en contraposición con la esfera económica o de administración de la casa). Su concepto era colectivo y el fin era integrarse a una totalidad.

De tal principio, "el concepto de libertad positiva se refiere a la relación activa que tiene cada individuo con las normas colectivas a las que se somete y que contribuye a producir." (Salazar, 2013: 128). Así, la libertad positiva se constituye como una antítesis del poder autocrático, el cual, implica una toma de decisiones vertical impositiva. La principal forma de ejercicio es el voto.

El voto, en la democracia, es universal y tiene un peso igualitario. En las democracias directas se traduce en la toma de decisiones; en las representativas, el ciudadano elige

representantes por medio del voto (según el modelo de representatividad) y estos, a su vez, votan en los órganos colegiados para tomar decisiones. Se rige bajo el principio de la regla de la mayoría, ya que la unanimidad es casi imposible. Dicha regla tiene un valor práctico, no moral; ya que es un mecanismo óptimo para decidir. Aunque, como todo instrumento tiene límites de validez, de aplicación y de eficacia, se sabe que puede terminar limitando los derechos de la minoría.

### 1.3 Liberalismo y democracia

Como se ha visto a lo largo del capítulo,

[P]or 'liberalismo' se entiende una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos social; por 'democracia', una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía (Bobbio, 2014b: 7).

Ahora expondremos dos posturas alrededor de la unión de ambos principios: la que asegura que ambos son antagónicos y la que asegura que son complementarios:

#### 1.3.1 Como antagónicos

En 1923, Schmitt (2008) critica el parlamentarismo<sup>13</sup>, indentificándolo con su situación contextual: la democracia de masas. Para él, ambos son contradictorios e implican un sistema de antagonismos que tienen como eje que el Estado liberal tiene valores axiomáticos; mientras que la democracia procedimental necesita un Estado ideológicamente neutral.

Con ello, asegura que el contexto inmediato ha desnaturalizado al parlamento y lo ha hecho perder su 'espíritu'; y trata de identificar "hasta qué punto la institución ha perdido, moral e intelectualmente, las raíces en que se asentaba, y cómo se mantiene en pie como un aparato vacío, en virtud de una inercia meramente mecánica" (p. 44). Dentro de sus argumentos para fundamentarlo están:

---

<sup>13</sup> Crítica que servirá para la propuesta de Estado del nacionalsocialismo

- El papel del parlamento por encima del Ejecutivo violenta el principio de la división de poderes;
- El eje de la legitimidad del sistema es el Parlamento cuyo principio es la discusión pública. La democracia de masas apela a intereses y pasiones inmediatos, no al razonamiento. Así, la discusión es reemplazada por un cálculo de intereses y oportunidades y la regla de mayoría;
- La sociedad liberal es plural, gracias a la autonomía de los individuos y sus visiones de felicidad. La sociedad democrática es homogénea, una apelación a la abstracción del pueblo con el concepto de voluntad general de Rousseau. Los liberales ven en el conflicto la razón de la política; los demócratas la ven como el no conflicto, el consenso;
- Los partidos políticos y la representación de intereses particulares en el parlamento (como los sindicatos) rompen con los principios del poder legislativo, lo que deja una sociedad representada de forma corporativa: como la sociedad medieval con la que pretendió acabar el liberalismo;
- Los órganos legislativos como las comisiones rompen con el principio de discusión y publicidad, base del parlamentarismo: "tomándose decisiones fundamentales en sesiones secretas de los jefes de fracción o incluso en reuniones extraparlamentarias, de manera que se produce un desplazamiento y una supresión de toda responsabilidad" (p. 42);
- La ley liberal es resultado de la razón, no de la voluntad o el mandato. Se llega a la ley parlamentando: tiene un valor cualitativo. En la democracia: "el ciudadano acepta incluso la ley que va contra lo que él quiere; (...) por consiguiente, propiamente el ciudadano no da nunca su aprobación a un contenido concreto, sino, (...) al resultado, a la voluntad general que resulta de la votación" (p. 56). La ley democrática tiene un valor cuantitativo.

### 1.3.2 Como complementarios

La posible complementariedad de ambos también fue discutida. Toqueville, aunque es un pensador liberal que expresa una profunda desconfianza a la mayoría, fue uno de los primeros teóricos en entender que el liberalismo y la democracia eran compatibles. Por su parte, John Stuart Mill, quien puede ser considerado el primer liberal-democrático atribuye a la

democracia representativa la calificación de mejor forma de gobierno. Aunque, abogaba por mecanismos de representación proporcionales para evitar que la minoría cediera a la mayoría, generando un gobierno de desigualdad y privilegio:

En el punto al que hemos llegado, nada es más cierto: la eliminación virtual de la minoría no es (...) consecuencia necesaria o natural de la libertad; es (...) cosa diametralmente opuesta al primer principio de la democracia, que se funda en la representación proporcionada al número (Mill, 1985: 196-197).

Su apuesta por un sistema proporcional sostiene la idea de que las personas mejor preparadas lleguen al parlamento, a pesar de su falta de popularidad. Como liberal democrático, fue uno de los primeros promotores de la ampliación del sufragio, incluso a las mujeres<sup>14</sup>, ya que veía un gran valor educativo en el voto. Aunque propone la necesidad de que la educación sea anterior al sufragio universal.

Posteriormente, en la década de 1920 y 1930, la discusión fue encabezada por Hans Kelsen, quien afirma que la democracia parlamentaria, como la llama, es la única posible, y la define como la: “[f]ormación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea, democrático, obrando a base del principio de mayoría" (Kelsen p. XXVII citado por Aragón, en Schmitt, 2008).

Sus argumentos para hablar de complementariedad parten de su visión de la norma jurídica. Ésta tiene validez dependiendo de la forma en que son creadas, no su contenido. Por ello, es necesaria una constitución que regule el proceso de creación de normas, sólo este proceso no tenía un contenido dogmático. "Según Kelsen, la constitución debía ser objeto de protecciones porque representaba la estabilidad del Estado, pero no porque tuviera un contenido normativo particular." (Salazar, 2013: 165). Por ello, pone énfasis en la necesidad de un órgano que la proteja: los tribunales constitucionales. Los cuales, no pertenecían al poder judicial, sino al legislativo; pero su acción no era positiva (producción) sino negativa (protección).

Así, logra conciliar el valor de la constitución reafirmando como más importante el valor de la autodeterminación como garantía de las libertades. Y, aunque debe existir una base

---

<sup>14</sup> Stuart Mill aseguraba que: “si hay alguna diferencia, las mujeres tienen mayor necesidad de él que los hombres porque siendo físicamente más débiles, para su protección dependen con mayor razón de la sociedad y de la ley.” (Stuart Mill p.77, citado por Bobbio, 2014).

de valores comunes para que la discusión y la votación tenga sentido, para Kelsen, si el gobierno reconoce un conjunto de principios dogmáticamente aceptados, éste es autocrático y excluye a los individuos de la producción legislativa (Salazar, 2013). Su tesis se considera el fundamento teórico de la democracia constitucional.

#### 1.4 Democracia constitucional

Mientras el Estado de derecho y las Constituciones sirvieron para acotar la monarquía y eliminar las posibilidades de un gobierno tiránico; el siglo XX se vio caracterizado por gobiernos totalitarios que emanaban de la mayoría traducidos en sistemas fascistas y nacional-socialistas, ejemplos de gobiernos democráticos sin garantías liberales.

Como resultado, surge una tendencia que busca limitar el poder de la mayoría a través de garantías legales: las democracias constitucionales. Algunos autores la entienden como una consecuencia natural del liberalismo y sus valores, pues implican un Estado liberal-constitucional con una forma de gobierno democrático.

Así, se unen dos principios que parecían irreconciliables: la libertad individual y la igualdad social. Ambos se pretenden límites entre ellos. Dos concepciones de seres humanos que se encuentran: la primera que ve al hombre como individuo, que coexiste en conflicto y se diferencia de los demás, por lo que da como resultado una sociedad pluralista; la segunda que observa a un ser como social, armónico y consensual (Bobbio, 2014b).

El liberalismo observa el desarrollo del sujeto en la esfera privada, bajo el principio de la autonomía. La democracia habla del desarrollo del sujeto en comunidad, dentro del Estado. Libertad negativa y libertad positiva se vuelven compatibles, ya que, se reconoce al sujeto como individuo y como ciudadano. El individuo supera el aislamiento y logra adquirir un sentido de comunidad. Las libertades de la democracia constitucional son: libertad negativa o como independencia, libertad positiva o como capacidad y la libertad como condición material (Sartori, 2007).

Los liberales ubican el poder como problema fundamental, el cual, buscan limitar; su legitimidad es el contrato y el poder limitado (Bobbio, 2012). Los demócratas abogan por la participación en el ejercicio del poder de la mayor parte de individuos, su legitimidad está en el procedimiento para lograrlo. La democracia constitucional, como síntesis de ambas, y de

una realidad político social coyuntural, aboga por una justicia que supere la autonomía del individuo y la igualdad meramente política y de derecho.

El Estado liberal se contrapone al Estado paternalista. El gobierno democrático se contrapone al gobierno autocrático. La democracia constitucional se opone al Estado liberal no democrático y al gobierno democrático no liberal, pues el ejercicio de la autonomía política de los ciudadanos se constituye como el mejor mecanismo de garantía de sus derechos.

Se unifican dos tipos de derechos: los políticos y civiles que son formales: los de libertad y sociales que son sustanciales. A su vez, se contemplan dos tipos de legitimidad: la procedimental, dada por la democracia; y la sustancial, dada por el liberalismo, es decir: el quién, el cómo y el qué. De ello deriva, por ejemplo, que los derechos fundamentales no necesitan un consenso, al tener una justificación sustancial, no procedimental.

Así, la democracia constitucional supera dos visiones: el liberalismo y la democracia como antitéticos y como compatibles; para instaurar la visión de complementariedad que asegura que sólo la democracia es capaz de propiciar la realización plena de los ideales liberales (Bobbio, 2014b). Para ello, la mayoría debe someterse a la constitución. Ésta dividida en parte orgánica y dogmática, con lo que establece la composición del gobierno y las precondiciones para que se lleve a cabo la democracia.

La democracia adopta un valor epistémico, al constituirse como el mejor “instrumento para 'conocer' principios y derechos morales.” (Salazar, 2013: 246). Por ello, es necesario que se establezcan mecanismos que controlen su reforma como el “control de constitucionalidad”. Éste tiene su antecedente en el pensamiento de Kelsen quien habló de la necesidad de un órgano especializado que se encargara de proteger la coherencia de las leyes para asegurar un sistema normativo vinculante. Este control se observa como un vínculo preventivo para que la democracia no se auto-destruya.

Dicho control ha generado dos posturas: aquellas que defienden un ámbito de la constitución que no entra en la esfera de lo decidible democráticamente (y con ello optan por una constitución fuerte, como se definió en el punto 1.1.7); y aquellos que defienden el poder de auto-determinación democrático, a pesar de que signifique la toma de decisiones antidemocráticas (constitución flexible). Ambas posturas poseen pretensiones de validez sustentadas. Dentro de la democracia constitucional, se reconcilia aceptando que “[u]na

declaración de derechos puede especificar procedimientos para su reforma sin llegar al extremo de hacerla imposible o inaccesible a las mayorías democráticas." (Ruiz Valerio, 2009: 178).

Las precondiciones son un tipo de libertad pensada "fundamentalmente para crear las condiciones que permitan la libertad. La libertad política es de este tipo y también lo son, con frecuencia, la libertad jurídica y la libertad económica" (Sartori, 2007: 369). Las precondiciones por las que aboga la democracia constitucional son: los derechos fundamentales, la autonomía del individuo, la garantía de sus derechos político y los derechos sociales. Los dos primeros, provenientes de la doctrina liberal; el tercero de la democrática; el cuarto de las doctrinas socialistas. Estos últimos se tratan a continuación.

Las doctrinas socialistas problematizaron alrededor del concepto de igualdad liberal, en un sistema de opresión, por lo que concluyeron que ésta no era una igualdad material y acuñaron el ideal de dar a cada quién según sus necesidades. Con ello, se reafirma el papel del Estado como velador de las condiciones sociales elementales para el desarrollo individual. Reconocidos como individuos, pero también como parte de un todo: el interés social; y se desarrollan los derechos sociales.

La garantía de los derechos sociales no es jurídica, pues implica una acción directa del Estado y una distribución de recursos, difícilmente realizable. Pero su reconocimiento en las constituciones son un primer intento de protección legal. Así, se reconocen en las democracias constitucionales derechos sociales como educación, trabajo, salud; que necesitan del papel positivo del Estado para que brinde dichos servicios, puesto que:

Sin una distribución equitativa de los recursos esenciales, de los bienes primarios, es decir, sin satisfacer los derechos sociales fundamentales reivindicados por los movimientos socialistas, las libertades quedan vacías, los derechos fundamentales de libertad se transforman de hecho en un privilegio de unos cuantos (Bovero p. 158, citado por Salazar, 2013).

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 fue la primera en presentar derechos de segundo grado, derechos sociales, pero se considera una forma imperfecta de democracia constitucional. La referencia internacional reconocida es la *Constitución de la República de Weimar*, del 11 de agosto de 1919.

Se entiende que la democracia constitucional sólo existe cuando:

[S]e materializan, entre otros, los siguientes elementos: a) un verdadero sufragio universal que implica la exclusión de toda discriminación por motivos de sexo, raza, religión, etc., en la asignación y ejercicio del derecho al voto; b) el reconocimiento de (al menos algunos) derechos sociales como derechos fundamentales de rasgo constitucional; c) la plena constitucionalización del ordenamiento jurídico que conlleva la existencia de (algún tipo de) mecanismos de control de constitucionalidad (Salazar, 2013: 181).

Para concluir, cabe resaltar los cambios de sentido que significó la democracia en los valores del liberalismo, al incluir las ambiciones democráticas. Así, por ejemplo, la libertad negativa como base del Estado liberal y una garantía de la autonomía del sujeto, que implicaba en esencia un derecho protectivo-represivo que limitaba el papel del Estado; se transforma en una libertad que necesita del Estado para existir y ser asegurada, el Estado social tiene en esencia un derecho promocional, no paternalista, aunque pueda caer en ello.

El Estado de derecho liberal es superado por un Estado social de derecho que implica el reconocimiento del valor de equidad más allá de la igualdad ante la ley. La implementación de derechos sociales se traduce en derechos no igualitarios, pues para ser sujeto de ellos debes cumplir con características específicas dadas por un grupo.

Nace la teoría neoconstitucionalista, fundamentado por el texto de Ronald Dworkin: *Taking Right Seriously*, la cual, critica al positivismo jurídico tradicional que hace una separación del derecho positivo y la moral, asegurando que la Constitución tiene una función axiológica. Por lo tanto, el derecho es un conjunto de principios susceptibles de interpretación, valor en el que recae la jurisprudencia. La ley es vista como mecanismo para materializar este conjunto de principios; así: "la constitución deja de ser una 'constitución como límite [para convertirse en] una constitución como fin, ya no [es] una constitución-garantía sino una constitución directriz'." (Pozzolo p.201, citado por Salazar, 2013).

Como tal, la constitución es un instrumento para proteger el exceso de democracia, es decir, salvaguardar a la democracia de sí misma. "En este sentido, los vínculos constitucionales son la base ética que habilita la actuación individual y colectiva y que permite la pertenencia de los individuos a su comunidad." (p.209).

## CAPÍTULO 2. PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO: EL CONGRESO DE LA UNIÓN

“Multitud que no se reduce a la unidad  
es confusión;  
la unidad que no depende de la multitud  
es tiranía.”

Pascal

### 2.1 Poder Legislativo

Como se planteó en el capítulo anterior, el Estado moderno considera la necesidad de una especialización sistemática para atender la complejidad social; así, sus funciones se ven separadas. Pero, anterior a la doctrina de la división de poderes, la facultad de legislar estaba ya separada del Poder Ejecutivo y dada a instituciones colectivas<sup>15</sup>, como es el caso de los parlamentos medievales.

Los parlamentos nacen en el Estado medieval de dos inquietudes que conjugan al territorial poder central y al periférico: la primera, la necesidad del poder de “coagular” el consenso del país ante el naciente Estado nación; la segunda, la exigencia de los poderes ubicados en la periferia de garantizar sus privilegios y, con ello, la importancia del cobro de impuestos. Tienen, por ello, un papel unificador. Parten del reconocimiento de otros actores políticos cuya participación se legitimaba por sus atribuciones monetarias ante la necesidad de recursos del poder monárquico.

Por ello, los actores políticos con legitimidad para participar de lo público eran el Rey, la nobleza (que podía pagar impuestos) y la iglesia. Pero hasta este punto, la nobleza no tenía más allá que poder de consejo, el soberano seguía facultado para legislar. Pronto, este “consejo” se convertiría en la Cámara de los Lores.

Con la acumulación de capital y el nacimiento de la burguesía, se empieza a implementar un sistema tributario de mayor aportación. Ante esto, los burgueses que pagaban

---

<sup>15</sup> Resulta importante acotar que estas instituciones colectivas tenían un modelo antiguo: el Senado romano. Roma pasó por tres formas de gobierno: Monarquía (753-510 a.e), República (509-27 a.e.) e Imperio (27 a.e. - 565 d.e). Durante la Monarquía, el Senado tenía un sentido oligárquico y gerontocrático con funciones legislativas; con la República, adquiere nuevas facultades: religiosas, judiciales, financieras y de relaciones exteriores (guerra-paz), pero mantiene el papel oligárquico que con el paso de los años irá mermando la naturaleza del Senado; la decadencia del modelo republicano propició el Imperio, cuando éste proclama la fe cristiana como base de unión, se le adjudica a la autoridad imperial el mandato divino, lo que deviene en la subordinación y pérdida de importancia del Senado (Díaz, 1867 & Sáinz y Gómez Salcedo, 2010).

impuestos exigieron los mismos privilegios de rendición de cuentas que los nobles tenían con la Cámara de los Lores. Así nació la Cámara de los Comunes inglesa, en el Siglo XIV.

El Reino Unido es la cuna del parlamento, en su concepción moderna. Para el año 1154, durante el reinado de Enrique II, ya se prefiguraban ambas Cámaras en dos instituciones el Magnum Concillium y el Commune Concillium; las cuales se reunían de tres a cuatro veces al año para tratar asuntos de importancia y auxiliar al rey en la administración de justicia. Posteriormente, con el llamado ‘Juan sin tierra’, se vislumbran los tres poderes con tres figuras: el Rey, el Consejo Común del reino y la Curia Regis Tribunal Real. “En 1264, Simón de Montfort convocó también a los representantes de las ‘comunidades’ o ‘burgos’. En 1295, Eduardo I reúne el llamado ‘Parlamento Modelo’, en el que se integran representantes de todos los estamentos: barones, prebostes, bajo clero y burgueses.” (Chávez Hernández, 2016: 7). La Dinastía Tudor (1485-1603) reconoció formalmente al Parlamento como órgano soberano. En 1649, la Guerra civil proscribió la monarquía y eliminó la Cámara de los Lores por su carácter aristocrático. Tras la expulsión de Carlos II en 1660, y la instauración de los príncipes de Orange, se establece la supremacía del Parlamento.

Estados Unidos es el padre del sistema bicameral. Los colonos norteamericanos sostenían el derecho a tomar parte en el gobierno, por lo que, tenían una sólida base de gobiernos locales que derivaron en asambleas representativas a lo largo de su territorio. La primera legislatura nace el 30 de julio de 1619 en la colonia de Virginia. A pesar de ello, la titularidad de la función legislativa seguía en manos del Parlamento inglés; al igual que el poder Ejecutivo. Dentro del territorio estadounidense se empezaron a dar reuniones de congresos compuestos por representantes de cada colonia, a las que se les llamó confederaciones, las cuales servían para la toma de decisiones. Pero, en 1765, el Parlamento británico asumió el derecho ilimitado de legislar e imponer contribuciones. Por lo que ese mismo año se reúne en Nueva York un Congreso con delegados de nueve de las colonias para redactar un proyecto de garantías. Las reuniones continuaron, en 1774 se reúne un Congreso con representantes de las 13 colonias, al igual que en 1775. Para 1776, como resultado de estas reuniones, las trece colonias se declaran libres e independientes.

Francia vivió un ir y venir entre Ejecutivos fuertes y Legislativos fuertes desde finales del Siglo XVIII y durante el XIX, debido a su paso de monarquía absoluta a monarquía constitucional, de ésta al Imperio Napoleónico y de éste al periodo de Restauración. Por su

parte, España, aunque no juega un papel elemental en el desarrollo del Poder Legislativo, es un antecedente directo del Poder Legislativo en México. Dentro de su tradición reconoce también un sistema de ‘Cortes’ durante el Siglo XII, las cuales fueron relegadas durante el absolutismo español que abarcó del Siglo XV al XIX; bajo éste, adoptaron el papel de intervenir sólo en la sucesión hereditaria de la Corona. Con la instauración de la monarquía constitucional en el S XIX se regulan las Cortes. La *Constitución de Cádiz* de 1812 les atribuye la potestad de elaborar leyes (con el rey) y algunas facultades presupuestarias. En 1834, se establecen las bases de un régimen parlamentario bicameral. La Constitución de 1837 establece un sistema parlamentario; la de 1845 recupera una monarquía moderada; la de 1876 aboga por una monarquía parlamentaria; la de 1931 instaura una República, que durará casi 50 años hasta la Constitución vigente, de 1978, cuando se regresa a la monarquía parlamentaria (Chávez Hernández, 2016).

Dentro de la evolución del Parlamento medieval (anterior a la Revolución Francesa) al moderno (posterior a la Revolución), se identifica como función predominante la elaboración de normas, aunque no es la única. El medieval, al ser una clase privilegiada la que lo conforma, se considera de carácter conservador pues defiende los privilegios existentes. Mientras que, el moderno, al ser una clase con aspiraciones de alcanzar los privilegios de la nobleza, se considera innovador pues produce nuevas leyes.

Actualmente, para entender el concepto de legislatura se puede retomar la definición construida por Maurizio Cotta que aparece en el diccionario de política de Norberto Bobbio (2005):

[U]na asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un ‘principio representativo’ variadamente especificado (...) éstas o ésta son titulares de atribuciones funcionales (...) caracterizadas por un común denominador: la intervención (...) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas (p. 1124).

Esta definición nos lleva, en primer lugar, a aclarar que el término asamblea no es usado con la connotación común de “revolución” o “revuelta”, más bien, se retoma su sentido primario y se entiende como una organización de más de un miembro en el que se discuten asuntos de interés público. En segundo lugar, debemos recuperar el principio de representatividad, recordando siempre sus distintos modelos antes expuestos. Y tener presente

que dichos modelos no son excluyentes. Por último, la abstracción aquí citada de legislatura retoma una de sus funciones principales que es la formulación de leyes, aunque, es importante recordar que no es la única.

A pesar de todas las variables en las que se presenta una legislatura, se pueden señalar claramente las funciones que son comunes denominadores:

- Ser un cuerpo **representativo**: Stuart Mill (1985) desarrolla las funciones de estos cuerpos y subraya principalmente algunos puntos:
  - Asegura que un gobierno representativo “significa que la nación, ó al menos una porción numerosa de ella<sup>16</sup>, ejerza, por medio de diputados que nombra periódicamente, el poder supremo de inspección é intervención” (p. 123). Esto significa que la supremacía práctica no es en sí del cuerpo sino de sus representados.
  - Sostiene que las asambleas tienen una capacidad que comparten con el ciudadano, pero que pueden hacer mejor, que es deliberar. Y que la acción legislativa debe ser valorada y se debe esperar que quienes la realicen tengan las capacidades y los conocimientos necesarios.
  - Para Mill, la libertad más importante de la nación es la de “no ser gobernada sino por leyes que acepten sus representantes.” (p.148).
- **Legitimación de las normas públicas**: ya que pone de manifiesto las expresiones del consenso o disenso social. A su vez, el principio de representatividad presupone que la norma es tomada bajo la consideración de los intereses generales, por lo que, debe ser obedecida como tal tras su pronunciamiento.
- **Discutir y aprobar leyes**: entendidas éstas como de alcance general y, por lo tanto, de interés público. Este es uno de los puntos que se ha mencionado con anterioridad para definir a la legislatura. Más adelante se retomará este punto para desarrollar qué tanta libertad tiene en un sistema político para llevar a cabo esta función.
- **Controla el ejercicio del Poder Ejecutivo**: ésta es una de las funciones más importantes, como se vio en la teoría de la separación de poderes. Propicia que cada

---

<sup>16</sup> Es importante resaltar la acotación que hace Mill con “una porción numerosa de ella”, se debe recordar que gran parte de los pensadores liberales no estaban a favor del sufragio universal y temían lo que se conoce como la tiranía de la mayoría. Por su parte, Stuart Mill con su tradición liberal utilitarista aboga por un sufragio ampliado, debido a su amplio valor educativo, que sólo excluyera a las personas en bancarrota, deudores fraudulentos y analfabetos. Para él, el sufragio universal debe ser antecedido por la educación universal.

uno delimite el poder del otro y ejerzan presión entre ellos. Esta función es cuestionable ante el sistema de gabinete como veremos posteriormente. Se debe resaltar que vigila y tiene facultad de fiscalización, pero el contrapeso más fuerte se da ante la aprobación del presupuesto.

- **Judiciales:** por último, cumple con algunas funciones del ejercicio de la justicia, en tanto a lo que se conoce como *Juicio Político*. El Juicio político es una forma de control del poder, por lo que no está separada de la función anterior, aunque sí goza de un procedimiento distinto. Definido por Hamilton (1943) como aquellos “delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres políticos.” (p. 277). La lógica es la siguiente: una de las cámaras presenta el caso con las pruebas y la otra lo juzga, entendiendo claro que es un sistema bicameral. En un sistema unicameral, la cámara se dividiría entre los diputados que presentan los alegatos y los que votan en razón de culpabilidad, pues el proceso perdería imparcialidad si los primeros tomaran parte en la votación.

Ahora bien, como se ha mencionado, hay diferentes tipos de legislaturas. Las funciones aunque comunes tienen un desarrollo diferente según diversas variables como son la forma de gobierno, el sistema de gobierno, el sistema electoral y los tipos de administración. A continuación desarrollaremos estas variables.

### 2.1.1 Sistema de gobierno

Un sistema de gobierno se puede entender como el modelo de relaciones y estructuras existente entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. A nivel mundial, se reconocen dos tendencias principales de sistemas de gobierno: el gobierno de gabinete, representado por Gran Bretaña y mayoritario en Europa; y el presidencial, representado por Estados Unidos y mayoritario en América (Lujambio, 2002).

#### 2.1.1.1 Gobierno de gabinete:

Tiene como característica principal una organización tripartita en la que se encuentran elementos monárquicos, aristocráticos y democráticos. La Reina es una figura venerable, comprende el elemento monárquico y es quien representa al jefe de Estado. La Cámara de los

Lores, como se vio con anterioridad, retoma los intereses aristocráticos. Y la Cámara de los Comunes representa una fuente de legitimación democrática.

Se le llama “Parlamento” a estas dos colegisladoras. Existe, a su vez una figura eficiente que es la del Primer ministro. Éste representa al jefe de Gobierno. La Reina obtiene el poder de manera hereditaria, el Primer ministro lo obtiene a partir del partido que tenga más integrantes en la cámara alta.

A este sistema se le critica, principalmente, que el Parlamento no representa un contrapeso real al Ejecutivo, debido a que hay una cooperación entre poderes para su existencia. Así, existen dos formas para este “estira y afloje”: el voto de confianza y el voto de censura o moción de censura. Mociones que están constitucionalmente establecidas y que dotan al Primer ministro de la capacidad de disolver a la legislatura; y a la legislatura de la capacidad de destituir al Primer ministro. A esta necesidad de cooperación se le conoce también como “el secreto eficiente”.

Se comprende, de tal manera, una fusión de poderes en el que sólo existe una legitimidad pues las únicas elecciones que se hacen son las de los representantes legislativos, mientras que el ejecutivo queda en otras manos.

#### 2.1.1.2 Presidencial:

Nacido en Estados Unidos, se crea como un sistema alternativo al de gabinete ante la independencia de las 13 colonias de la corona inglesa y la crítica que se le hace a esta figura monárquica. De esta manera, la figura predominante es la del Presidente. Éste es electo democráticamente al igual que el “Congreso”, como es llamada aquí la legislatura, por lo que podemos asegurar que tiene una doble fuente de legitimación.

Al ser elegido por el pueblo, existe una verdadera división de poderes, lo que complica un poco el funcionamiento de este sistema, pues al no tener el poder de disolución mutuo, y al estar determinada su estancia de manera constitucional, se pueden frenar el trabajo entre sí, lo que genera conflicto y por lo que se ha considerado como un “sistema débil”. Necesita de cooperación constante. El Presidente es la figura de jefe de Estado y jefe de Gobierno al mismo tiempo (Carpizo, 2010).

La articulación operativa del Congreso se da en comisiones, lo que diluye un tanto la responsabilidad pues no se puede estar seguro de quién toma las decisiones de manera

primaria. También, produce que se den muchas discusiones sobre diferentes temáticas lo que puede resultar en que éstas sean precarias en contenidos por la bastedad y el tiempo.

Otra de sus diferencias es que en el sistema presidencial el jefe del Ejecutivo puede sugerir legislación; mientras que en el gobierno de gabinete, tiene la obligación de entregar una lista con los proyectos de ley en orden de prioridad para el gobierno.

Cada sistema político tiene diferentes aplicaciones, puesto que depende de la cultura política de cada país, del sistema electoral, el tipo de administración, el sistema de partidos y la organización de las fuentes de poder. Por ello, a pesar de las discusiones teóricas que tratan de definir a un sistema como superior o mejor que el otro, éstas terminan por ser exageradas y poco funcionales.

El Poder Legislativo en los sistemas democráticos se ve personalizado por cuerpos colectivos de principio representativo, como lo son las asambleas, los parlamentos y los congresos. Se entiende que las legislaturas son diferentes a partir de su fusión o división con el Ejecutivo. En el gobierno de gabinete, al ser en cierto grado dependientes, su función como crítico no se realiza del todo, a pesar de que después se instaura la imagen del Líder de la oposición<sup>17</sup>. En el presidencial, con la división real, puede representar una oposición al gobierno pero a su vez tiende a cooperar aunque sin fuentes constitucionales de presión.

Además de esta variable, sus atribuciones y características dependen, a su vez, del tipo de administración y el sistema electoral.

### 2.1.2 Tipos de organización política y administrativa

Los tipos de organización política y administrativa, en conjunto, refieren a la forma en que se estructuran las funciones jurídicas constitucionales del Estado. La organización política nombra a los medios con los que se organiza el Estado como unidad entendiendo la totalidad

---

<sup>17</sup> El 'líder de la oposición' es una figura formalmente reconocida en 1905 por el gobierno canadiense. Posteriormente, fue reconocida por Australia (1920) y por Gran Bretaña (1937) con lo que se consolidó. Consiste en un líder político que encabeza el partido que no está en el gobierno pero tiene mayor presencia parlamentaria. No es necesariamente el líder del partido en el parlamento. Se le reconoce por su aparición mediática y su capacidad de liderazgo e influencia. Goza de un salario, lo que le permite llevar a cabo su función. A su vez, se le reconoce como una oposición responsable ya que, si realiza su labor de una manera equívoca, puede sufrir consecuencias, incluso penales. Es una figura común en gobiernos bipartidistas y parlamentarios. En los gobiernos multipartidistas, como el de Francia, es difícil identificar a una visión como la opositora principal. En los sistemas presidenciales, el Congreso no puede destituir al gobierno, por lo que cada congresista puede opinar y votar libremente lo que difumina la oposición y diluye las responsabilidades (Wheare, 1963).

del orden jurídico; la organización administrativa, a la estructura de uno de los poderes del Estado: el Ejecutivo, encargado de las funciones de gobierno y administrativas.

Mientras la organización política refiere a las formas de Estado y las formas de gobierno, la organización administrativa se clasifica en dos grupos (Serra Rojas, 1977):

- Unitario-centralista: se reconoce un interés general y una dependencia entre comunidades. Implica la existencia de un poder central. “La acción de esos órganos centrales comprende a toda la república. Un solo poder que manda y actúa con los elementos que le están directamente subordinados.” (p. 164). Se le critica la preponderancia de una forma de ver la política y el menoscabo de las formas políticas locales.
- Compuesto-descentralizado: con esta forma se reconocen las formas políticas locales por lo que se crean varios centros de organización y poder, bajo el reconocimiento de cierta autonomía entre ellos, aunque responden todos a la federación. La federación sigue posesionada como el órgano principal, ya que, representa la voluntad nacional.

En esta tendencia recae la diferencia principal de las legislaturas ante el tipo de administración, ya que da pauta a la existencia de una o dos Cámaras. En el caso de los Estados unitarios, las legislaturas se componen de forma unicameral. Por su parte, en la administración federal, que es el caso del Estado compuesto, se da una mayor necesidad de una cámara alta que represente los intereses de los Estados por separado<sup>18</sup>, por lo que tienden a ser sistemas bicamerales<sup>19</sup>.

El bicameralismo busca, sobre todo, una relación justa entre los Estados. Así los más grandes no ejercen mayor influencia ni se imponen ante los más pequeños. Las colegisladoras no gozan de la misma autoridad, por lo que, sus funciones son distintas<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> En su momento, la forma de administración federal, creada y consolidada por Estados Unidos, resultó revolucionaria, pues su propuesta se veía como estabilizadora. Para el mundo, dos Cámaras implicaban mayor control y menor posibilidad de tiranía. Actualmente, se le critica la falta de funcionalidad y los gastos y problemas de organización que representa tener dos órganos legislativos.

<sup>19</sup> En algunos casos ambas cámaras son electas, como en E.E.U.U; en otros: la Cámara alta puede tener una legitimidad basada en la herencia y la Cámara baja una electoral. Cuando la Cámara alta se basa en una lógica de herencia, no puede ser disuelta por el Ejecutivo.

<sup>20</sup> Éstas estarán dadas por la constitución de cada Estado, pero se puede hablar de dos funciones que siempre están separadas: la primera, lo relativo a la diplomacia, dada a la Cámara alta como representante de la voluntad nacional; la segunda, la función de aprobación del presupuesto, encomendada a la Cámara baja por sus funciones de control y fiscalización del Ejecutivo Federal.

### 2.1.3 Sistema electoral

Se entiende como sistema electoral a “las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (...) o en cargos de gobierno” (Nohlen, 20014: 8). Es decir, la forma en la que los votos se convierten en curules<sup>21</sup> en los procesos de elecciones. Existen dos grandes sistemas: el de mayoría y los proporcionales.

Dentro de la clasificación de sistemas de mayoría, se entienden principalmente dos sistemas el de mayoría absoluta, donde se contempla que de la cantidad de votos ejercidos el que tenga 50+1% es el ganador; y el de mayoría relativa, donde de todos los votos, el candidato que tenga más gana.<sup>22</sup>

Con los sistemas de mayoría, las candidaturas legislativas se consideran uninominales. Se entiende que ésta es personal y que es una pugna candidato con candidato. Al ser electo por un distrito, bajo una lógica territorial, se cree que el vínculo que forma un legislador uninominal con éste es más estrecho pues se debe a él y como querrá mantenerse en el poder, en los sistemas donde pueden reelegirse, siempre buscará que éste se encuentre satisfecho. Puede considerarse como una ventaja a nivel local, pero también puede representar una desventaja a nivel nacional pues vela por los intereses de una minoría en una zona determinada.

Como sistemas proporcionales, se comprenden aquellos que funcionan con base en listas con nombres de candidatos propuestos por el partido al que pertenecen en un orden. Se vota por una lista y, según el número de asientos que obtenga el partido, estos se reparten entre los que ahí se encuentran nombrados.

Existen dos subsistemas de listas:

- a) Abierto: donde el ciudadano puede seleccionar y numerar a partir de sus preferencias el orden que elige para los candidatos en la lista: si el que está al principio no le convence puede elegir como su primera opción a alguien del final.

---

<sup>21</sup> Con este término se denominan los asientos en las Cámaras.

<sup>22</sup> Este sistema es muy criticado porque propicia que ganen candidatos aunque la mayoría no haya votado por ellos, por ejemplo, en México han ganado presidentes con el 33% de los votos lo que significa que el 67% votó por alguien más. En muchos países, se ha tratado de dar solución a esta debilidad con una segunda vuelta de votaciones.

- b) Cerrado: donde listas están en el orden dado por los partidos y no pueden cambiar.

En este sistema, las candidaturas se consideran plurinominales. Se entiende que éstas no son personales y realmente no hay un enfrentamiento “cara a cara” entre los candidatos. Al ser electo, por el líder del partido –no directamente por los votos– que es quien lo pone en la lista y quien le asigna un lugar, representa los intereses de éste, pues para seguir o volver a ser considerado debe rendir cuentas a su líder.

Los sistemas plurinominales buscan la representación de grupos minoritarios, cuyas opiniones eran normalmente ignoradas o inexistentes en la legislatura. Por lo que son de gran ayuda a los partidos pequeños.

Ningún sistema electoral es perfecto, por lo que, existen diferentes medios para hacerlos más exactos, por ejemplo:

- Segunda vuelta, que se usa sobretodo en los sistemas multipartidistas de mayoría absoluta.
- Voto alternativo: refiere la emisión de un segundo voto provisional, en el sistema de listas, a partir de las preferencias.
- Voto único transferible: también dotado por las preferencias pero en este caso se maneja por cuotas, las cuales se determinan dividiendo votos/asientos+1. Si un candidato alcanza la cuota es electo.

Ambos sistemas, el de mayoría y el de minoría, pueden coexistir sin mayor problema, ya que no son excluyentes. Así, nacen los sistemas mixtos pensados como una forma de equilibrar la representación en el recinto legislativo mayoritariamente uninominal, por ello, se añade una sección de asientos plurinominales.

#### 2.1.4 Régimen abierto-cerrado, especializado-no especializado

Nelson Polsby (1975) asegura que no existe un sistema político sin actividad legislativa; pero la actividad legislativa cambia según la naturaleza del régimen donde se lleve a cabo. Así, el autor propone una tipología de las legislaturas comparativa a partir de la consideración de pertenencia a regímenes abiertos o cerrados y especializados o no especializados.

El grado de intervención que tiene la población en la creación de leyes, es decir, en la actividad legislativa, determina si el régimen es abierto o cerrado. Por su parte, si dicha producción se encomienda a un grupo con conocimientos y habilidades específicas o no, determina si es especializado o no especializado.

De esta manera, la combinación de dichas características nos da los tipos distintos, expresados en la siguiente tabla:

	<b>Abiertos</b>	<b>Cerrados</b>
<b>Especializados</b>	<p>Democracia moderna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reconoce como un sistema con instituciones especializadas</li> <li>- Se presenta el problema de rendición de cuentas</li> <li>- Capacidad independiente en la creación de leyes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representa el interés de un grupo</li> <li>- Tiene una estructura básica pero no poder</li> <li>- Es mayoritariamente ornamento</li> <li>- Su función es ejecutar, no cuestionar (no es contrapeso al Ejecutivo)</li> <li>- Sirven como ‘trampolín’ para realizar carreras políticas</li> <li>- Proveen una apariencia parlamentaria</li> </ul>
<b>No especializados</b>	<p>Democracia abierta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proceso relativamente accesible</li> <li>- No existe la figura de responsabilidad ni representatividad pues todos participan y tienen propia voz.</li> <li>- No surge el problema de transparencia</li> <li>- Cada opinión tiene el mismo valor</li> <li>- Una crítica a dicho sistema es el ‘individualismo’ como base al opinar</li> <li>- Independencia absoluta</li> <li>- El voto puede sufrir presiones locales de conformismo</li> <li>- Entra en conflicto la cuestión de la ciudadanía pues se delimita por costumbres, lo que genera desigualdades</li> <li>- No genera normas, legitima usos y costumbres</li> <li>- Ejemplos: asamblea general del pueblo, reuniones de ciudad, etc.</li> </ul>	<p>Dictatorial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno de junta o camarilla</li> <li>- Impuesto para gobernar por decreto</li> <li>- Formado por una élite (no necesariamente intelectual)</li> <li>- Su función principal no es la producción de leyes sino la legitimidad de éstas</li> <li>- Legitimidad = obediencia al régimen</li> <li>- Son meramente decorativas</li> </ul>

Con esta tipología podemos ver no sólo la estructura formal de las legislaturas, sino las características que adquieren en su desarrollo e institucionalización a partir de las variables contextuales y cómo lleva a cabo su función principal: la producción legislativa.

En conclusión, el Poder Legislativo es uno de los más complejos ya que se ve afectado por diferentes factores ante los cuales debe modificarse para adaptarse a determinadas realidades y entornos, a esto se le llama la institucionalización legislativa. A pesar de las generalidades analíticas, se puede asegurar que no existe una forma pura de legislatura por lo

que para entender el Poder Legislativo mexicano habrá que hacer un recorrido por su desarrollo y tratar su estructura actual y el proceso legislativo vigente.

## 2.2 Poder Legislativo en México

México adoptó varios de los ideales liberales en su constitución. Uno de ellos fue la división de poderes planteada en la Teoría de separación de facultades. De tal principio, reconoce en el artículo 49 constitucional que el Supremo Poder de la Federación se divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

A continuación, se relatará la evolución histórica del Poder legislativo mexicano, su institucionalización y constitución actual, para hablar de su comunicación política en el siguiente capítulo.

### 2.2.1 Desarrollo histórico

El Poder Legislativo en México ha sufrido diversas modificaciones constitucionales y extraoficiales a lo largo de la historia, por lo que, es importante retomar sus antecedentes más allá de 1917. El desarrollo histórico del Congreso de la Unión ilustra, también, la consolidación del Estado mexicano como republicano, liberal y representativo.

#### 2.2.1.1 La Nueva España y su independencia

En el México aún colonial existían tres instituciones<sup>23</sup> de gobierno importantes: el Virrey<sup>24</sup>, la Audiencia<sup>25</sup> y los ayuntamientos, todos devenían del poder del soberano del rey. Por esto, en la Nueva España, tras el motín de Aranjuez (1808) y la abdicación de Carlos IV a su hijo Fernando VII, se empezó a generar desconcierto alrededor de a quién nombraría éste último como Virrey.

---

<sup>23</sup> Aunque la existencia de dos autoridades legítimas: Rey y Ayuntamiento, era una verdad, no suponía *per se* un gobierno mixto ni una distribución de facultades diferenciada.

<sup>24</sup> El Virrey se constituía como representante de la potestad del Rey. No tenía un poder soberano, sólo lo representaba en los territorios adscritos a la Monarquía.

<sup>25</sup> La Audiencia de México era un tribunal de justicia que actuaba de manera colegiada con el virrey. Sin influencia de la Teoría de la división de poderes, la Audiencia tenía funciones administrativas y ejecutivas. Podía, por ejemplo, sustituir al virrey en sus ausencias. No gozaba de funciones legislativas. Era dominada por los peninsulares. Se convirtió en la principal defensora de los intereses de España.

La situación en Europa era incierta. Napoleón Bonaparte día tras día se encontraba más cerca del trono español. Era inminente la renuncia de Fernando VII, prisionero en Francia, y su abdicación en Napoleón. Ante esta situación, el entonces virrey, Iturrigaray<sup>26</sup>, convocó a la Audiencia de México para definir qué hacer en Real acuerdo. Estipularon que las renunciaciones de Bayona eran nulas, por lo que no acatarían órdenes de las personas que usurparan el poder, como eran Napoleón y su hermano José, al que el primero cedía el mando. De manera paralela, sin que lo convocaran, se reunió el Ayuntamiento de la Ciudad de México<sup>27</sup> y presentó su postura.

Cabe mencionar que antes de la invasión francesa, los miembros de la Nueva España estaban poco contentos con algunas medidas que había tomado la Monarquía. España llevaba ya varios años en guerra y necesitaba dinero para sostener la lucha, la mayoría de los recursos los obtenía de sus colonias, primero en forma de recaudaciones voluntarias, seguidas por la incautación de bienes. La oposición a lo que se llamó Real Orden de Consolidación de Vales Reales fue la primera en reunir a diferentes clases y castas contra la Monarquía Española.

Más allá de las inconformidades sociales y la postura ante la renuncia de la Corona, en este momento se empezaron a ver conceptos como contrato social, soberanía nacional y el poder del pueblo<sup>28</sup> en el pensamiento político mexicano. El Ayuntamiento empezó a discutir una nueva propuesta de órgano que se estructurara como un Congreso general o una Junta general, recordando la idea de las Cortes<sup>29</sup>.

El debate público inició, precedido por el Ayuntamiento y la Audiencia. El primero, con la propuesta de este Congreso que ostentara la soberanía nacional mientras el soberano no

---

<sup>26</sup> José Joaquín Vicente de Iturrigaray y Aróstegui de Gaínza y Larrea nació en Cádiz el 27 de junio de 1742. Tras una reconocida carrera castrense, se le nombró gobernador de Cádiz de 1793 a 1798. Dos años después (1800), Carlos IV lo nombró presidente de la Audiencia de Sevilla. Tras dicho nombramiento buscó presentarse con Manuel Godoy, con quien compartía una amistad, y quien era el Secretario de Estado de Carlos IV. Lo encontró unos días después de que el entonces virrey de la Nueva España, Félix Berenguer de Marquina, había renunciado, el 6 de julio de 1802. Así, Godoy lo nombró virrey de la Nueva España. Llegó a Veracruz el 16 de diciembre de ese mismo año (Fernández Delgado, 2012).

<sup>27</sup> Mayoritariamente criollo.

<sup>28</sup> Incluidos en el debate público por personajes como el Regidor Azcárate en su obra *Representación del Ayuntamiento de México*, y el fraile Talamantes, en su texto *Primeras disposiciones para mantener este reino independiente de la dominación francesa*. Conceptos cercanos más a la doctrina de la soberanía popular tomista que a la doctrina liberal-democrática. Estos conceptos se proyectan hacia la afirmación jurídica evitando autores prohibidos por la iglesia católica.

<sup>29</sup> El pensamiento liberal no llegó a España con el mismo auge que lo hizo en Francia e Inglaterra. Las Cortes eran una forma de gobierno representativo en el que intervenían la iglesia y la nobleza cuya función era dar consejo al Rey. La primer Corte se dio en Castilla casi al fin de la Edad Media.

podía; la segunda, con una visión peninsular, veía esto como un peligro y un intento separatista. Realmente, el Ayuntamiento sostenía una idea de autonomía provisional más que de independencia.

Mientras que para el Ayuntamiento y sus adeptos, en su mayoría criollos, la Nueva España era un reino incorporado por conquista a la corona de Castilla, semejante en todo a los reinos peninsulares y, por lo tanto, con derecho a establecer una junta para encargarse de su gobierno en forma interina, para la Audiencia y los españoles que la apoyaban, no era sino una simple colonia subordinada a la metrópoli, carente de voz y de voto (Fernández Delgado, 2012: 17-18).

La diferencia entre ser un reino incorporado y una colonia tiene implicaciones políticas radicalmente opuestas. La primera, supone una igualdad entre los reinos incorporados y los reinos peninsulares; la segunda, trata una subordinación total de la colonia ante la península. Por ello, mientras los reinos de la península podían consolidar un autogobierno en momentos de incertidumbre como éste, las colonias no podían<sup>30</sup>.

Se plantearon los fundamentos para una Junta representativa que rigiera y reformara el reino, personajes como el fraile de Talamantes<sup>31</sup> se suscribieron a esta propuesta, abogando con ideas similares a las de Santo Tomás y Locke. Se pretende convocarla reconociendo a Iturrigaray como el mando supremo que la presidiera. Se buscaba otorgarle funciones legislativas y dejarle las ejecutivas a las autoridades ya constituidas. El reconocimiento de su autoridad fue motivo para que Iturrigaray aceptara. Así, a inicios de agosto, el 6 para ser precisos, firmó el *Oficio del Virrey Iturrigaray al Real Acuerdo, con que le remite las segundas representaciones del Ayuntamiento de México, a la vez que le avisa haber resuelto ya la convocatoria de una junta general*.

---

<sup>30</sup> Como estipulaba la cédula del 25 de junio de 1530 considerada en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* (1680), que prohibía la reunión de Congresos en México.

<sup>31</sup> Considerado por muchos el primer constitucionalista de México.

El Real Acuerdo propuso, en cambio, se reconociera la Junta de Sevilla<sup>32</sup>. Con esta postura se consolidaron tres corrientes: la que abogaba por el reconocimiento de esta Junta, la que sugería esperar noticias de la península y la del Ayuntamiento que pedía una Junta nacional.

Se acordó que era imposible el reconocimiento de la Junta de Sevilla, pues no gozaba de autoridad legítima, ya que Fernando VII no la había convocado. Iturrigaray informó que estaba impedido de reconocerla pero se mantenía la lealtad a Fernando y apoyarían su causa con recursos. Convocó a una junta de notables para recoger las opiniones sobre la convocatoria al congreso y decidir quiénes lo conformarían.

Antes de que se llevara a cabo, se dio el Golpe de Estado contra Iturrigaray, por parte de los representantes de la Junta de Sevilla, miembros de la Audiencia y clases privilegiadas, para juzgarlo por conspirar en contra de la Corona Española. Junto a Primo de Verdad y el fray de Talamantes, se les acusó de conspirar en favor de la independencia.

El golpe de Estado y el reemplazo de Iturrigaray dejó claro que la vía institucional no daría soluciones, lo que radicalizó la postura del Ayuntamiento: los criollos empezaron a conspirar. La Audiencia acreditó al nuevo virrey: Pedro Garibay, al que después se nombró teniente y terminó por retirarse dejando el cargo como interino al arzobispo Francisco Javier Lizana y Beumont. Tan sólo dos años después del Golpe de Estado, por las mismas fechas, alrededor de septiembre<sup>33</sup>, se dio el Grito de Dolores que dio inicio a la independencia de México.

Es importante recordar que en la Nueva España no había un Poder Legislativo, el virrey sólo tenía facultades Ejecutivas, lo que dejaba a la deriva al reino. Esa fue una de las necesidades que se trataron de solventar con una asociación colectiva que representara a la

---

<sup>32</sup> La Junta de Sevilla se constituyó el 17 de junio de 1808 para gobernar en nombre del rey Fernando VII los reinos de Sevilla, Córdoba, Granada, Jaén y otras provincias. Se vio en la necesidad de trasladarse a Cadiz debido a la guerra. Su instalación como Corte de Cádiz se dio el 24 de septiembre de 1810, bajo entendimiento de la necesidad de crear un órgano que dirigiera las acciones de gobierno frente a la invasión francesa. Concebidas como un órgano temporal, funcionarían hasta la recuperación de la Corona por Fernando VII. Reclamaba que se le reconociera potestad suprema en España y la América. Al año y medio en funciones, publicó la Constitución Política de la Monarquía Española el 19 de marzo de 1812, a la que se hará referencia como la Constitución de Cadiz y será un importante antecedente al proyecto insurgente y las independencias en América.

<sup>33</sup> La Conspiración del Grupo de Querétaro: Miguel Domínguez, María Josefa Ortiz, Ignacio Allende, Juan Aldama, Mariano Abasolo y Miguel Hidalgo y Costilla, pretendía derrocar el gobierno impuesto después del golpe de Estado y convocar la Junta Central que se había acordado antes. La rebelión se realizaría en octubre de 1810, pero la conspiración fue descubierta el 13 de septiembre.

soberanía fundamentada en conceptos nacientes como el de nación, para establecer un prototipo de poder acorde a la situación vigente.

Hasta el momento, lo único que se planteaba era añadir una representación nacional a la estructura de toma de decisiones y a la de la administración de justicia, reconociendo siempre la potestad de Fernando VII, incapacitado civilmente. Esta representación popular, incluso, se trató de fundar en la tradición histórica de la Monarquía Española, reconociendo el sistema de cortes como la opción.

Se verá que durante todo el proceso de independencia la tendencia fue más conciliadora y conservadora que revolucionaria y liberal.

#### 2.2.1.2 Actos legislativos insurgentes

Mientras el número de insurgentes aumentaba, se iban haciendo de mala fama por la crueldad y la violencia con la que hacían campaña. Bajo el argumento de cierta complicidad entre estos y Napoleón, los realistas se empeñaron en deslegitimar a los insurrectos y en perseguirlos. Tarea que dejaron en manos de Feliz María Calleja. Por su parte, Hidalgo, proclamado Capitán General de América, se enfrentó al clero y al orden establecido con lo que se hizo acreedor de la atención de la inquisición.

El cura Hidalgo defendía la religión y la monarquía, pero abogaba por la libertad económica de los americanos de la que habían sido privados hasta el punto en que su propiedad podía adquirirse por las “rapaces manos de los déspotas” como argumenta la *Proclama de don Miguel Hidalgo. Octubre de 1810*. Resulta obvio que su argumento devenía en parte de la Real Orden de Consolidación de Vales Reales, que se mencionó con anterioridad. Por esto, debía “morir el mal gobierno”, proclama que incluyó en su grito.

A nombre de Hidalgo y la independencia se realizaron algunos actos legislativos que expresaban el ejercicio de atribuciones de soberanía importantes. Se puede recordar, por ejemplo, el primer decreto de abolición de la esclavitud (19 de octubre 1810), promulgado por José María de Anzorena, Intendente Corregidor de Valladolid. También se promulgaron decretos que abolían la paga de tributos, los impuestos especiales y otros que afirmaban la igualdad de todos los americanos. Producción legislativa bajo la promesa de una felicidad terrenal posible (Serrano Migallón, 2009).

En España, la antes mencionada Junta de Sevilla se había trasladado a Cádiz y se constituía el 24 de septiembre de 1810 como Corte General y Extraordinaria. En su decreto de instalación declaraban que la nación gozaba originariamente de la potestad suprema y que debía estar representada para formar un gobierno legítimo. América se salía de control, había movimientos rebeldes en todo el sur del continente y en la Nueva España<sup>34</sup>. Resultaba de interés general que se reconociera a las Indias como parte de la nación, pues su independencia resultaría en la pérdida de ingresos para la lucha y el sustento del estado. Formar un concepto de ciudadanía moderno que asegurara una igualdad jurídica y política entre americanos y peninsulares, indios y españoles, parecía indispensable.

En agosto de 1811, se discute en las Cortes de Cádiz el primer artículo del proyecto de Constitución para definir quién es la nación y a quiénes se considerará ciudadanos. Se reconoce que la nación no es un sinónimo de cultura o idioma, ya que España en su tránsito de reino a Estado gozaba de multiculturalidad. Por ello, se establece que la nación es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios; metiendo dentro de la noción la idea de un vínculo y un pacto que une a los ciudadanos.

Se les reconoce una igualdad de representación en las Cortes, pero se determina una elección dividida por clases (mineros, agricultores, etc.). Lamentablemente, sólo se resolvió el punto de la igualdad de la representación, cualquier otro contenido relacionado con el concepto quedaba pendiente, con la promesa de su posterior discusión. El 18 de marzo se proclama la *Constitución Política de la Monarquía Española*<sup>35</sup>, sin una resolución completa del concepto jurídico, la cual será retomada en la formación de proyectos constitucionales americanos (Gamas Torruco, 2013).

En la Nueva España, el 21 de marzo de 1811, Calleja logró apresar a los caudillos insurgentes. A Hidalgo se le condenó a muerte. Morelos, quien se encargaba de las fuerzas del sur del país, continuaba la lucha. Por su parte, Ignacio López Rayón, insurgente reconocido,

---

<sup>34</sup> En Caracas, por ejemplo, Simón Bolívar proponía en la Junta Patriótica (formada por los insurgentes) que se declarara, en el Congreso Nacional, la Independencia de España. El 5 de julio de 1811, se preparó el Acta de Independencia de la Confederación de Venezuela, que afirmaba el derecho de autodeterminación, declaraba la soberanía nacional y abogaba por la importancia de una Constitución.

A su vez, el virreinato del Río de la Plata sufría una crisis de autoridad por lo que formaron una Junta de Gobierno. Por su parte, en Santiago se formaba la Junta Gubernativa que sustituía a las autoridades virreinales.

<sup>35</sup> Se jura en la Nueva España la *Constitución de Cádiz*, la cual tiene una perspectiva liberal utilitaria al asegurar que la finalidad del gobierno es la felicidad de la nación (Artículo 13). A su vez, suprime mecanismos de los que gozaba el virrey para el ejercicio de su dominio, lo que implica un primer intento de limitar el poder. Suscribe una representación democrática indirecta en niveles y proscribía la plena libertad de imprenta.

promovía la reunión de la antes acordada Junta Nacional, para la cual, convocaría a Morelos como uno de los 5 miembros que la componían. Morelos acepta, con lo que se declara en agosto el establecimiento de la Suprema Junta Nacional Americana en Zitácuaro.

Esta Junta Suprema reconocía el carácter soberano de la nación y ostentaba actividades judiciales, como tribunal judicial superior, ejecutivas y legislativas. Todos los insurgentes la reconocen, pero su reconocimiento es más formal, una muestra de respeto que un compromiso de obediencia<sup>36</sup>.

El 2 de enero de 1812, ante la amenaza de Calleja, la Junta Suprema se fuga, lo que debilita la posición de Rayón, quien busca refugio y fortalece la de Morelos que se convierte en jefe de los insurgentes. Hasta este momento de la historia, había un claro objetivo independentista, aunque se reconocía en todo documento a Fernando VII. Su nombre ayudó a conciliar diferencias ideológicas dentro de la Nueva España, por lo que se conservó en el discurso, hasta que Morelos niega su autoridad y cualquiera venida de España en febrero. Aunque mantiene su discurso religioso en el que sustenta la libertad.

Rayón propone el primer ordenamiento jurídico político para la nación bajo el título de *Elementos Constitucionales* (1812). En este texto reconoce como función de la Junta el manifestar los sentimientos y deseos del pueblo para perseguir la felicidad. Muestra un pensamiento conservador al asegurar que la religión católica, apostólica y romana será la única sin tolerancia, manteniendo la estructura eclesiástica. Pero, asegura la independencia y libertad de América, atribuye la soberanía al pueblo aunque se la asigna a Fernando VII, reconoce el poder legislativo como inherente a la soberanía por lo que las Cortes gozan de esta facultad. Pero el proyecto nunca se consuma.

La mayor incorporación conceptual de esta etapa es la modernización del concepto de nación, con antecedentes tomistas claros, que se imprime en la *Constitución de Cádiz*. La nación se erige como justa y libre pues sus derechos devienen de sus sujetos: los ciudadanos. Así, si los ciudadanos son libres, la nación lo es también. El derecho de los individuos en asociación política forman los derechos de la nación: poder público, voluntad general, derecho de defensa, son conceptos que devienen de esta idea.

---

<sup>36</sup> “La Junta Suprema, en realidad, pues, no gobernó, pero su labor política sería importante como centro que proyecta las aspiraciones de Independencia por medio de publicaciones, folletos y periódicos, y concentra comunicaciones con los insurgentes.” (Serrano Migallón, 2009: 87).

Pero, lo que los peninsulares no pensaron, fue que el concepto de Nación posicionaba a España y América como partes integrantes de la monarquía, iguales e independientes, por lo que ambas estaban en capacidad de autodefinirse. Las Cortes de la península no tenían potestad sobre América. Argumento que, sin quererlo, fortalece la lucha independentista, incluso cuando se pretendía con él lo contrario. Como resultado, se empieza a pensar en nuevas estructuras sociopolíticas.

### 2.2.1.3 Sentimientos de la Nación y Constitución de 1814

En septiembre de 1812, Morelos le sugiere a Rayón que se transforme la Junta en Congreso y que se añada un quinto vocal<sup>37</sup>. Pero Rayón no hace caso de la propuesta. Aunado a esto, Rayón se enfrenta a Liceaga y Verduco porque estos desconocían su autoridad; como Presidente de la Junta busca destituirlos. Los conflictos dentro de la Junta sólo descalifican su acción y propician que Morelos quede como referencia principal para los insurgentes. Aunque Rayón insiste en el reclamo de su autoridad, pierde seguidores.

Morelos insiste en la necesidad de una Ley fundamental de la nación que ordene el funcionamiento del gobierno, por lo que escribe la *Orden Circular de José María Morelos sobre la instalación del Congreso y Original del reglamento expedido por Morelos en Chilpancingo, para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso*, en la que asegura que la nación tiene derechos absolutos. Es el primer reglamento para el funcionamiento de un gobierno independiente. Contempla cierta división de poderes.

El Congreso de Chilpancingo nace el 14 de septiembre de 1813. *Sentimientos de la Nación* es el discurso con el que inicia sesiones Morelos. Es un proyecto constitucional que defiende la independencia y la soberanía<sup>38</sup>. Como su nombre lo dice, parte de la idea de que la nación como sujeto tiene un sentir. Cabe destacar que este sentir no se constituye como una voluntad, como va a proponer Rousseau, sino como una serie de deseos que necesitan ser interpretados. Para llevar a cabo esta tarea de interpretación nace una institución: el Congreso.

En los 23 puntos que expone Morelos, se pretende el renacimiento de la nación mexicana, representada por Anáhuac. Evita la concentración de poder, se pronuncia a favor de

---

<sup>37</sup> Morelos pensaba que se debía representar 5 componentes político militares (4 por los puntos cardinales y 1 en el centro). Morelos decide entonces sustituirla por un Congreso Nacional, recuperando la propuesta de Carlos María Bustamante, quien sugiere se amplíe la representación nacional.

<sup>38</sup> Sin hablar de un sistema democrático.

la protección de la persona y sus propiedades, proscribire la esclavitud y la distinción de castas, aboga por la igualdad, conserva la religión católica y asegura que la ley es superior al hombre (Ortiz Ortiz & Soberanes Fernández, 2014). Todos estos valores serán retomados en el Acta Solemne de la Declaración de Independencia, firmada el 6 de noviembre de 1813.

La independencia durará poco, gracias a Iturbide quien se encargó personalmente de la derrota. Con la persecución realista, la Junta se ve obligada a escapar y los integrantes a buscar refugio; las plazas de los insurgentes fueron cayendo. Morelos insiste en que, ante la dispersión del gobierno, se debe mantener en pie al Legislativo, una idea importante: el gobierno permanece si el Congreso se conserva. El Congreso toma el Poder Ejecutivo, se aumenta el número de vocales a 16.

Se anuncia la elaboración de una Constitución provisional de carácter liberal y democrático. Promulgada el día 22 de octubre de 1814, el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* contenía 242 artículos divididos en dos apartados, el primero dogmático, titulado “Principios o elementos constitucionales”; el segundo orgánico, “Formas de Gobierno”.

Dentro de los puntos más relevantes de esta Constitución están: rechazo a la monarquía; retoma el sistema electoral de la *Constitución de Cádiz*, a partir de elecciones indirectas; diferenciación entre gobierno y nación; define como soberanía a la facultad de dictar leyes y establecer la forma más conveniente de gobierno (Art. 2); asegura que el gobierno tiene como objeto la protección y seguridad de los ciudadanos, así como la felicidad de la nación (Art. 4); caracteriza al pueblo como el originario de la soberanía y limita el ejercicio de ésta a la representación nacional (Art. 5); establece la división de poderes (Art. 12) y la asigna a tres cuerpos: Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia (Art. 44), el Legislativo los nombra, por lo que es su superior; define a la ley como expresión de la voluntad general (Art. 18) y la observa como racional-normativa; defiende la propiedad privada (Art. 34 y 35); destruye las distinciones hereditarias (Art. 25); y, defiende la libertad de expresión e imprenta (Art. 40) (Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, 2010).

Es importante observar que hay una desconfianza en el poder que recae en una sola figura, por lo que el Poder Legislativo está dado a un cuerpo colectivo y el Ejecutivo, que recae en el Supremo Gobierno, está diseñado bajo un esquema de triunvirato, inspirado en la

*Constitución francesa de 1799*. El Congreso es unicameral pues se pensaba que un sistema con Cámara Alta beneficiaría el sistema de castas e iría en detrimento de la igualdad.

#### 2.2.1.4 El regreso de Fernando VII

Con la caída de Napoleón en Rusia, empieza el proceso de restauración en Europa<sup>39</sup>. Fernando VII regresa al trono español. Con temor de perder más colonias, regresa con la violencia característica de la monarquía absoluta y se dedica a perseguir a los diputados liberales. El 4 de mayo, declaró nulos la Constitución y todas las leyes elaboradas por las Cortes.

Para los peninsulares, el desconocimiento de estos trabajos era una muestra de poca gratitud, puesto que su intención fue siempre la de asegurar el dominio para Fernando VII. En las colonias americanas más radicales, se le desconoció por completo<sup>40</sup>. Para la Nueva España, esto fortaleció la corriente de opinión a favor de la monarquía y en contra de la independencia. “La disposición se conoció en México el 11 de agosto 1815. El virrey Calleja reinstaló el régimen colonial tradicional y disolvió las diputaciones. Con la derrota de Morelos asumió de nuevo el control político y militar.” (Gamas Torruco, 2013: 255).

Mientras esto sucedía, la provincia de Texas había declarado la Independencia, a partir de su Junta de Gobierno, con el objeto de crear su propia constitución hasta que se consolidará la Independencia y el Congreso General de la República Mexicana diera una nueva Carta Magna. Contaba con el apoyo de Estados Unidos, que se acababa de anexar Florida.

El Congreso justificó las medidas de Fernando VII, incluso las apoyó. Bajo el discurso de la Restauración como un proyecto que pretendía la paz y la seguridad. Pero la cultura y el pensamiento de los europeos había sido modificado por la reestructuración de la dinámica de los poderes que se llevó a cabo por las Cortes. Volver atrás era imposible, pero esto no se había entendido. Fernando fue visto como un tirano, que se rehusaba a sujetarse a la Constitución. Suprimió toda oposición implementando penas capitales y reinstalando la Santa Inquisición. Pero la restauración de las otras instituciones será imposible.

---

<sup>39</sup> Principalmente, a partir del Congreso de Viena (octubre 1814 a junio 1815) que pretendía el reacomodo de Europa, culpaba de todos los males a los excesos jacobinos y legitimó el uso de la violencia; inicia el proceso de contraIlustración en el continente.

<sup>40</sup> Bolívar incluso emite el *Decreto de Guerra a Muerte* (15 de junio).

Las medidas que retomó Fernando VII en la Nueva España debilitaron el movimiento independentista. Morelos perdió fuerza por culpa de Calleja<sup>41</sup>. El 5 de noviembre, Morelos es apresado, declarado prisionero por la Santa Inquisición y fusilado el 22 de diciembre. En septiembre de ese año, Calleja entregó el cargo de virrey a Juan Ruiz de Apodaca.

En la península había un gran descontento en las filas del Ejército. Fernando VII dio puestos importantes a militares con profesión castrense, rezagando a los guerrilleros. Estos se constituyeron como una fuerza militar liberal a favor de la Constitución de Cádiz. La reconquista se ve obstaculizada por la negativa del Ejército a trasladarse y pelear en América. El 21 de febrero se proclamó la Constitución de Cádiz en la Coruña y se instaura un gobierno provisional, desconociendo el poder de Fernando VII. Seguido por otros múltiples movimientos.

La opinión se radicalizó en la península y en América, ya no sólo se buscaba la independencia de los constitucionales españoles, también se buscaba la independencia de la corona española. Esto arrincona a Fernando VII quien termina por jurar la *Constitución de Cádiz* y, sin quererlo, abre la posibilidad de una independencia total.

Dicho juramento da entrada a las instituciones propuestas por la ley gaditana<sup>42</sup>, lo que genera un espacio de oportunidad de autonomía política a la nación. Pero continúa el proceso de contrarrevolución, el cual, necesitaba de una imagen que fortaleciera la lucha, para ello, se designa a Agustín de Iturbide, miembro reconocido del ejército realista criollo. Apodaca lo nombra Comandante del Sur en noviembre de 1820 y le da como misión acabar con Vicente Guerrero. Sin contar con que estos se aliarán contra la corona.

La *Constitución de Cádiz* precipitó la ruptura con España de toda América latina<sup>43</sup>. Al llegar la noticia del restablecimiento de la Constitución (el 29 de abril de 1820) se obliga a los gobernadores a jurarla. Seguido por el reconocimiento del Virrey Ruiz de Apodaca a finales de mayo. A principios de junio, se publicó la Constitución en la Nueva España.

---

<sup>41</sup> A quien se le denominó incluso el ‘reconquistador’ de la Nueva España.

<sup>42</sup> Adjetivo con el que se refiere lo relativo a Cádiz.

<sup>43</sup> El 9 de julio de 1816 el Congreso de Tucumán declaraba la independencia de la Provincias Unidas del Río de la Plata. En febrero de 1816, José de San Martín vencía a las tropas realistas y entraba en Santiago para afirmar militarmente la independencia de Chile. El 17 de diciembre de 1819 se crea la Gran Colombia, con Simón Bolívar a la cabeza.

Este reconocimiento implicó que se aceptara la libertad de imprenta, se aplicara la reforma eclesiástica (que incluía medidas como la extinción del Santo Oficio y el Tribunal de la Santa Inquisición) y se abriera la posibilidad de representación americana en las Cortes. También se aplicó el código militar estipulado en la Constitución que limitaba el fuero y ámbito de acción del ejército. Todas estas medidas, sobre todo la libertad de imprenta y la reforma eclesiástica permitieron que la ideología liberal se propagara. Se empieza a plantear la reforma y transformación del gobierno, más que su destrucción, sin romper con la Monarquía. La representación dio luz a los reclamos locales.

Fernando VII formó una Junta Provisional Consultiva y fechó la instalación de Cortes el 9 de julio de 1820. Pero las Cortes se instalaron en la península, lo que implicaba que alrededor de 200 diputados tenían que trasladarse al otro continente cada dos años, muchos de los representantes americanos se vieron imposibilitados para hacerlo y, con ello, excluidos. Además, por la cantidad de habitantes, las Cortes se llenarían de americanos y los intereses de la península se verían afectados. Se apeló a que las Cortes entendieran que estos vicios eran perjudiciales en la construcción de la ley. Las Cortes no lo discutieron (Gamas Torruco, 2013).

#### 2.2.1.5 El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba

Los problemas en las Cortes abren camino a la independencia, que se consolidó como la única vía para negar la Constitución. Por eso, Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide firman el *Plan de Iguala* o *Plan de Independencia de la América Septentrional*, el 24 de febrero de 1821. El cual, se apropia de ambos discursos (insurgente y realista) para generar uno nuevo, que se basaba en la defensa de 3 garantías: Religión, Independencia y Unión. Defensa que estará a cargo de una nueva fuerza armada, el Ejército Trigarante.

El Plan establece, en principio, a la Religión de la Nueva España como católica, apostólica y romana, sin tolerancia de otra. Define al gobierno como una monarquía moderada con arreglo constitucional. Y ofrece la corona a Fernando VII o algún miembro de la familia borbón<sup>44</sup>, entendiéndose que será una monarquía independiente de la española. La religión fue uno de los vínculos sociales más poderosos, ya que, permitió la adhesión de peninsulares y americanos y la conciliación de las diferencias.

---

<sup>44</sup> En este punto Vicente Guerrero tuvo que ceder.

Se propone la formación de Cortes, en el proceso, se establecería una Junta Gubernativa que velara por el cumplimiento del Plan y, en caso de que Fernando VII no aceptara la corona, resolviera quién representaría el Ejecutivo. Estas Cortes debían establecer la Constitución del Imperio Mexicano.

El virrey en turno: Juan O'Donojú, pensaba que la independencia era inevitable, por lo que decidió entrar en tratados con Iturbide para generar un plan de transición que asegurara indemnizaciones para la península. Con esta finalidad, nacen los *Tratados de Córdoba*, celebrados el 24 de agosto de 1821, que ratificaban el Plan y lo retomaba como base. Continúan el modelo de las tres garantías. Se establece el reconocimiento de América como nación soberana e independiente, que será llamada: Imperio Mexicano (Soberanes Fernández, 2011).

Se anuncia la formación de Cortes representativas de la nación mexicana para la redacción de una Constitución. Hasta que ésta fuera promulgada, la nación reconocía la *Constitución de Cádiz*. Se creó una Junta Provisional Gubernativa<sup>45</sup> que integraba a las antiguas autoridades bajo nuevos esquemas de administración pública. O'Donojú, por ejemplo, será nombrado miembro de dicha junta. Con ello, se daba forma al nuevo gobierno imperial.

La Junta tomaba el Poder Legislativo pero éste se entendía como provisional, hasta la reunión de las Cortes. Se entendía una división bipartita de poderes. Los regentes eran nombrados por las Cortes. La Junta nombró a Iturbide como su Presidente, lo cual resultaba un poco obvio pues Iturbide había nombrado a los miembros de la Junta. A su vez, se le nombró como primer regente; O'Donojú se convirtió en el segundo; Manuel de Bárcena, en el tercero; Isidro Yañez, en el cuarto; y Manuel Velásquez de León, en el quinto.

Agustín de Iturbide entraba en conflicto puesto que fue nombrado Presidente de la Junta y Regente primero. Decide declinar como Presidente de la Junta y se queda como Regente primero. Los regentes quedaban subordinados al Legislativo. Posteriormente, se nombró a Iturbide "Generalísimo de las Armas del Imperio de Mar y Tierra", lo que lo posesionaba sobre los miembros del nuevo gobierno.

---

<sup>45</sup> Iturbide nombra a los miembros de la Junta el 22 de septiembre de 1821. Se establece que su labor se realizará por medio de comisiones, una de las cuales se encargará de la formación de los reglamentos para el funcionamiento de ésta y la Regencia del Imperio, en quien recaía el poder Ejecutivo.

Además de la incertidumbre política, el Imperio Mexicano se enfrentó a una realidad económica precaria. La lucha armada propició la caída del sector minero, la fuga de capitales y la incertidumbre fiscal. Era necesario que se implementara una política de fiscalización rigurosa. Pero el Estado no tenía la capacidad de recaudación, ni siquiera el conocimiento pleno de los recursos existentes o del territorio. Una de las opciones era la implementación de nuevos aranceles, pero eso ponía barreras al comercio exterior y dificultaba las relaciones internacionales, relaciones de las que dependía el reconocimiento de la Independencia<sup>46</sup>. Los ingresos eran pocos y los gastos muchos.

Aunado a ello, Iturbide empezó a gastar en las urgencias del Ejército para ganarse su lealtad<sup>47</sup>, con el discurso de la gratitud de la nación. Pero propició que el Ejército abusara de su poder. Esto dio como resultado reclamos que buscaban la separación del mando político y militar que reunía su figura. El Estado no tenía la capacidad de garantizar la seguridad y el cumplimiento de la ley.

En la Junta se observan dos posturas, dos partidos: republicanos y borbonistas. Los republicanos preferirían no tener un emperador, los borbonistas quieren un príncipe de la familia Borbón. La corona se ofreció a Fernando VII, pero este dio largas en aras de juntar las fuerzas para reconquistar. Se supo de sus intenciones por noticias que llegaban de Veracruz sobre el control del puerto. Ante esto, Iturbide, quien ya controlaba la Regencia y la Junta, toma la corona. En su persona, se concentraba el logro de la Independencia y su prestigio como libertador del Imperio, ahora se convertía en Emperador.

#### 2.2.1.6 Primer Imperio Mexicano: Iturbide

Se decide la convocatoria de un Congreso Constituyente para el Imperio Mexicano. Se plantea una representación proporcional, que se polemizó como un reconocimiento de castas y atentado contra la Unión: la tradición le ganó a la igualdad; se establece un sistema de

---

<sup>46</sup> En este momento de la historia empiezan las relaciones con Estados Unidos de Norteamérica. Se creyó necesario el establecimiento de lazos comerciales con esta potencia, para que Europa reconociera la Independencia. Se creó un Tratado de Comercio que dio inicio a la relación con la potencia vecina. Posteriormente, ya con Iturbide en la corona se empiezan a pedir préstamos a países europeos con el mismo fin.

<sup>47</sup> Logró posicionarse por encima de Guerrero y Bravo con estas medidas.

elecciones por grado (ayuntamiento, partido, provincia); y, para evitar que un partido se posicionara sobre los otros, se planteó la reunión en dos salas<sup>48</sup> (bicameral).

El 24 de febrero de 1822 se instala el Congreso Constituyente con la reunión de 102 diputados con la Junta Provisional Gubernativa<sup>49</sup> y la Regencia del Imperio. El Congreso comienza su trabajo tomando como base los *Tratados de Córdoba*. A partir de este momento, todo el trabajo del Congreso estará limitado por los principios de estos *Tratados* y del *Plan de Iguala*. Sus barreras siempre serán las tres garantías: gobierno monárquico constitucional moderado, la religión y la unión.

Las expectativas del Congreso eran muy amplias y poco realistas, debido a múltiples barreras, tanto de principios como de ejercicio, no logra cumplirlas. No llegó a Constitución alguna<sup>50</sup>, pero tuvo un papel de convocatoria importante. El día en que se instaló, declaró la igualdad de derechos civiles de los habitantes libres<sup>51</sup> sin importar su origen. En el discurso de apertura se aceptaron puntos elementales que cabe rescatar: se acepta que la soberanía reside esencialmente en la nación, dicha soberanía reside en el Congreso Constituyente por lo que se le jura obediencia. Con estas declaraciones se subordinaba inmediatamente el poder Ejecutivo, representado por la Regencia, y se entiende que el Legislativo le delega, como representante soberano de la nación, el poder a los titulares de la Regencia.

Se ordenó su trabajo por comisiones. También en esta primer sesión, se establece la inviolabilidad de los diputados y se forma una comisión especial encargada de la realización de un reglamento propio. Objetivo que nunca cumplirá con lo que deja el gobierno interno del Congreso a las ocurrencias. Por último, se nombra a Carlos María Bustamante, diputado propietario por Oaxaca, Presidente momentáneo, en lo que se designaba uno por votación. Bustamante propone entrar de inmediato al arreglo de la hacienda pública y que se realice la

---

<sup>48</sup> Así, cada presidente sería igual al otro y ninguno podría presidir a todo el Congreso.

<sup>49</sup> Al día siguiente se disuelve la Junta tras la entrega del *Acta de Independencia*, que representaba una continuidad institucional.

<sup>50</sup> La falta de constitución la desprestigió. La Comisión de Legislación, encargada de redactar la Constitución, se veía detenida hasta que se supiera si Fernando VII aceptaba la corona; y, en lugar de armar un proyecto constitucional, se encargaba de dar respuesta a lo inmediato, distrayéndose del encargo principal. Pero el problema del Imperio iba más allá de la falta de ley nueva, recaía en la inobservancia de las leyes vigentes.

<sup>51</sup> En materia de esclavitud, el Congreso contaba con una comisión que propuso no se admitieran más esclavos en el imperio y se proponía, en algún momento, se rescatara a los que existían. Como puede observarse, las ideas de este constituyente eran ya lejanas a las ideas de los independentistas.

estadística del Imperio, pues no se podían tomar medidas en la materia sin el conocimiento de la extensión de territorio y sus necesidades. Su demanda es relegada.

A pesar de la propuesta bicameral, el Congreso se reúne en una sola cámara. Iturbide ocupaba el lugar de honor en las reuniones de la Junta, ante la falta de emperador, como libertador de la patria. El Ejecutivo aumentaba las demandas al Congreso pero no estaba dispuesto a obedecer reglamentos fijados en cuanto a los gastos<sup>52</sup>.

La falta de respuesta de Fernando VII generaba incertidumbre. El Constituyente empieza a atender los asuntos relativos a las fuerzas armadas ante un posible intento de reconquista. España no tenía los recursos, pero tenía alianzas con países poderosos que se integraban a la demanda de restauración. La esperanza se posiciona en el reconocimiento. En abril, Estados Unidos reconocía la independencia del Imperio. Se empiezan a establecer relaciones diplomáticas<sup>53</sup>, pero esto implicaba que hubiera delegados viajando, lo que se traducía en un gasto. Surge el dilema de qué poder puede firmar tratados.

La falta de recursos públicos agudizó los conflictos del Congreso. Aunado a esto, nace un conflicto con la producción legislativa en tanto que todo lo dictado sería temporal, pero se esperaba estuviera en armonía con el texto constitucional. Los dos proyectos constitucionales que se presentaron, fueron ignorados pues se puso atención en la coronación de Iturbide.

El 19 de mayo de 1822, en reunión extraordinaria, llega el Ejército al Congreso para darle a conocer la proclama de los Regimientos de Infantería que nombraban a Iturbide como Emperador de la América Mexicana. Con un quórum de alrededor de 90 diputados, 67 votaron a favor del nombramiento inmediato, mientras 15 argumentaron la necesidad de consultar a las provincias al respecto. Por mayoría, se le entregó la corona al Generalísimo. En ese momento, lo único proyectado de la Constitución eran las bases fundamentales.

La figura de Iturbide se aprovechó de la debilidad del Congreso<sup>54</sup> y dejó que las intrigas lo fueran deslegitimando. Decide dar un Golpe de Estado contra el Congreso, con el que se arrestó a más de una docena de diputados bajo el cargo de conspiración. Empieza la

---

<sup>52</sup> Sobre todo cuando se trataba del ejército, so pretexto de que los diputados no entienden de cosas militares.

<sup>53</sup> Por ejemplo, el Imperio Mexicano reconoció la independencia de Colombia.

<sup>54</sup> El Congreso llevaba ya varios conflictos con el Ejecutivo. Entre ellos estuvo la formación del Poder Judicial. La lucha entre el Legislativo y el Ejecutivo deja en entre dicho cuál de los dos tendría el poder de nombrar a los 4 ministros que formarían el Tribunal Superior de Justicia. Tras debate, se concluyó que esta tarea estaba en manos del Ejecutivo y que al Legislativo le correspondía establecer número de salas y número de jueces, conclusión a la que se llegó retomando la Constitución de Cádiz entonces vigente.

disputa legal sobre la autoridad de Iturbide para hacer cumplir la ley y la libertad negativa de los individuos que reconoce la incapacidad del Rey para privarlos de su libertad y la celebración de las Cortes. El Congreso demanda la liberación de sus diputados, Iturbide disuelve el Congreso y crea una Junta Nacional Instituyente<sup>55</sup>, compuesta sólo por sus simpatizantes. También, quita el fuero a diputados, violentando el principio de inviolabilidad.

Se pensó que la oposición sería fácil de eliminar, pero estas medidas que podrían calificarse como dictatoriales, le costarán la corona. Las opiniones sobre Iturbide se polarizaban. Guadalupe Victoria baja de la sierra donde se mantenía oculto y junto a Antonio López de Santa Anna pronuncian el *Plan de Veracruz*, el 6 de diciembre. Al cual se sumarán el siguiente mes Nicolás Bravo y Vicente Guerrero. Se desconoce la corona de Iturbide y se plantea la creación de un Ejército Libertador en defensa de la religión, la independencia, la soberanía nacional (representada en el Congreso) y la libertad de autogestión. Sostenía que el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba* limitaban el ejercicio de la soberanía y buscaban una alternativa constitucional libre.

El primero de febrero, pronuncian el *Acta de Casa Mata o Plan de Casa Mata*, en el que se expresa la simpatía de 34 generales a favor de la reinstalación del Congreso. Iturbide se enfrenta en múltiples frentes, por lo que el 4 de marzo de 1823 accede a reinstalarlo. El 7 de marzo se reúne este Congreso quien declarará inexistente la coronación de Iturbide por ir en contra de los procesos legales. El Ejército Libertador llegará a México y forzará la abdicación del Emperador. El 11 de mayo, Iturbide se embarca en un buque inglés y sale de la costa americana.

#### 2.2.1.7 Gobierno provisional y Constitución de 1824

El Congreso formó un Ejecutivo provisional en forma de triunvirato en el que estaba Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Se derogó el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba* con lo que empieza el debate para crear una nueva estructura política.

Por su parte:

---

<sup>55</sup> La Junta Nacional Instituyente presenta el “Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano” el 18 de diciembre de 1822. Se discute en lo general en enero y febrero de 1823 y se aprueba el 14 de febrero. Con ello, queda abolida la Constitución española.

El Congreso sufría gran desprestigio por haberse hecho cómplice, ciertamente bajo la presión de las bayonetas, en la proclamación de Iturbide como emperador y por haber formado parte cincuenta y tres de sus miembros de la Junta Nacional Instituyente nombrada por éste. Las reticencias del Congreso a disolverse y convocar uno nuevo inquietaron a las diputaciones provinciales (Gamas Torruco, 2013: 258).

Las diputaciones provinciales se manifestaron por un modelo Federal. Así, se empezaron a declarar las provincias como Estados libres y soberanos: el primero fue Jalisco, seguido por Querétaro, Guadalajara y Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Texas, Coahuila, Nuevo León, Nuevo Santander, Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán. También, Veracruz, México y Tabasco se declararon a favor del federalismo.

La falta de unidad nacional y el peligro de que México se desmembrara, aunado a la falta de legitimidad del Congreso, propició que se convocara a un nuevo Congreso Constituyente; bajo el reconocimiento de la soberanía de los Estados. Las provincias esperaron a la Constitución Federal antes de organizarse internamente; por su parte, Guatemala se separó de México.

El nuevo Constituyente se instaura en diciembre de 1823. Para el 31 de enero de 1824, se aprobó el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, la cual reconocía 17 estados. El 10 de octubre del mismo año se promulga la *Constitución de 1824*, que reconoce 19 estados y 4 territorios (Chávez Hernández, 2016).

La *Constitución de 1824* cambió la forma de gobierno de Monarquía a República; propone una República representativa, popular, federal, con una división tripartita de poderes, un Ejecutivo unipersonal que recaía en el Presidente, establece la figura del Vicepresidente<sup>56</sup>, el Poder Judicial le corresponde a la Corte Suprema de Justicia y un sistema legislativo bicameral. Nace el Senado, a pesar de los intentos de disolución de éste al ser considerado y catalogado como “aristocrático”. Le establece al Congreso de la Unión facultades legislativas, jurisdiccionales, administrativas, contraloras, presupuestarias y financieras, algunas de las cuales son comunes en ambas cámaras y otras exclusivas de una. Fija el veto presidencial y el quórum de mayoría absoluta para el cumplimiento de sus funciones. Y decreta las características de la formación de cada cámara: Diputados: electos de manera indirecta cada dos años, un suplente por tres propietarios, dos tipos de diputados: uno con voz y voto, otro

---

<sup>56</sup> Electo de manera indirecta por medio del voto de las legislaturas estatales

sólo con voz; Senado: dos senadores por Estado, elección por votación mayoritaria, se elige cada dos años (Fernández Ruiz, 2015).

Se ve en esta Constitución una clara influencia de la *Constitución de Cádiz*. Además de la similitud en el orden y la redacción se aceptan principios como las garantías de seguridad individual como límites al poder político; la inviolabilidad de los legisladores, que será retomada en todas las constituciones siguientes; se retoma la figura del secretario de despacho, que pasa a llamarse: secretario de Estado; se mantiene el refrendo de los actos del Presidente por los secretarios de Estado; nace la figura de la Comisión Permanente, similar a la Diputación Permanente de Cortes; y, se retoma el sistema de responsabilidades de funcionarios públicos, adaptado a un sistema bicameral (Gamas Torruco, 2013).

Aunque tiene un gran valor liberal, es hasta cierto grado conservadora ya que establece la religión católica como única y deja intactos el fuero religioso y militar. A pesar de esto, se puede considerar que la *Constitución de 1824* es la que da base a la aplicación de los valores liberales, al federalismo y a la nación mexicana. Por su relevancia, será retomada como fundamento para las constituciones de 1857 y 1917.

#### 2.2.1.8 Primer República Federal

Guadalupe Victoria es electo Presidente constitucional y Nicolás Bravo, Vicepresidente, para el periodo del 10 de octubre 1824 al 31 de marzo de 1829. La participación de las logias masónicas en los movimientos civiles fue clara. Para 1826, se polarizó la tendencia entre dos grupos de cuerpos masónicos: los del rito escocés y los del rito York<sup>57</sup>. A esta polarización sirvió el rumor sobre una posible invasión española, que llevó a los Estados a promulgar leyes a favor de la expulsión de los españoles, hasta que el Senado tomó postura y declaró esta legislación anticonstitucional. Los miembros de las logias escocesas defendieron a los

---

<sup>57</sup> Las sociedades masónicas, según María Eugenia Vázquez Semadeni (2011) son: “asociaciones de individuos que se dan tratamiento de hermanos y se procuran mutuo socorro. Son iniciáticas. Sus miembros realizan juramentos que les obligan. Poseen conocimientos esotéricos, en el sentido de que sólo pueden ser conocidos por sus miembros, de acuerdo con la estructura jerárquica de los grados, que varían según el rito en el que se trabaje. Se reúnen en lugares denominados logias, nombre que también designa al grupo de masones debidamente organizados.” (p.22). Estas fraternidades pueden ser secretas o discretas, regulares o irregulares.

En su artículo, Vázquez Semadeni asegura que existen en territorio novohispano desde 1810. Su actividad ha sido relacionada con la lucha independentista, pero no hay prueba fehaciente de este hecho. Su labor fue más clara en la década que comprende la primer república federal donde se posicionara dos ritos: el de los escoceses y el de York. Los primeros se caracterizaban por una postura conservadora a favor de la monarquía. Los segundos, por principios liberales, republicanos y federales. Se extendieron por todo el territorio, aunque tuvieron mayor presencia en el centro del país.

peninsulares por lo que apoyaron el levantamiento que se conoce como *Plan de Montaña*, al que se sumaría Nicolás Bravo, entonces vicepresidente (Caballero Juárez, 1998).

Dicho plan buscaba la eliminación de las sociedades secretas (con lo que se pretendía quitar poder a la logia yorkina que era dominante); que el gobierno renovara las secretarías de Estado y expulsara al embajador de Estados Unidos de la República; y el cumplimiento de la Constitución. Guadalupe Victoria comisiona a Vicente Guerrero para poner fin a la sublevación. Bravo<sup>58</sup> es vencido por Guerrero en Tulancingo.

En 1828, ante las elecciones para elegir al segundo Presidente constitucional, los yorkinos apoyaron la candidatura de Vicente Guerrero quien iría contra Manuel Gómez Pedraza. El 10. de septiembre se llevaron a efecto elecciones y fue favorecido por las legislaturas locales con 11 votos, el general Gómez Pedraza. El país se polarizó: los yorkinos promovieron una serie de levantamientos como el *Motín de la Acordada* (noviembre de 1828). Por su parte, Antonio López de Santa Anna lanza el *Plan de Perote* en Veracruz donde desconoce los resultados de la elección, inicia un levantamiento militar, la cual, se extiende por el sur del país y en la Ciudad de México. La elección es declarada nula y Gómez Peraza decide salir voluntariamente de México. El general Vicente Guerrero es designado Presidente interino por el Congreso de la Unión; Anastasio Bustamante tomó el cargo de la vicepresidencia.

En 1829, se da un intento de reconquista española comandado por Isidro Barradas. Para luchar contra este intento se establecieron tres ejércitos, uno liderado por Santa Anna, otro por Manuel de Mier y Terán y, el último, por el vicepresidente Bustamante. Los dos primeros derrotaron a Isidro Barradas y las fuerzas españolas. El tercero se puso en reserva por lo que se conoció como el Ejército de Reserva. Para mantener estas fuerzas Guerrero tuvo que cobrar más impuestos, lo que deslegitimó su labor. Se rumoraba que había una intención de cambiar la forma de gobierno. Miembros del Ejército de Reserva promulgan el *Plan de Jalapa* y le ofrecen el poder ejecutivo a Bustamante. El Plan tuvo gran eco y apoyo, Guerrero se levanta en armas y después decide dejar la decisión en manos del Congreso. El Congreso declaró incompetente a Guerrero y le entrega el poder a Bustamante en 1830 (Rodríguez O, 2016).

---

<sup>58</sup> Será juzgado posteriormente por atacar directamente las instituciones federales. Su defensa reclamó el derecho a la insurrección. La Cámara de Diputados fungió como Gran Jurado. Después sería tratado el asunto en la Suprema Corte de Justicia. Bravo fue desterrado (Caballero Juárez, 1998).

Muchos de los Estados de la República no reconocieron el gobierno de Bustamante, a lo que respondió con violencia. Inicia un periodo de guerra civil<sup>59</sup>. Su gobierno terminará en 1832, con la firma de *Convenios de Zavaleta* signados por Santa Anna, Bustamante y Gómez Pedraza, tras un golpe de estado realizado por Santa Anna a favor del reconocimiento de Gómez Pedraza, quien volvía del exilio a terminar el periodo. Con estos convenios se termina el movimiento armado. En abril de 1833, se realiza una elección donde López de Santa Anna es elegido Presidente y Gómez Farías Vicepresidente. Santa Anna no asume el poder por lo que Gómez Farías toma la silla presidencial el 1 de octubre del mismo año.

#### 2.2.1.9 La primer reforma liberal

El gobierno encabezado por Gómez Farías articuló una serie de reformas de carácter liberal para eliminar la influencia del clero y el ejército que se había mantenido en la Constitución de 1824 al dejarles la figura del fuero. Pretendía una separación de la Iglesia y el Estado, principalmente, para ello propone: decretar la libertad de culto; la destrucción del monopolio religioso en la educación, responsabilidad que pasaba a manos del Estado; desamortización de bienes eclesiásticos, su enajenación y uso para pagar la deuda del país. En el ámbito militar, propone la creación de una mili a nacional que evitara las rebeliones estatales. Creó la Biblioteca Pública gratuita (Vázquez Pando, 1998).

Ante la reforma, el clero y el ejército encabezan una serie de revueltas conservadoras con la intención de anular las leyes, para lo que llaman a Santa Anna, que tenía licencia del Congreso por cuestiones de salud, a retomar el cargo de Presidente constitucional. Tras el *Plan de Cuernavaca*, regresa a la presidencia removiendo a Gómez Farías el 24 de abril de 1834: deroga las disposiciones liberales, desmantela el gobierno liberal y convoca a un nuevo Congreso. Los conservadores tendrán mayoría.

Desde la promulgación de la *Constitución de 1824* hasta la convocatoria de este nuevo Congreso el país vivió una serie de enfrentamientos y levantamientos armados que evitaron que los principios constitucionales liberales se llevarán a cabo. El Congreso jugó un papel

---

<sup>59</sup> El coronel Francisco Victoria, hermano del primer presidente, se levantó en armas. Al igual que el gobernador de Michoacán, José Salgado. Por su parte, la fuerza más significativa fue del ejército de Juan Álvarez, seguidor de Guerrero. El gobierno mandó fuerzas para controlar los levantamientos. Atrapan al coronel Victoria, quien fue ejecutado el 11 de septiembre. Guerrero decide dirigir la oposición con Álvarez. Bustamante manda a Nicolás Bravo a controlar la situación quien derrota a los rebeldes en Chilpancingo el 2 de enero de 1831. Guerrero fue ejecutado el 13 de febrero. La insurrección se debilita con su muerte. Álvarez reconoce la autoridad y firma un convenio con el gobierno. La oposición que queda a Bustamante está en el Congreso (Rodríguez O, 2016).

importante, pero la polarización dentro de éste entre logias, ritos y posturas, limitó su desempeño.

#### 2.2.1.10 La Constitución de 1836: primer República Centralista

Este Congreso expide, de diciembre de 1835 a diciembre de 1836, las *Siete Leyes Constitucionales*, que fundamentaron al régimen centralista-unitario, eliminan el federalismo y sustituyen a los Estados por Departamentos. Se proclama la religión católica como única. Se mantuvo la división tripartita, el Poder Ejecutivo recaía en el Presidente cuyo periodo era de ocho años con posibilidad de reelección. El Poder Legislativo se mantuvo bicameral, se estableció la elección de un diputado por cada 150 mil habitantes, las elecciones se darían en un plazo de dos años; el Senado estaría conformado por 24 miembros bajo el principio de mayoría en votaciones dentro de juntas departamentales<sup>60</sup> cada seis años (Chávez Hernández, 2016). Se agregaba un Supremo Poder Conservador, integrado por cinco individuos, su función era evitar que alguno de los tres poderes se extralimitara. El sistema de elección de todos los cargos era indirecto. Con la abolición del federalismo, se estableció que los gobernadores serían nombrados por el Ejecutivo.

La iniciativa de ley era sólo de la Cámara de Diputados, el Senado podía aprobar estas propuestas. Después de aprobadas, se mandaban al Ejecutivo. Si la ley implicaba alguna reforma constitucional debía ser revisada por el Supremo Poder Conservador. Dentro de las prohibiciones a sus funciones estaban aquellas acciones que privaran a los ciudadanos de su posibilidad de habitar el país, de su propiedad o de sus derechos constitucionales (Mijangos y González, 2003).

Se dieron una serie de levantamientos en contra del sistema unitario. Entre estos estuvo la separación de Texas el 2 de febrero de 1836. En 1837, Anastasio Bustamante es electo Presidente. En mayo de ese año, España reconoce la intendencia de México. En 1838, los franceses atacan el fuerte de San Juan de Ulúa, iniciando lo que será la Primer Intervención Francesa. Llamada Guerra de los pasteles, este conflicto terminó con la firma de un tratado que comprometía a México a pagar indemnización a Francia. El gobierno fue incapaz de incentivar la economía.

---

<sup>60</sup> La sexta ley reguló la división territorial y estableció que cada departamento tendría una junta departamental compuesta por siete individuos. Sustituían a las asambleas locales y servían como consejeras para el gobernador (Palomo González, 2008).

Entre la presión de los movimientos federalistas, las rebeliones, la separación de Texas y el intento de invasión, Bustamante empezó a buscar una alianza con los liberales. Pero este intento será opacado por el Supremo Poder Conservador. El Congreso pacta con Santa Anna una nueva Constitución, bajo el argumento de que la propuesta institucional era demasiado compleja para ser entendida y funcional, para ello, el Supremo Poder Conservador autoriza funciones constituyentes y de reforma al Congreso a finales de 1839. En 1840, Valentín Gómez Farías y el general José Urrea llevan a cabo un levantamiento violento en la Ciudad de México. Para 1841, las instituciones de las siete leyes tenían poca o nula legitimidad.

El 28 de septiembre, Santa Anna, Mariano Paredes y Gabriel Valencia signaron las *Bases de Tacubaya* con el que convocan a un Constituyente para elaborar una nueva constitución y elegir un ejecutivo provisional. El 10 de abril de 1842, se llevan a cabo las elecciones a diputados. El 19 de junio se apertura las sesiones del Congreso (Vargas López, 2015). Las *Siete Leyes* tuvieron una vigencia de 5 años.

#### 2.2.1.11 Bases Orgánicas de 1843: segunda República Centralista

Santa Anna se retiró de la presidencia dejando a Bravo en el cargo. El 11 de diciembre de 1842, debido a la imposibilidad de conciliar acuerdos en el Constituyente, se disuelve. Ocho días después, Bravo decreta una Junta Nacional Legislativa, integrada por notables que se instala el 6 de enero de 1843. Dicha Junta ratifica los principios de la *Constitución de 1836*, en las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, pero eliminó el Supremo Poder Conservador, se crea un Consejo de Gobierno; cambió el periodo presidencial a cinco años; y dio al Ejecutivo el derecho de veto. El 12 de junio de 1843, Santa Anna sanciona la constitución.

Con estas bases se da la segunda República Centralista. Santa Anna presenta juramento como Presidente constitucional, pero se retirará del puesto ante los rumores del posible anexo de Texas a Estados Unidos, evento que lo deslegitimaba políticamente. La situación de la nación seguía siendo inestable: el posible anexo de Texas a E.E.U.U. se llevará a cabo en 1846, lo que deviene en la intervención norteamericana que inicia en 1846 y termina el 2 de febrero de 1848 con la firma del *Tratado de Guadalupe Hidalgo*. La inestabilidad deviene una corriente de opinión a favor de estructuras monárquicas. Las *Bases Orgánicas* tendrán una vigencia de tres años.

En agosto de 1846, se manifiesta el general Mariano Salas contra el gobierno y exige la reunión de Congreso, conforme a la *Constitución de 1824* y el retorno de Santa Anna. El Congreso realizará una reforma a las Bases e iniciará sesiones el 6 de diciembre de 1846 (Rabasa, 2004).

#### 2.2.1.12 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847: segunda República Federal.

El 22 de agosto de 1846 se expide un decreto que restablece la *Constitución de 1824*, en lo que se escribía una nueva Constitución. Ante la pérdida del territorio, la restauración del federalismo se vio como única opción viable para evitar más levantamientos. Santa Anna, tras declararse liberal, es nombrado Presidente y Gómez Farías Vicepresidente. El Congreso decide mantener la *Constitución de 1824* vigente y anexarle el *Acta Constitutiva y de Reformas*, que juraron el 21 de mayo de 1847 (Rabasa, 2004).

Una de sus más grandes atribuciones es el juicio de amparo, a su vez, “incluyó una acción de inconstitucionalidad, que facultaba al presidente de la República, de acuerdo con su gabinete, a un mínimo de diez diputados, de seis senadores o de tres congresos estatales, para impugnar las leyes que consideraran inconstitucionales” (Fix Fierro & Valadés, 2016: 19). Además, aceptaba el principio de perceptibilidad de ley aceptando la posibilidad de reforma.

Antes de la firma del *Tratado Guadalupe Hidalgo*, Santa Anna es exiliado. De 1847 a 1853, estuvieron en la presidencia: Manuel de la Peña y Peña, Pedro María Anaya, José Joaquín de Herrera y Mariano Arista. Este último recibe el país en 1851 dentro de una crisis económica que parece insuperable. En 1852, se da un levantamiento en Guadalajara, encabezado por conservadores, que busca destituir a Arista, regresar a Santa Anna del exilio y darle la presidencia. El Presidente constitucional, Arista, se ve imposibilitado presupuestalmente para luchar contra esta rebelión. Por lo que renuncia al cargo, dejando en el poder a Juan Bautista Ceballos, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien duraría alrededor de un mes antes de disolver el Congreso y renunciar. Deja en el cargo a Manuel María Lombardini, quien le entregaría la presidencia a Santa Anna a su regreso.

#### 2.2.1.13 Primer dictadura: Santa Anna

De todas las ocasiones que estuvo Santa Anna en el poder, ésta sería la undécima y última. Instaurará una dictadura que durará dos años y tres meses de abril de 1853 a agosto de 1855

(Iturriaga, 1956). Ahora representaría un gobierno conservador de la mano con Lucas Alamán, uno de los pensadores conservadores más importantes en el país, quien había inspirado los textos constitucionales centralistas (1836-1847). Santa Anna decreta el 22 de abril de 1853 las *Bases para Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución* con el que invalidaba la *Constitución de 1824* y se atribuye facultades extraordinarias. En junio de ese año, muere Lucas Alamán.

Durante este periodo (junio 1853 - marzo 1854), el poder personalizado por Santa Anna logra centralizarse y dar cierto grado de estabilidad bajo medidas impositivas que violaban las libertades individuales. Promulgó legislación sin gran participación del Congreso:

Las posibilidades de una nueva Constitución eran inexistentes. En el lapso de ese año, vendió la Mesilla a Estados Unidos, suprimió los derechos y libertades individuales, censuró a la prensa, promulgó una ley contra conspiradores, persiguió a quienes mostraban el menor signo de desafecto a sus ideas o persona, desterró a Benito Juárez, Melchor Ocampo, José María Mata y a un gran número de liberales. Impuso su voluntad personal, hasta el extremo de expedir un decreto por el cual, se hizo llamar Su Alteza Serenísima y con facultades para elegir a su sucesor (Vargas López, 2015: 14).

Todas estas medidas produjeron un descontento generalizado que derivó en una revolución liberal. El 1º de marzo de 1854, las demandas liberales se traducen en el *Plan de Ayutla*; proclamado por Florencio Villareal, considera el gobierno de Santa Anna violentaba las libertades públicas y las garantías individuales, que ha establecido contribuciones para formar su fortuna, ha presentado favoritismo, que ha faltado a su compromiso, falló en conservar la integridad del territorio al venderlo y que las instituciones republicanas son las únicas que sirven al país. Así, pide que cese el gobierno de Santa Anna, se elija Presidente interino, que éste convoque a un Congreso extraordinario constituyente. El Plan será reformado posteriormente en Acapulco el 11 de marzo del mismo año.

El llamado tuvo gran eco en todo el sur del país. El 9 de agosto de 1855 se consolida la Revolución de Ayutla con la renuncia de Santa Anna, quien salió del país al exilio tres días después. Juan Álvarez es designado Presidente interino, quien convoca al Congreso constituyente. Las sesiones de éste inician el 18 de febrero de 1856 con la discusión de volver a la *Constitución de 1824* o crear una nueva. Se opta por la segunda opción y, el 16 de junio

del mismo año, presenta un proyecto de Constitución que se aprueba en lo general el 18 de julio y se proclama el 5 de febrero de 1857.

#### 2.2.1.14 La Constitución de 1857: tercera República Federal

Esta Constitución entró en vigor el 18 de septiembre de 1857 y se mantuvo vigente hasta 1917. Logró establecer una serie de compromisos entre los liberales y conservadores que permitieron un nivel de estabilidad desconocido en el México independiente. Dos de sus antecedentes más importantes, revolucionarios para el constitucionalismo mexicano, es la *Ley Juárez* de 1855 que acaba con la intolerancia religiosa que se había mantenido desde la colonia y con el trato privilegiado al clero y al ejército: instaurando la igualdad ante la ley de los ciudadanos; y la *Ley Lerdo* de 1856 que inicia con el proceso de desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos y corporaciones.

Como explica María Luna Argudín (2006), la Constitución fue vista como un programa y un proyecto político, instrumento de organización política y social que buscaba generar condiciones de gobernabilidad inexistentes desde la independencia. Retoma como base la *Constitución de 1824*, estableciéndose un sistema republicano federal<sup>61</sup>. Como respuesta a un gobierno dictatorial, conjugó cinco principios: reconoce que el gobierno se funda en la igualdad natural de los hombres (iusnatural), estos derechos son base y objeto del gobierno (contractual), busca lo bueno y lo justo (republicano), el voto articula al individuo con la política (democracia) y los estados son soberanos y deciden reunirse (federalismo).

Con una clara influencia liberal, elevó los derechos del hombre y ciudadano a nivel constitucional (vida, libertad y propiedad) como garantía de libertad y límite de los poderes públicos. Reconoce que los mexicanos nacen libres y todo esclavo al entrar en territorio recobraba su libertad. Establece la libertad de transmitir ideas, de culto, de enseñanza, tránsito y asociación, así como el derecho a portar armas.

Para ser ciudadano, debías ser hombre, mexicano, mayor de edad y tener un modo honesto de vivir. Las elecciones eran indirectas y se realizaban en dos grados: el primero, en el ámbito social, implicaba la participación del ciudadano; el segundo, en el ámbito político,

---

<sup>61</sup> La Federación estaba compuesta por: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Baja California, Estado del Valle de México y el Distrito Federal.

de los electores. Bajo un sistema de representación territorial. Se eliminó el voto censatario, pero se mantuvo el principio de vecindad que implicaba que cada Estado de la República determinaba las características que debía cumplir un hombre para ser ciudadano; pero ya no era requisito de elegibilidad.

A nivel institucional, se retoma una división de poderes tripartita. Al Poder Judicial se le otorga la tarea de control de constitucionalidad. El Ejecutivo tenía un periodo de cuatro años y era electo de forma indirecta: “[se]determinó que el Ejecutivo fuera elegido por el Congreso constituido en Colegio Electoral.” (Chávez Hernández, 2016: 23). El Poder Legislativo era unicameral. Se elimina el Senado por considerarse una institución que representaba a los sectores privilegiados del país y sostenía las prerrogativas de origen colonial<sup>62</sup>, el cual, dificultaría la realización de leyes. El Congreso se elegía cada dos años, convocaba sus sesiones extraordinarias y podía juzgar a los altos funcionarios. Se reconoce la inviolabilidad de los diputados.

Se estructura un marco institucional en el que el Poder Legislativo controla al Ejecutivo. En principio, determinaba su elección; también se establecía un modelo de corresponsabilidad ante la federación en materia de presupuesto. El Congreso dedicaba la mitad de sus periodos de sesiones a examinar y votar el presupuesto federal del año siguiente, decretar contribuciones, revisar cuenta pública del año anterior y aprobar empréstitos públicos. El derecho de iniciativa de ley<sup>63</sup> estaba en el Presidente de la República, los diputados del Congreso federal y las legislaturas estatales.

Con esta estructura, se pretendía que el Congreso se consolidara como el espacio institucional donde se canalizaban las demandas sociales y se articulaban las necesidades de las entidades con la federación. El Pacto federal era la expresión de dos soberanías que debían trabajar en conjunto: la del Estado y la de la Nación. Era un freno al abuso del poder federal y los poderes locales, de tal principio, se estableció la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales y se facultó al Congreso para administrar al

---

<sup>62</sup> El sistema electoral y el voto censatario que se implementó en todos los textos constitucionales, pero sobre todo los centralistas, propició que el Senado se consolidará con gente de gran poder adquisitivo, capital moral, miembros del clero y militares. Por eso se tenía la impresión de que gozaba de una naturaleza ‘aristocrática’.

<sup>63</sup> “El nuevo proyecto proponía que las iniciativas de ley siguieran los siguientes pasos: primero se elaboraría el dictamen de la comisión; segundo, la iniciativa de ley se sometería a dos discusiones. Una vez terminada la primera discusión se enviaría al Ejecutivo para que emitiera su opinión; tercero conociendo la opinión del presidente, se aprobaría el proyecto de ley por mayoría absoluta de los diputados presentes.” (Luna Argudín, 2006: 118).

Ejército de la Unión y reglamentar su organización y servicio, con lo que se trató de eliminar los ejércitos personales e institucionalizar las fuerzas armadas.

Jurada la Constitución se convocó a elecciones. Ignacio Comonfort, reconocido liberal, resulta electo para el cargo de Presidente constitucional, el primero de diciembre de 1857. Los conservadores no tardaron en expresar su inconformidad: el 17 de diciembre se promulgó el *Plan de Tacubaya*, encabezado por Félix Zuloaga contra la *Constitución de 1857*, reconociendo el gobierno de Comonfort y convocando a un nuevo Congreso. Comonfort se sumara al Plan, tras manifestar su imposibilidad de gobernar con una Cámara de Diputados fortalecida. Juárez es detenido por orden de Comonfort.

Comonfort, al desconocer la Constitución en la que se fundaba su presidencia, se negó a sí mismo como Presidente constitucional. En 1858, los conservadores deciden negarlo y darle la presidencia a Zuloaga. Ante esta situación, Comonfort regresa con los liberales y deja en libertad a Juárez, quien como presidente de la Suprema Corte de Justicia (ante la falta de la figura del vicepresidente), es declarado Presidente. Al tomar el mandato, el 19 de enero de 1858, inicia el periodo que se conoce como Guerra de Reforma.

Existían dos gobiernos paralelos: el conservador encabezado por Zuloaga y el liberal presidido por Juárez. El primero, deroga la Constitución, la *Ley Juárez* y la *Ley Lerdo*; el segundo, instaura la vigencia de la Constitución. El país se polariza entre un gobierno y otro. Juárez se ve obligado a moverse a lo largo del territorio nacional, hacia el norte, posteriormente sale hacia la Habana y termina en Nueva Orleans. El 24 de diciembre de 1858, Zuloaga abandona la presidencia, sube Manuel Robles Pezuela como suplente. El 1 de enero de 1859, se promulga el *Plan de Navidad* que nombra a Miguel Miramón como Presidente provisional en lo que se realizan elecciones.

El 6 de abril, Juárez recibe al representante diplomático estadounidense: Robert McLane, lo que implicaba el reconocimiento de esta nación del gobierno constitucional, en junio le presentará la posibilidad de un tratado México-EEUU; que terminará firmándose el 1 de diciembre y será conocido como el *Tratado McLean-Ocampo* y será negado por el Senado estadounidense el 31 de mayo de 1860. El 12 de julio de 1859, Juárez inicia con la promulgación de las *Leyes de Reforma* (Fernández Ruiz, 2010).

La Guerra de Reforma terminará con la derrota de Miguel Miramón el 22 de diciembre de 1860 por Jesús González Ortega, la cual, deja libre el paso a la Ciudad de México.

Miramón huyo, González Ortega promulga en la Ciudad las *Leyes de Reforma* el 28 de ese mes. El 1 de enero, el ejército liberal entra a la Ciudad; el 11 de enero llega Juárez para instalar los poderes federales. Convoca a elecciones y resulta ganador. El 15 de junio de 1861, toma juramento como presidente constitucional.

#### 2.2.1.15 El segundo Imperio: Maximiliano de Habsburgo

Juárez establece, el 17 de julio, la suspensión de pagos por dos años de las deudas públicas. Esta medida, como era de esperarse, generó que las potencias internacionales: España Inglaterra y Francia, en alianza, rompieran relaciones con México.<sup>64</sup> Para diciembre de 1861 y enero del 62, llegaban a Veracruz fuerzas inglesas, francesas y españolas. Manuel Doblado, entonces ministro de Relaciones Exteriores, es el encargado de convenir con ellos. En febrero de 1862, se firman los *Acuerdos Preliminares de la Soledad*, donde México reconoció su compromiso. España e Inglaterra retiran sus tropas, pero Francia decide continuar, con una clara intención intervencionista de Napoleón III. Inicia la guerra ente México y Francia (*La intervención francesa y el Segundo imperio*, 1990).

De manera paralela, la inestabilidad en el país seguía. La lucha por el poder era clara y constante entre los conservadores y los liberales. Los primeros, continúan bajo la tesis de que la mejor forma de generar estabilidad es con el establecimiento de un régimen monárquico, encabezado por un príncipe europeo. Idea que aprovechará Napoleón III para servir su propósito. A pesar de ser considerada una de las tropas más importantes, el 5 de mayo de 1862, el Ejército mexicano, encabezado por Ignacio Zaragoza, saldrá triunfante en la ciudad de Puebla, luego de la invasión.

Napoleón seguirá intentando tomar el control. Sus tropas lograrán tomar Puebla un año después, el 5 de mayo de 1863. Ponen sus ojos en la Ciudad para el 10 de junio. “El 3 de octubre de 1863, el diplomático-político, José María Gutiérrez de Estrada, encabezó la comisión de conservadores que ofreció a Maximiliano de Habsburgo el trono de México.” (Vargas López, 2015: 18). A inicios del año 1863, Maximiliano declara su interés por ser emperador de México. El cual, se confirmará con los *Tratados de Miramar*, firmados el 10 de abril de ese año.

---

<sup>64</sup> En octubre de 1861, se llevó a cabo la *Convención de Londres* donde las tres potencias decidieron aliarse militarmente para ejercer presión y exigir el pago de la deuda.

Descendiente de la corona de Austria, Maximiliano de Habsburgo y su esposa Carlota desembarcan en Veracruz el 28 de mayo. Semanas después, entró a la Ciudad. Desde su llegada, mostró una clara tendencia liberal, lo que no agradó a los conservadores que le habían ofrecido la corona. Presentó un programa religioso similar al juarista: decretó la libertad de culto, abolió el fuero eclesiástico, nacionalizó sus bienes. Con esto perdió el apoyo de la Iglesia católica. Sin el respaldo de los conservadores o el clero, fue vencido por los liberales. Porfirio Díaz protagonizó el cerco que impidió el auxilio a Maximiliano, quien fue capturado el 15 de mayo, juzgado el 25 de enero y ejecutado el 19 de junio de 1867.

#### 2.2.1.16 La República Restaurada

Se conoce como República Restaurada el periodo que comprende desde 1867 a 1878, tras la caída del Segundo Imperio. Inicia con el gobierno provisional de Juárez establecido en la Ciudad de México, quien retoma la *Constitución de 1857* y convoca a elecciones para supremos poderes en agosto de 1867. Comprendido en esta convocatoria, se ponía un plebiscito con varias reformas constitucionales. Dentro de éstas se tomó en cuenta la reincorporación del Senado en México. En las elecciones resulta electo Juárez para el periodo del 1º de diciembre de 1867 al 30 de noviembre de 1871. Su contrincante era Porfirio Díaz.

Juárez buscaba fortalecer al Poder Ejecutivo, ya que el sistema unicameral había instaurado un sistema cercano al de Asamblea y limitaba por completo la acción de gobierno. La Cámara de Diputados tomó tanta fuerza que obligó a Juárez a incorporar en su gabinete a los líderes de la Cámara para generar condiciones de gobernabilidad. Así, el Senado se constituyó como una alternativa para distribuir el Poder Legislativo y articular las fuerzas políticas de la nación. El debate para su restablecimiento duró alrededor de siete años.

En 1871, se reelige Juárez. Su otra vez contrincante, Porfirio Díaz, lanza el *Plan de la Noria* contra la reelección. Pero la rebelión duró poco, el 18 de julio de 1872 muere Juárez y sube a la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada como interino. Lerdo de Tejada gana las elecciones en noviembre de ese mismo año y toma protesta como Presidente constitucional para el periodo de 1872 a 1876, durante el cual se instaura el Senado.

Se propuso la implementación del sistema norteamericano: las legislaturas estatales elegirían al senador. La lógica bicameral buscaría que ambas tuvieran un principio diferente y una legitimidad que no se contrapusiera. Por eso se les dotó de responsabilidades distintas: los

diputados al velado por el interés popular se encargarían de la cuenta pública, el presupuesto de ingresos y egresos federal y el reclutamiento de tropas; el Senado se encargaría de lo federal, como las relaciones con otros países, aprobar paso de tropas extranjeras por el territorio y la estación de escuadras de la misma naturaleza. Trabajarían en conjunto cuando ambos intereses se presentaran, como el control del Ejecutivo, la iniciativa de ley y el juicio político (Luna Argudín, 2006).

Se aceptó al Senado como colegisladora, lo que fue un gran paso en la institucionalización del Poder Legislativo. Hubo intentos por quitar importancia a esta segunda cámara y debilitarla, dándole funciones meramente de ratificación y revisión de la actividad de los poderes, pero fracasaron. Otra de sus tareas principales era fungir como garante de la Unión. De tal principio, se veía como un órgano conciliador, lo que no le daba posibilidades de intervención en los estados; sólo podía participar si el problema podía afectar a la federación.

La *Constitución de 1857* reconocía la posibilidad de intervención federal, facultad del Ejecutivo, para “instituir una dictadura temporal a fin de pacificar al país, para lo cual estableció dos mecanismos: la suspensión de garantías individuales (art. 29) y el auxilio federal (art. 116)” (Luna Argudín, 2006: 154). Bajo la condición de que cualquiera de las dos se estableciera por un periodo limitado. Al Senado se le facultó para evaluar, resolver y autorizar al ejecutivo para implementar estas medidas, en caso de que alguno de los poderes estatales (legislatura o ejecutivo) lo pidiese<sup>65</sup>. El 12 de noviembre de 1874 se establecen las condiciones para la elección de Senadores. Como se mencionó anteriormente, se retoma el modelo estadounidense y se propone la renovación del cuerpo por mitades.

En 1876, Lerdo de Tejada se reelige, compitiendo contra Porfirio Díaz. Díaz retoma el reclamo antireeleccionista y se levanta en armas con el *Plan de Tuxtepec*. Junto con Manuel González, derrotan a las fuerzas lerdistas. Lerdo de Tejada abandona el país y Díaz ocupa la silla presidencial. Acorde al Plan, Díaz convoca a elecciones en diciembre de 1876; gana y es

---

<sup>65</sup> Dicha función del Senado propició que fuera desvirtuada su labor y se le demandara la calificación de las elecciones locales. La desaparición de poderes (Senado) y el auxilio federal (Presidente) se turnaron en mecanismos que generaban disputa entre los dos poderes. Así, cuando en un estado ganaban las elecciones un gobernador contrario a los intereses de la legislatura local, o viceversa, se pedía la intervención de uno de los poderes, dependiendo el grupo: “los grupos opositores solicitaron al Senado la desaparición de poderes, mientras que los gobernistas pidieron el auxilio federal, facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.” (Luna Argudín, 2006: 205).

declarado Presidente constitucional en 1877. Al siguiente año, prohíbe la reelección presidencial consecutiva.

#### 2.2.1.17 El gobierno de Manuel González

Al terminar el mandato de Porfirio, con la prohibición de reelección inmediata, le entrega el gobierno a Manuel González para el periodo de 1880 a 1884. Durante su gobierno, se intentó crear un mercado interno para tener una economía fuerte, comparado a la economía de subsistencia que tenía el país. También, se buscaba generar una sociedad con una base de propietarios (contrario a la tradición ejidal y corporativa). Por ello, se buscó la unificación de los códigos de comercio. Así, se empezó a planear la legislación federal en materia de minería<sup>66</sup>. Para crearla, se crea la Sociedad Mexicana de Minería, integrada por empresarios y representantes estatales; la cual, redactó la iniciativa de ley. Ésta se acepta, se promulga en 1884 y entra en vigor en 1885.

La creación de Cámaras de la industria y comisiones para la resolución de problemas y la elaboración de iniciativas de ley fue un mecanismo que se consolidará durante el porfiriato. También, se facultó al Presidente para legislar en materia ‘urgente’, con lo que el Congreso renunciaba a su función. Bajo este sistema se implementó un código mercantil, de comercio (rectoría financiera) y la *Ley de Colonización* (Luna Argudín, 2006).

Tras ser imputado por corrupción, Manuel González deja la presidencia y Porfirio Díaz se reelige para el periodo de 1884-1888.

#### 2.2.1.18 El Porfiriato: segunda Dictadura

En 1887, el Congreso aprueba la enmienda a la *Constitución de 1857* para permitir la reelección inmediata y se debate la posibilidad de reelección indefinida. Esta reforma da paso al porfiriato y la segunda dictadura que se vive en el país. Porfirio se reelige en 1888 para ocupar el cargo hasta 1892 (Vargas López, 2015).

En 1890, el Congreso de Guerrero propone la reelección indefinida, apoyado por otras legislaturas locales. Se presenta al Congreso de la Unión para que lo formalice, pero la iniciativa estaba ya negociada; bajo el supuesto de que lo mejor para la estabilidad del país era

---

<sup>66</sup> Materia que se regía por las Ordenanzas de Minería promulgadas en 1783.

que Díaz permaneciera en el poder. Mientras se dan los debates sobre la reelección, se observan la predominancia de la tendencia liberal positivista –sobre la iusnaturalista– que argumentaba que se antepone el bien común, y las necesidades sociales, a los derechos políticos (Luna Argudín, 2006).

Para las elecciones de 1892, se consolida un partido liberal que buscaba preparar los trabajos electorales y generar un aparato permanente que permitiera una transición del poder de manera pacífica. Así, nace la Unión Liberal, con el grupo de los científicos, encabezado por Rosendo Pineda, secretario de Romero Rubio. Este partido designó a Díaz como su candidato en múltiples elecciones con lo que logra reelegirse en 5 ocasiones más: para el periodo de 1892 a 1896; de 1896 a 1900; 1900-1904; de 1904 a 1910; por último, en 1910.

Durante el porfiriato, el Congreso se fue desnaturalizando y perdiendo sus funciones de control del Ejecutivo y articulador de la federación. La persona de Porfirio Díaz empezó a tener tanto poder que se recurría directamente a él para la solución de conflictos de todo tipo. María Luna Argudín (2006) expone este desarrollo de la figura ‘hipertrofiada’ presidencial bajo la siguiente línea:

- Las medidas que se tomaron durante el gobierno de González trajeron varias crisis económicas, por lo que se tuvo que reformar el proyecto nacional para buscar una mejor distribución de la riqueza: se apuesta por la inversión extranjera; se promulgan leyes, códigos y reglamentos que modificaban las formas de propiedad para favorecer a los pequeños empresarios; se eliminan las aduanas internas (1896); se rectifica la política agraria a favor de pequeños propietarios, labradores e indígenas; se continúa la desamortización de los bienes de la iglesia y las corporaciones civiles, aunque se habilitan los derechos de propiedad de los municipios; se cambia el sistema financiero, con el establecimiento al sistema cambiario oro, frente al bimetálico oro-plata (1908).
- Todas estas reformas consolidaron el mecanismo nacido con González de solucionar los problemas nacionales por medio de comisiones extracongresuales y/o la creación de cámaras que unificaran intereses comerciales-mercantiles. La articulación fue exitosa gracias al grupo de los científicos quienes ocupaban puestos públicos y formaban parte de las élites regionales.

- Para que las decisiones extracongresuales se institucionalizaran, también se le otorgó al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar. Y se recurrió al legislativo, sólo para que votara las iniciativas (con poca o nula discusión en el pleno) y las promulgara.
- Dentro del Congreso, se expresa una nueva doctrina liberal: el positivismo. Ésta cambió la perspectiva de la ley (al rechazar el iusnaturalismo y el principio de una soberanía dada anterior al contrato social) que duró desde la independencia de México y dará paso al nuevo sistema federal. Modificó la visión del Estado liberal a un Estado cuya función principal no era sólo el individuo sino el equilibrio de los sectores sociales y el bien común. Con ello, sentó las bases para que el Estado pudiera intervenir en materia de propiedad (al considerarse como un bien nacional y no un derecho natural), lo que consolidó la desamortización de los bienes; fiscal y comercial. “La influencia del positivismo debe destacarse en toda su importancia, ya que sentó las bases doctrinarias para transformar la tradición liberal y dar forma al llamado ‘liberalismo reformista’, que se plasmará en la Constitución de 1917.” (p. 434).
- La reelección disminuyó la competencia política hasta un punto en el que el sistema, ahora civil, envejeció. Además, el liberalismo oligárquico que se instauró era incapaz de integrar nuevas demandas de otros sectores. Por ello, los científicos y la Unión liberal se empeñan por reincorporar la figura del Vicepresidente para permitir la sucesión de Díaz y una transición pacífica. Para ello, se incrementa el periodo presidencial de cuatro a seis años.

En 1907, se da la famosa entrevista *Díaz-Creelman*<sup>67</sup>, donde se discutió la capacidad del pueblo mexicano para la democracia y la transición política. Se publica en 1908 por la revista *Pearson's Magazine* en EEUU y el periódico *El Imparcial* en México. Es una entrevista que marca el advenimiento de una época distinta, ya que México estaba listo para elegir su gobierno y aseguraba que no volvería a candidatearse para las elecciones de 1910.

Como un llamado a cumplir su promesa, a pesar del reconocimiento explícito de su labor, Francisco I. Madero publica su artículo *La Sucesión Presidencial en 1910*. Con ella se

---

<sup>67</sup> Mauricio Tenorio Trillo, en su artículo *Algo más que una entrevista: la Díaz-Creelman, 1908*, asegura que la entrevista fue concertada por Díaz, quien solía pagar por este tipo de cobertura, esperando que, además de la entrevista, Creelman escribiera un libro en inglés dedicado a México. Con ello, se mejoraría la imagen internacional del país. A su vez, genera un paralelismo entre Díaz y Roosevelt para mostrar que Creelman no aceptaba la entrevista por mera vocación de investigación, sino para continuar con una campaña de reelección para el presidente estadounidense, ante un tercer periodo.

retoma el reclamo revolucionario de la no reelección (mismo que en su momento le había dado el poder a Díaz). Para 1909, Madero funda el partido Antireeleccionista y, dentro de su manifiesto, aparece por primera vez la frase: ‘Sufragio efectivo. No reelección’.

A pesar de la entrevista, Díaz se candidatea en 1910. Su contrincante será Madero, a quien encarcelará en San Luis Potosí, poco antes de la jornada electoral. Porfirio gana las elecciones, Madero escapa a Texas donde proclama el *Plan de San Luis*, en octubre de ese año, retomando su lema: ‘Sufragio efectivo. No reelección’. Pero instando a un movimiento armado para noviembre. Díaz renuncia a la presidencia el 25 de mayo de 1911.

#### 2.2.1.19 Gobiernos posrevolucionarios

Con la Revolución Mexicana se desconocen los poderes de la Federación, entre ellos el Congreso. Se promulga el *Plan Político y Social* el 18 de marzo de 1911, el cual, desconoce a todos los empleados electos, por las condiciones de las elecciones, y reconoce a Madero como Presidente provisional. Se proclama la *Constitución de 1857* con la cláusula de no reelección. El 7 de julio de 1911, entra a la capital Madero triunfante. Gana las elecciones como Presidente y Pino Suárez queda en el cargo de Vicepresidente. El Congreso durante el gobierno de Madero toma un papel más activo que durante el porfiriato; pero no durará por mucho tiempo. Después, se promulgarán varios planes que demandan, principalmente, la reforma a la *Ley de imprenta*, la propiedad común y la mejora de la situación económica. A su vez, se publican múltiples planes donde se desconocen los poderes y se unifican en una sola figura, incluso algunos cuestionan las decisiones maderistas: *Plan de Texcoco* (noviembre 1911); *Plan de Ayala* (noviembre 1911); *Plan de Santa Rosa* (febrero 1912); *Plan de Chihuahua* (marzo 1912); entre otros (McGowan, 1987). Por razones de delimitación no entraremos en detalle.

En 1913, estando Madero como Presidente constitucional y Pino Suárez como Vicepresidente, Victoriano Huerta da un golpe de Estado militar, que se conocerá como la Decena Trágica, el cual propicia la renuncia de ambos, su asesinato, y el reconocimiento del

Senado<sup>68</sup> de Huerta como presidente el 19 de febrero de 1913. La Cámara de Diputados fue disuelta y el Senado decidió autodisolverse. Huerta convocó a elecciones.

Pero varios de los líderes revolucionarios dentro de la República no tardaron en cuestionar la constitucionalidad del golpe de Estado, la traición de Huerta y la falta de facultad del Senado para designar presidente provisional. Uno de ellos es Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, quien lanzó lo que se conoce como el *Plan de Guadalupe* en 1913. Dicho Plan nombra a su vez a Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el cual al llegar a la Ciudad de México, será Presidente provisional y convocará a elecciones (Carranza, 1913). Huerta se ve obligado a dejar la Presidencia el 15 de julio de 1914. Como se establecía en el *Plan de Guadalupe*, Carranza sustituye a Huerta y convoca a elecciones para un nuevo Congreso Constituyente el 19 de septiembre de 1916. Éste queda instalado en Querétaro el 21 de noviembre de ese mismo año e inaugura sus trabajos el 1º de diciembre.

## 2.2.2 La Constitución política de 1917

El Congreso Constituyente tenía la finalidad de crear una Constitución nueva que estableciera un orden legal acorde a los principios de la Revolución. El proyecto original de Constitución fue presentado por Venustiano Carranza. Se signa el 31 de enero, se promulga el 5 de febrero y entra en vigor el 1º de mayo de 1917. Se planteó un régimen republicano y representativo, con una división tripartita<sup>69</sup>, bicameral (se retoma el modelo de la *Constitución de 1824*) y se optó por una forma Federal bajo entidades con identidad jurídica de Estado. Se establece que los Estados debían adoptar el mismo modelo a nivel local<sup>70</sup> (Fernández Ruiz, 2015).

La *Constitución de 1917* establece que la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión (Art. 41). El Supremo Poder de la Federación se divide en tres poderes (Art.49): Ejecutivo (sin la figura del vicepresidente), Legislativo y Judicial. No puede recaer en una

---

<sup>68</sup> Evidentemente, esta imposición encontró cierta oposición entre los que estuvieron Venustiano Carranza, entonces gobernador de Coahuila; José María Maytorena, gobernador de Sonora; Francisco Villa, en Chihuahua; Emiliano Zapata, quien encabezó la oposición en la región del sur; y algunos miembros del Senado, como lo fue Belisario Domínguez. Este último, votó la propuesta de Huerta y tomó la palabra para exigir abiertamente la renuncia de Huerta en dos ocasiones: el 23 y el 29 de septiembre de 1913. Tras la publicación de sus discursos, el 7 de octubre de 1913, es privado de su libertad y ejecutado (Arriola Cantero, 2013).

<sup>69</sup> La división de poderes retoma la propuesta de Montesquieu y se maneja bajo la división de facultades no absoluta: a cada poder se le asignan funciones preferentes no exclusivas.

<sup>70</sup> Principio que queda establecido en el artículo 116.

sola persona dos o más poderes. En lo Federal, el Poder Legislativo bicameral (Art.50) funciona en sesión conjunta como un cuerpo único en tanto producción legislativa, pero cada Cámara tiene una composición diferente. Su sede es la Ciudad de México (Art.44).

La Carta Magna ha sufrido múltiples modificaciones, “[a] partir de 1921, en que se hizo la primera modificación, hasta el 10 de julio de 2015, el texto de la CPEUM ha sufrido 645 cambios a través de 225 decretos de reforma constitucional.” (Fix Fierro & Valadés, 2016: 2). Muchas de ellas han buscado el fortalecimiento del Poder Legislativo y Judicial, así como la consolidación del Congreso de la Unión dentro del sistema político mexicano.

El Poder Legislativo se ve influido directamente por 29 artículos constitucionales que van del 50 al 79<sup>71</sup>. De estos, sólo cuatro no han sufrido reformas:

1. Art. 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.”
2. Art. 57: “Por cada senador propietario se elegirá un suplente.”
3. Art. 64: “Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.”
4. Art. 68: “Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.”

Los 25 artículos que han sido modificados (véase Anexo 1) se dividen en cinco secciones:

- **De la elección e instalación del Congreso:** abarca del artículo 51 al 70<sup>72</sup>, en total ha sufrido 63 reformas. Los artículos con más reformas son el 52, 53, 54 y 55 con 8 cada uno; seguidos por el artículo 60 con 6; el 56 y 65 con 5; el 69 con 4; 53, 58 y 63 con 3; 51, 59 y 66 con 2; por último, 61, 62, 67 y 70 con una. Los cambios más importantes son:

---

<sup>71</sup> Que comprenden el “Título III. Capítulo II: Del Poder Legislativo”.

<sup>72</sup>

- Se amplia el periodo de la legislatura de 2 a 3 años;
  - Se cambia la renovación por mitades del Senado, por una renovación completa;
  - Se establece un suplente por cada legislador propietario;
  - Se aumenta el número de representantes de acuerdo al crecimiento demográfico, se amplía el número de distritos;
  - Se modifica el sistema de representación mayoritario, por un sistema mixto;
  - Se añade la cláusula de gobernabilidad y después se deroga;
  - Se prohíbe la reelección y luego se permite;
  - Se incorpora la figura del partido político, con sus responsabilidades;
  - Se le quita la facultad de calificar sus elecciones;
  - Se cambian los requisitos para ser legisladores, sobre todo en tanto prohibiciones, por ejemplo, a los miembros del clero;
  - Se amplían los periodos de sesiones y se fijan las fechas;
  - En tanto redacción, se cambia la personalidad del Distrito Federal a la Ciudad de México.
- **De la iniciativa y formación de las leyes:** esta sección implica dos artículos el 71 y el 72. El primero ha sufrido tres reformas y el segundo dos, lo que da un total de 5. Dentro de sus modificaciones están:
    - Se añade la posibilidad de iniciativa ciudadana y sus requisitos;
    - Se establece la posibilidad del Ejecutivo de presentar iniciativas con carácter preferente o calificar iniciativas antes presentadas con el mismo carácter;
    - Se especifica el papel del Ejecutivo en el proceso legislativo, no sólo en el ejercicio de su facultad de iniciativa. Se fijan los periodos de ésta;
  - **De las Facultades del Congreso:** esta sección engloba del artículo 73 al 77 y es el que ha sufrido más reformas, con un total de 112, el artículo con más modificaciones es el 73 con 77; seguido por el 74 con 17; el 76 con 15; por último el 77 con 2 y el 75 con 1. Las transformaciones más importantes son:
    - Se faculta al Congreso para legislar en materia de trabajo, educativa, cultural, deporte, industria textil, cinematográfica, energía eléctrica y nuclear, juegos de sorteos y apuestas, servicios de banca y crédito, servicios financieros, tecnologías de la información y comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones e Internet,

persa y acuicultura, información estadística y geográfica, protección al ambiente, turismo, partidos políticos, procesos electorales, derechos de los niños, derecho a la información y protección de datos personales, derechos de autor, derechos de las víctimas, seguridad pública, protección civil, delincuencia organizada, desapariciones forzosas, responsabilidad administrativa, contabilidad gubernamental, Auditoría Superior de la Federación (ASF), transparencia gubernamental, entre otras. También, puede establecer contribuciones sobre comercio exterior, producción y consumo de cerveza;

- Se abre la posibilidad de referéndum e iniciativa popular, con sus requisitos;
  - Se incluye el papel de la Asamblea de Representantes del DF, su composición y facultades; se eliminan las acotaciones sobre los territorios;
  - A la C. de Diputados se le quita la función de colegio electoral, la cual pasa al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se le da la facultad de ratificar el nombramiento del Secretario de Hacienda;
  - Se establecen las fechas para la revisión de la cuenta pública, la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de egresos, así como el proceso que debe seguirse. Se incluye en la redacción el papel de la ASF;
  - En el caso de las facultades del Senado, se agregan la de ratificar nombramientos diplomáticos y de los encargados de las fuerzas militares; analizar la política exterior y aprobar tratados internacionales; resolver conflictos territoriales al interior de la República y cualquier cuestión política entre las entidades federativas. Por último, está facultado para consentir el uso de la Guardia Nacional por parte del Presidente.
- **De la Comisión Permanente:** esta sección cubre un artículo, el 78, que ha experimentado un total de 7 cambios, los más importantes son:
    - Se incorpora a la redacción el antes artículo 79;
    - Se especifican las facultades;
    - Se aumenta la cantidad de legisladores, se establece un sustituto por cada titular;
    - Se dota de facultades electorales que son posteriormente derogadas;
  - **De la Fiscalización Superior de la Federación:** comprende el artículo 79 que ha sufrido 15 reformas. Antes de 1999, el artículo hacía referencia a la Comisión Permanente y se

incluía en esa sección, pero en dicho año se creó la entidad de fiscalización superior de la Federación y se facultó. Su antecesora, la Contaduría Mayor de Hacienda nació en 1978 como órgano técnico de la Cámara de Diputados. Con la reforma al artículo 74 constitucional de 1999 nace la ASF, aunque el nombre se incluye en la redacción del artículo 79 hasta el 2015. Ésta se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales de los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, estados y municipios y cualquier entidad que haya manejado recursos públicos federales. En 2009 se dotó con la tarea de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en programas públicos a través de auditorías de desempeño. Puede fincar responsabilidades y aplicar multas y sanciones.

Con las modificaciones anteriores, actualmente el texto constitucional establece:

- **Composición de las Cámaras:** la C. de Diputados se compondrá de representantes de la Nación cada 3 años (Art.51), integrada por 300 diputados electos por mayoría relativa y 200 bajo el principio de representación proporcional (Art.52). Los distritos electorales se delimitarán con la división: población total/300, teniendo en cuenta el último censo general; para la elección de los 200 plurinominales se constituirán 5 circunscripciones (Art.53). Ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios (Art.54). La C. de Senadores estará compuesta por 128 senadores, en cada Estado y de la CDMX. Se elegirán 2 por mayoría relativa y uno a la primera minoría; los 32 senadores restantes, por el principio de representación proporcional con una circunscripción nacional. Periodos de 6 años (Art.56). Se nombrará un suplente por cada senador (Art.57).
- **Requisitos para ser legislador** son: ser mexicano tener 21 años o más a la fecha de la elección –en el caso de Diputados– o tener 25 años o más –en el caso de Senador; tener residencia efectiva en la entidad que busca representar; no tener otro cargo público o separarse de él de 90 días a 3 años antes de las votaciones; no ser Ministro de ningún culto religioso (Art.55 y Art. 58). Ambos cargos tienen la posibilidad de ser electos por periodos consecutivos (Senadores 2 y Diputados 4) pero deben ser postulados por el mismo partido o integrantes de la coalición (Art.59). El Presidente de cada Cámara procurará el respeto al fuero constitucional de ambos (Art. 61). No

pueden tener otro empleo remunerado ni desempeñar otras funciones públicas, al menos que pidan licencia (Art.62).

- **Las Sesiones** inician si cuentan con más de la mitad del número total de sus miembros. Los legisladores deben reunirse el día señalado por la ley, se debe pedir a los ausentes que asistan en los 30 días siguientes o se llamará a los suplentes para que llenen la curul. Si éste último hace lo mismo se declara como vacante: los asientos de mayoría relativa se cubrirán por elecciones extraordinarias (Fracción IV del Artículo 77); los asientos plurinominales según el orden de la lista del mismo partido. Si faltan 10 días consecutivos sin causa ni licencia se llamará a los suplentes bajo el supuesto de la renuncia a concurrir del titular. Serán acreedores a una sanción los legisladores y los Partidos Políticos Nacionales (Art.63). El **primer periodo de sesiones ordinarias** inicia el 1° de septiembre de cada año, excepto cuando el Jefe del Ejecutivo Federal inicie su cargo, en cuyo caso se reunirá el 1° de agosto. El segundo periodo iniciará el 1° de febrero (Art. 65). Cada periodo durará el tiempo necesario pero el primero no podrá prolongarse más allá del 15 de diciembre del mismo año (cuando el Ejecutivo tomó posesión, el periodo podrá extenderse hasta el 31 de diciembre) y el segundo el 30 de abril (Art.66). Si queda un tema a tratar, el Congreso o una sola Cámara se podrá reunir en **sesiones extraordinarias**. Éstas serán convocadas por la Comisión Permanente y sólo se ocupará del asunto que la misma expusiera en la convocatoria (Art.67). Las dos Cámaras tienen el **mismo lugar de residencia**, no podrán trasladarse sin previa convención en tiempo y modo (cualquier discrepancia la resuelve el Presidente de la República). Ninguna podrá suspender sus sesiones por más de 3 días sin el consentimiento de la otra (Art.68). Cuando se inicie el 1° Periodo ordinario, el Presidente presentará un **informe** por escrito donde refleje **el estado general de la administración** del país (las Cámaras revisarán el informe y pueden solicitar que se amplíe a información). En el primer año de su mandato, en la apertura del 2° Periodo presentará ante el Senado la **Estrategia Nacional de Seguridad Pública** para someterla a aprobación. Al inicio de una Sesión Extraordinaria el Presidente de la Comisión Permanente expondrá los motivos de la convocatoria (Art. 69). Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

- Expedirá la **Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos** <sup>73</sup>, ésta no puede ser vetada ni necesita la aprobación y promulgación del Ejecutivo (Art.70).
- **La iniciativa y Formación de las Leyes:** le corresponde el derecho de iniciar decretos y leyes a: el Presidente<sup>74</sup>, los miembros del Congreso de la Unión, las legislaturas estatales y de la Ciudad de México, así como, los ciudadanos<sup>75</sup>(Art.71). Todo proyecto de ley cuando su resolución no es exclusiva de alguna cámara se discutirá sucesivamente en ambas y puede comenzar indistintamente en cualquiera de las Cámaras.
- El **proceso legislativo** es el siguiente: 1. Se presenta la iniciativa de ley a una de las Cámaras, la cual se denomina Cámara de origen; 2. Cuando el proyecto se apruebe se discutirá en la otra cámara: Cámara revisora; 3. Si también ésta la aprueba se remitirá al Ejecutivo; 4. Si éste no tiene que agregar la publicará inmediatamente. El **Ejecutivo**<sup>76</sup> tiene un **plazo de 30 días naturales** posteriores a la recepción para devolver a la Cámara de origen toda **observación al proyecto**, donde deberá ser discutido de nuevo y votado por mayoría calificada; en caso contrario, se considerará como aprobado, gozará de **10 días para publicarlo**, de no ser así el Presidente de la Cámara de Origen ordenará su publicación, dentro de los siguientes 10 días, en el Diario Oficial de la Federación, sin necesidad de refrendo. Si el proyecto regresado

---

<sup>73</sup> Entre éstas, la principal es la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. Ley que promulgó el mismo legislativo para regular su funcionamiento y que contiene las especificidad sobre la organización y el funcionamiento del Congreso General, de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, de la Comisión permanente y de los órganos que las constituyen. A su vez, están los reglamentos que rigen los tiempos y las formas en que se dan los procesos del Congreso y de las Cámaras. Está, en principio, el **Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos** que comprende: la instalación de las cámaras, de la Presidencia y Vicepresidencia, de los Secretarios, etc.; de las sesiones, la iniciativa de leyes, el trabajo en comisiones, las discusiones, la revisión de los proyectos de ley, las votaciones; también, la forma de expedir leyes, la Comisión Permanente, el diario de debates y la tesorería. Posteriormente, están los reglamentos internos de cada Cámara: **Reglamento del Senado de la República** y el **Reglamento de la Cámara de Diputados**.

<sup>74</sup> El día de apertura de cada periodo ordinario, éste puede presentar dos iniciativas con carácter preferente o señalar con el mismo carácter dos iniciativas anteriores pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de origen en un plazo máximo de 30 días. En caso de que no se logre, la iniciativa, en los términos en que está y sin mayor trámite, será el primer asunto a tratar en la siguiente sesión del Pleno. Al aprobarse, pasará de inmediato a la Cámara revisora, bajo el mismo plazo y condiciones. Las iniciativas de adición o reforma constitucionales no pueden gozar de carácter preferente.

<sup>75</sup> En un número equivalente al 0.3% de la lista nominal de electores. Bajo los términos que las leyes relativas señalen.

<sup>76</sup> El Presidente no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso cuando ejerza funciones de cuerpo electoral, jurado o ante un juicio político.

logra la mayoría calificada, pasará a la Cámara revisora de nuevo, en caso de que ésta la deseche volverá a la de origen con las observaciones que aquella le hiciera. Si es desechado en parte, la discusión en la Cámara de origen será sobre lo desechado, añadido o modificado. Se realizarán los mismos trámites para la formación, interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos (Art.72).<sup>77</sup>

- Las **Facultades del Congreso** son: admitir nuevos Estados a la Unión Federal y aceptar la formación de nuevos Estados dentro de los límites existentes; Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto; Fundamentar que el Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito nacional y mandar a pagar la deuda; Aprobar de manera anual los montos de endeudamiento que se incluirán en la ley de ingresos que necesite el DF; Establecer las bases generales, para que los Estados, el DF y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; A través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados; Impedir que en el comercio Estado-Estado se establezcan restricciones; Crear y suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; Declarar la guerra; Levantar y sostener a las instituciones armadas federales (Ejército, Marina y Fuerza Aérea), reglamentar su organización y servicio; Establecer y organizar las instituciones de seguridad pública en materia federal; Conceder amnistías; Establecer casas de moneda, dictaminar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera; Establecer el Servicio Profesional Docente; Conceder licencia al Presidente para constituirse en Colegio Electoral, designarle un sustituto o interino; Aceptar la renuncia del Presidente; Establecer contribuciones sobre comercio exterior, explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados por la Federación; Expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; Expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa encargado de dirimir las controversias entre la administración pública federal y los particulares que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

---

<sup>77</sup> La Ley del Congreso determina el trámite que debe darse a las iniciativas.

- **Legisla** sobre: hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear; nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración; salubridad general; vías de comunicación, tecnologías de la información, radiodifusión, telecomunicaciones, correos y aprovechamiento de las aguas federales; bases de coordinación entre los niveles de gobierno; privación de la libertad (secuestro, desaparición forzada, trata de personas, tortura); delincuencia organizada; y en materia procedimental penal; organización y facultades de la ASF, normar la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y entes públicos federales; crear una ley general para el Sistema Nacional Anticorrupción; transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales; organización y administración homogénea de los archivos de la Federación; partidos políticos, organismos electorales, y procesos electorales; responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones y las sanciones aplicables; responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación; en materia educativa para unificar y coordinar la educación en toda la República; administración de instituciones concernientes a la cultura general; así como, sobre espacios artísticos, arqueológicos e históricos de interés nacional; contabilidad gubernamental; uso de símbolos patrios; asentamientos humanos; planeación nacional del desarrollo económico y social, información estadística y geográfica de interés nacional; promoción de la inversión mexicana y regulación de inversión extranjera; protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico; organización del Cuerpo Diplomático y Consular Mexicano; coordinación de acciones en materia de protección civil; cultura física y deporte; turismo; pesca y acuicultura; seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes; constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas; acciones en materia de cultura; protección de datos personales en posesión de particulares; derechos de niñas, niños y adolescentes; iniciativa ciudadana y consultas populares; registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

- **Facultades exclusivas de la C. de Diputados** (Art.74 y Art.75): expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración del Presidente electo; coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de la ASF; ratificar el nombramiento que haga el Presidente del Secretario de Hacienda (excepto si se opta por coalición); aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; declarar si hay lugar o no para proceder penalmente contra servidores públicos; fungir como órgano de acusación en juicios políticos; revisar la Cuenta Pública del año anterior para evaluar los resultados de la gestión financiera, a través de la ASF; aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; designar, con mayoría calificada, a los titulares de órganos internos de control de los organismos con autonomía constitucional que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **Facultades exclusivas del Senado** (Art. 76): analizar la política exterior del Ejecutivo; aprobar, terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo suscriba; ratificar nombramiento de los Secretarios de Estado; consentir que el Presidente disponga de la Guardia Nacional; autorizar la salida de tropas nacionales, el paso de tropas extranjeras y la estación de escuadras de otra potencia en territorio mexicano; declarar y nombrar titular del poder ejecutivo provisional en el caso de que todos los poderes constitucionales de un Estado hayan desaparecido; resolver las cuestiones políticas entre los poderes de un Estado; ser Jurado de sentencia en juicios políticos; designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como negar o aprobar su renuncia; autorizar convenios entre los Estados; aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; nombrar a los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República y nombrar a dicho servidores.
- Pueden, **sin la intervención de la otra**: dictar resoluciones económicas relativas a su régimen; comunicarse en la legisladora y con el Ejecutivo a través de comisiones; nombrar los empleados de su secretaría; hacer su reglamento interno; y, expedir convocatoria (30 días a partir de las vacantes a las que refiere el Art.63) para elecciones extraordinarias (deben celebrarse dentro de los 90 días siguientes) (Art.77).
- Establece dos órganos que ayudan al cumplimiento de las facultades del Congreso:

- **Comisión Permanente** cuyo fin es continuar con algunas funciones del Congreso en periodo de receso, es decir, cuando éste no sesiona. Está compuesta por 37 miembros (19 Diputados y 18 Senadores) nombrados por sus respectivas cámaras una noche antes de la clausura de los periodos ordinarios. Tiene como funciones dar el consentimiento para el uso de la Guardia Nacional; recibir la protesta del Presidente; resolver asuntos de su competencia; acordar, puede ser a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria para las sesiones extraordinarias –votada por mayoría calificada; conceder licencia al Presidente; ratificar sus nombramientos diplomáticos y para la administración; y, dar licencia a los legisladores (Art.78).
- **Entidad de Fiscalización Superior de la Federación** autónoma: la ASF. Responsable de fiscalizar el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión; realizar auditorias; fiscalizar recursos estatales, municipales y del DF; así como los recursos federales ejercidos por cualquier entidad; llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario; también, podrá requerir a las entidades que revisen su ejercicio fiscal y rindan informe; rendirá a su vez un informe de todo lo anterior con especificidad a la C. de Diputados; investigará actos y omisiones irregulares o ilícitos en el manejo de recursos y determinará los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal. Se encuentra como órgano de la C. de Diputados quien designará su titular, en función durante 8 años, por mayoría calificada (Art. 79).

#### 2.2.2.1 El Congreso de la Unión durante el Presidencialismo mexicano

Durante el gobierno de Venustiano Carranza (1917-1920) y Álvaro Obregón (1920-1924), que simbolizan el fin de la era de caudillos, el Congreso mantuvo una actividad independiente. Sólo el 35% de los proyectos de ley de Carranza fueron aprobados por la Cámara de Diputados; cerca del otro 65% fueron proyectos originalmente presentados por diputados. Con Obregón, el Congreso estaba bajo el control del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), que era su oposición, por lo que menos del 20% de sus proyectos fueron aprobados. Durante

este periodo, incluso, el PLC intentó modificar la constitución para formar un sistema parlamentario (Weldon, 2002).

En 1924, Obregón dejó la presidencia a Plutarco Elías Calles (1924-1928) con la intención de reelegirse pasando este periodo. Calles tuvo un gran apoyo en el Legislativo que se tradujo en la aprobación mayoritaria de sus proyectos de ley, en contraste con el periodo carrancista y obregonista. En 1927, se reforma la Constitución para permitir la reelección no inmediata, tras lo cual, Obregón manifestó su candidatura. Al siguiente año, tras ser electo, Obregón fue asesinado durante una comida realizada en La Bombilla. Se restituye la no reelección y se amplía el periodo presidencial de cuatro a seis años. Con la institucionalización del ejército y el paso de los años, ya no quedaban generales de grandes méritos, lo que significó la muerte del caudillismo y el tránsito al presidencialismo.

Arnáldo Córdova (1972) habla de este tránsito para explicar la formación del poder político mexicano, asegura que es durante el gobierno de Calles cuando se da el fortalecimiento de las instituciones y se aleja del carácter meramente personal que había prevalecido, lo que marca el paso de una sociedad tradicional a una sociedad en un proceso de modernización. Aunque las facultades del Presidente coinciden con las del caudillo, el Presidente es fuerte “simplemente por su calidad de presidente, es decir, por el poder de la Institución presidencial” (Córdova, 1972: 55); no por su persona.

A pesar del tránsito a lo institucional, “[e]l caciquismo, desaparecido como sistema nacional de gobierno, deja una cultura de las relaciones personales del parentesco y los compadrazgos, que sobrevive en una estructura distinta y se mezcla, como estilo, cortesía o forma de conocimiento político” (González Casanova, 2011: 50). Cultura que será difícil de abandonar.

La Revolución Mexicana se da en un contexto mundial donde nacen los partidos políticos, sin embargo, el México posrevolucionario vivía bajo miles de partidos locales que defendían pocos valores y muchos intereses. Calles, bajo el discurso de las instituciones, crea el partido único nacional: Partido Nacional Revolucionario en 1929, que unificaba a los múltiples partidos locales que existían a lo largo del territorio bajo la ideología de la Revolución.

Después de la muerte de Obregón se da el periodo conocido como Maximato, donde el liderazgo del PNR y Calles, el “jefe máximo”, fue más grande que el poder del Presidente. Lo

que se hizo obvio cuando Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), como Presidentes constitucionales, se subordinaron al mandato de Calles. En este periodo, se consolida la relación del Congreso y el Ejecutivo liderados por el mismo partido; aunque será con Cárdenas que el presidente vuelva a sobreponerse al Congreso.

El 29 de abril de 1933, durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, se reforma la Constitución para extender la no reelección a los miembros del Congreso nacional y legislaturas locales. Con esta medida, el PNR se convirtió en el medio legítimo para dar continuidad a los proyectos sin la reelección, unificó fuerzas y se consolidó como coalición electoral hegemónica. También, se convierte en el regulador de acceso a los cargos públicos. La rotación de cargos se vuelve un mecanismo de control político, cualquier persona que aspirara a una carrera política debía jurar lealtad al PNR, lo que fortaleció la disciplina del partido; a su vez, el Comité Ejecutivo Nacional, al encargarse de dicha labor, concentró el poder, el cual, pasará al líder del partido, que será a su vez: el Presidente constitucional de la nación. Todo esto generó una competencia electoral desigual y la incorporación o desaparición de partidos y trajo consigo una centralización exacerbada de poder. El partido oficial fue capaz de cooptar todo movimiento social que pudiera representar una amenaza, bajo el lema de partido “de puertas abiertas”, con lo que, nace el corporativismo mexicano (Nacif, 2002).

En el gobierno de Cárdenas (1934-1940) se ve esta realidad por primera vez. Calles desempeñó un papel protagónico en la campaña de Cárdenas esperando que la lógica del Maximato se reprodujera. Pero Cárdenas terminará rompiendo relaciones con él y consolidándose como líder del partido y Presidente de la unión. Los ideales revolucionarios se consolidaron: el Ejército era una institución dependiente sólo del Ejecutivo; su política populista permitió la estabilidad política y social de México, así como un papel activo del Estado en las reformas sociales; y, la expropiación petrolera, “proporcionó a México la base más sólida, desde el punto de vista económico y político, para mantener un cierto nivel de autonomía frente a los Estados Unidos.” (Córdova, 1972: 71).

Como se observó a lo largo del capítulo, son múltiples las variantes históricas que devinieron en un poder presidencial fuerte: en principio, la personificación del Ejecutivo desde 1814; seguido por la *Constitución de 1824* que acepta que el Supremo Poder Ejecutivo

de la Federación recaiga en una sola figura (Pantoja Morán, 2005); así como, el desarrollo de la figura del caudillo y su decadencia. Una tradición que permitió gobiernos imperiales, dictatoriales y democráticos; y propició un ambiente donde Santa Anna estuvo en el Ejecutivo 11 ocasiones, Juárez duró 14 años y Díaz se mantuvo por 8 periodos.

Con este proceso histórico evolutivo del Ejecutivo federal, resulta más sencillo acercarse a uno de los periodos más complejos del sistema político mexicano que Jorge Carpizo (2010) bautizó como el Presidencialismo. Dentro de las causas que señala este autor están las que comprenden las facultades vitales de la nación en la figura del Ejecutivo: la integración de la Suprema Corte por elementos afines; las amplias facultades económicas; el manejo de recursos federales; la institucionalización del ejército; su papel definitorio en la política internacional; que tenía en su poder el gobierno directo del Distrito Federal; que gozaba de un periodo fijo que no depende del Legislativo; que su papel era aceptado como predominante e influía en la opinión pública sin mayor cuestionamiento.

También, identifica varias facultades legislativas en la figura del Presidente, que consolidaron su papel y establecieron las relaciones entre ambos poderes de la Unión:

- Intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo en tres momentos: iniciativa de ley (art.71), podía hacer observaciones al dictamen (art.72) y es el que publica la ley.
- Facultades legislativas del Ejecutivo cuando es situación de emergencia, previa suspensión de garantías individuales (dada por el Congreso); en materia de salubridad; tratados internacionales; y tiene facultad económica, cuando el Congreso lo autorice a legislar. También se le reconoce como suprema autoridad agraria (art.27).
- A consideración del Congreso: presenta iniciativa de ley para declarar la guerra; iniciativa para declarar y suspender relaciones comerciales; para celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; y presenta el proyecto de ley de ingresos y el presupuesto de egresos.
- Con el Senado: nombra a los ministros y agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, cónsules, superiores del ejército y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Terminar la guerra. Disponer de las fuerzas armadas. Celebrar tratados con potencias extranjeras, dirigir relaciones diplomáticas.
- Con la Cámara de Diputados: designa magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF. Solicita la destitución de cualquiera de los ministros de la SCJN, magistrados de

circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF y de los jueces del orden común del DF.

- Por último, el Congreso sólo tiene injerencia en lo Ejecutivo cuando nombra Presidente interino o sustituto. Para ello, el Congreso necesita del quórum de las dos terceras partes y por mayoría absoluta nombra Presidente interino (dos primeros años del periodo) o sustituto (últimos 4 años del periodo). Si el Congreso no sesiona, la Comisión permanente designará presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias para que el Congreso nombre presidente en alguna de las dos tipificaciones.

Además de las bases constitucionales, se dieron una serie de variables no institucionales para que el presidencialismo sucediera. Jeffrey Weldon (2002) señala entre éstas: el sistema federal centralizado, el liderazgo del partido oficial y la disciplina de partido. Gracias a las cuales, el Ejecutivo terminó con la posibilidad de reformar la constitución, iniciar legislación, establecer la agenda relativa al presupuesto, designar a su propio sucesor, nombrar a la mayor parte de los candidatos legislativos de su partido, a los candidatos a gobernadores y remover a la gente de sus cargos públicos. Todo ello devino en un periodo en el que la división de poderes era virtual.

En 1946 se promulga la Ley Electoral Federal para desconocer las candidaturas independientes y dar el control total de la representación a los partidos políticos: lo que resultó en una disminución considerable de la oposición. Con mayorías en el Congreso, todo lo que dijera el Ejecutivo se hacía. No había otra opción. Los líderes de las comisiones eran llenados por gente afín al partido y de confianza. No hay pluralidad y la autonomía de las Cámaras era imposible. A pesar de cierta representación de la oposición, el control del partido oficial sobre las funciones directivas no les permitía hacer algo significativo.

La hegemonía del PNR<sup>78</sup>, la disciplina partidaria, la rotación de cargos, el liderazgo compartido del Ejecutivo y el partido, así como, el corporativismo<sup>79</sup> y la falta de oposición, son los elementos que condenaron al Legislativo a vivir subordinado al Ejecutivo durante casi 70 años.

---

<sup>78</sup> En 1938 se convierte en el Partido de la Revolución Mexicana y en 1946 pasa a ser el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

<sup>79</sup> El corporativismo se tradujo en la adhesión de múltiples grupos políticos al partido con el fin de equilibrar las fuerzas políticas del país. Así, Cárdenas institucionaliza el movimiento patronal en cámaras y consejos nacionales de empresarios, a las que dota de representación en el Congreso. Los sindicatos como la CROM y las organizaciones semi-oficiales de patronos recibieron el mismo trato.

### 2.2.2.2 La reinstitucionalización del Congreso

El papel del Congreso refleja el papel de la oposición en la vida política del país. Durante años, la oposición fue nula: el partido oficial, bajo cualquiera de sus siglas PNR, PRM o PRI, usurpó el lugar del Congreso como espacio legítimo para el debate público y las negociaciones democráticas. El régimen representativo era un régimen de partido único. Este fenómeno se dio durante unos 30 años, hasta que el modelo corporativo del partido se agotó; ejemplo de este agotamiento son las represiones que se dieron a todos los movimientos sociales nacidos en 1956, teniendo como uno de los más violentos el movimiento estudiantil de 1968.

Un primer paso hacia la apertura de espacios institucionales para la oposición fue la creación de la figura del ‘Diputado de partido’ en 1963, también es la primera vez que se habla de partidos políticos a nivel constitucional. Los Diputados de partido son una forma de representación proporcional que permitía que los partidos minoritarios llegaran al Congreso por un porcentaje de la votación y no por mayoría de votos. En las elecciones de 1964 se institucionaliza, crecen las fracciones de oposición, hay mayor competencia electoral, se alienta la participación de los partidos y se logra mayor diversidad en la composición de la Cámara baja. El Senado no se tomó en cuenta dentro de esta reforma (Nacif, 2002).

Dicha figura resultó insuficiente. En 1976, se hace evidente el desgaste del sistema político ‘democrático’ cuando el candidato a la Presidencia del PRI, José López Portillo, no tuvo contrincante electoral reconocido legalmente. Después de esta elección, inició un proceso de Reforma política que concluye con la publicación el 6 de diciembre de 1977 del decreto que modificaba 17 artículos constitucionales, redactada por Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación. Dentro de las modificaciones que se hicieron están: la incorporación total del partido político al sistema constitucional en el artículo 41; se establece que los partidos son entidades de interés público y se reforma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para estipular el financiamiento público de los partidos, en el artículo 49; se decreta el Derecho a la información, en el artículo sexto; y se establece un sistema mixto de representación proporcional mediante listas regionales votadas en circunscripciones (Carpizo, 1999).

Con la llegada de la oposición al Congreso, se empiezan a modificar las estructuras internas (Lansgton, 2014; Bejar, 2001):

- En 1979, se crean los grupos parlamentarios como organizaciones básicas del trabajo legislativo, estos suponen un acuerdo previo para ceder autoridad al partido y al líder;
- Con el nacimiento del PNR, se creó la Gran Comisión que era el órgano principal de dirección del legislativo, facilitaba las acciones del partido y su presidente tenía control de las comisiones al proponer siempre su integración. Con este órgano el partido oficial mantuvo bajo control a la oposición. Gracias al sistema proporcional y la llegada de la disidencia, en 1985-1986 se sustituye la Gran Comisión por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), con líderes rotativos. El CRICP será sustituido por la ahora Junta de Coordinación Política, integrada por los líderes de los grupos parlamentarios. Estos órganos eligen a los Presidentes de las comisiones, quitándole el monopolio al partido oficial. Gracias a estos cambios, en 1988, se dio la primer comisión dirigida por un partido diferente al PRI;
- El trabajo en el Congreso siempre se ha realizado por comisiones. Pero durante el periodo hegemónico del PRI, las comisiones no cumplían con todas sus funciones, las iniciativas se revisaban poco y la investigación era limitada, como resultado: muchas leyes se publicaron con errores. Cuando llega la oposición, las comisiones retomaron sus funciones. En 1993, se aumenta el periodo de sesiones ordinarias de cuatro a cinco meses para ampliar los márgenes de estudio y deliberación de las comisiones;
- El pleno perdió parte de su función como espacio de debate público pues los legisladores del PRI evitaban la discusión en el recinto con el fin de mantenerse como un partido fuerte, uniforme. Además, con la mayoría en ambas cámaras era una farsa la votación en el pleno. Esto tuvo como consecuencia que las comisiones se saltaran el informar al pleno y pasaran las leyes. Pero con la nueva pluralidad, el pleno volvió a ser espacio de debate.

Bajo este nuevo contexto de pluralidad y espacios institucionales, la oposición empezó a tener un papel importante en la política nacional. En 1988, el PRI perdió la mayoría calificada (2/3) que se requiere para reformar la Constitución, aunque mantiene mayoría absoluta en ambas cámaras, lo que lleva al entonces presidente Carlos Salinas de Gortari a negociar con el Partido Acción Nacional (PAN). Esto significó el surgimiento de las coaliciones en México y el fin del periodo de gobiernos unificados.

En 1989, el Partido Acción Nacional gana la primer gubernatura diferente al PRI, en Baja California. Después se hará de la de Chihuahua en 1992; Guanajuato, Baja California y Jalisco en 1995; Querétaro y Nuevo León en 1997; y, Aguascalientes en 1998. El PRD ganará la del DF en 1997, Zacatecas y Tlaxcala en 1998 y Baja California Sur en 1999 (Lujambio, 2001).

Otro gran paso hacia la democratización del país fue la creación en 1990, del Instituto Federal Electoral (IFE) al que se le da la responsabilidad de llevar a cabo las elecciones federales. Para 1996, se le dota de autonomía IFE y se ciudadaniza su consejo. El mismo año se establece que el Presidente deja de nombrar directamente al regente de la Ciudad de México.

En 1997, tras 68 años de gobiernos unificados, el PRI pierde el control mayoritario de la Cámara de Diputados y la mayoría calificada del Senado, lo cual, hace necesaria la coalición para aprobar leyes ordinarias. La composición del Congreso mayoritariamente opositor al PRI y al Presidente Ernesto Zedillo, miembro de éste, provocó que ese año se rechazara por primera vez la miscelánea fiscal por una coalición de cuatro partidos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT). A partir de este momento, ningún gobierno tendrá mayorías.

Tras esta serie de reformas, el PRI pierde la Presidencia de la República en el año 2000. El presidente Vicente Fox se enfrentó a una primer legislatura favorable, aunque no fue mayoritaria; y una segunda donde hubo mayores confrontaciones, sobre todo en materia presupuestal. El PAN, partido al que representó, no logró la primera minoría. A nivel nacional, gobernó con una mayoría de gubernaturas y congresos locales de oposición. Este sexenio gozó de mucha legitimidad en comparación con los últimos dos y los que le seguirán, sobre todo porque llegó sin ninguna controversia electoral, en comparación con la victoria de Salinas y la caída del sistema; y, Zedillo y el asesinato de Colosio (Hernández Domínguez & Cira Bautista, s.f.; Casar, 2008; Lujambio, 2001).

Las elecciones de 2006 no gozaron de la misma legitimidad. Llega a la presidencia Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN, con varias acusaciones de ambientes inequitativos de campaña, financiamiento ilícito, campaña sucia y fraude electoral. Acusaciones que encabezó la izquierda mexicana, el PRD y su entonces candidato Andrés

Manuel López Obrador. Además de la poca legitimidad, se enfrentó a un gobierno dividido. En los primeros tres años de su gobierno, el PAN tuvo el 41% de legisladores en ambas cámaras, cantidad considerable gracias a la cual el Ejecutivo presentó 59 de sus 92 iniciativas. En los últimos tres años se encontró con un Congreso más renuente, por lo que el número de iniciativas propuestas fue menor. De las 92 iniciativas que hizo durante su sexenio, 59 fueron aprobadas (con modificaciones), lo que significa el 64% (Impacto Legislativo, 2012).

En el 2012 regresa el PRI al Poder Ejecutivo federal con Enrique Peña Nieto. Una victoria igual de controversial que se trató de legitimar a partir de una coalición llamada: *Pacto por México*. Justo un día después de la toma de posesión, Peña firmó el Pacto que integraba a las tres fuerzas políticas principales: el PRI, el PAN y el PRD. Con éste, se acordó una agenda de 95 acciones divididos en cinco ejes. Esta coalición se tradujo en el Congreso con la votación casi uniforme de las medidas por los legisladores de los tres partidos. Gracias a ésta se aprobaron 11 reformas estructurales, en un plazo de 20 meses: educativa, laboral, hacendaria, financiera, en materia de transparencia, la Político-electoral, en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de Competencia Económica, la Energética, en materia de procedimientos penales y amparo. “A estas reformas se suman 58 modificaciones a la Constitución; 81 a leyes secundarias; la creación de 21 ordenamientos jurídicos, de los cuales 15 fueron abrogados; la creación de tres nuevas instituciones y un entramado jurídico para 13 instituciones.” (Cabañas en Figueiras, 2015: 49).

Tras varias discrepancias en diversas materias, pero sobre todo en la reforma energética, se acaba el Pacto en el 2014, con la salida del PRD. Actualmente, en la segunda mitad de su gobierno, con el apoyo del PVEM que ha sido característico de este sexenio, goza de mayoría en la Cámara de Diputados (207 del PRI y 42 del PVEM). Según datos del Sistema de Información Legislativa, en lo que va del periodo el Ejecutivo ha presentado 111 iniciativas de las cuales 75 han sido aprobadas y publicadas (67.57%); 23 están pendientes en Comisiones (20.72%); 12 con dictamen (10.81%); y, una atendida (0.90%) (SEGOB, Reporte de Iniciativas del Ejecutivo Federal).

## CAPÍTULO 3. COMUNICACIÓN POLÍTICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

### 3.1 Comunicación política

El término comunicación política ha servido para nombrar dos cosas: un entorno académico científico y una serie de fenómenos comunicativos con naturaleza política. Por ello, Canel (1999) propone referirse a la primera como Comunicación Política, con mayúsculas; y a la segunda como comunicación política, con minúsculas. A manera de introducción, este apartado reconoce la diferencia y busca exponer ambos con el fin de proponer un concepto de comunicación política aplicable al entendimiento de los procesos comunicativos que experimenta el Congreso de la Unión mexicano.

#### 3.1.1 Como campo de conocimiento

Para entender el interés teórico por la comunicación hay que partir de dos premisas sobre el ser humano: éste tiene una capacidad simbólica innata y es en principio un ser social. Así, se entiende a la comunicación como un proceso fundamental en toda construcción de sentido, a través de la cual, “se genera la cohesión del grupo social manteniendo vivas sus normas, valores y costumbres.” (Pérez Alberto, 2008: 535).

Los medios de comunicación modificaron las formas de socialización de estas construcciones de sentido. Realidad que dirigió la atención de la investigación en ciencias sociales a los efectos de la comunicación masiva, creando un nuevo campo de estudio y retomándola desde diferentes perspectivas teórico-metodológicas como lo son la estructuralista, la funcionalista, la hermenéutica y el materialismo histórico.

En ellas, entra en consideración la información mediatizada y se acepta que ésta provee de marcos comunes de referencia para la acción de las personas, desde lógicas diferentes según la perspectiva. Desde la ciencia política, Harold Lasswell fue el primero en estudiar la comunicación de masas, como resultado, identificó las tres actividades más importantes de dicha comunicación: supervisión, concordancia y transmisión de la herencia social. Su propuesta fue retomada posteriormente por Charles R. Wright (1993) quien añadió una cuarta: el entretenimiento. Así, relacionó a la supervisión con la manipulación noticiosa; a la concordancia con las actividades editoriales y propagandísticas; a la transmisión cultural

con lo educativo; y, por último, definió al entretenimiento como aquellos “actos de comunicación básicamente entendidos como diversiones, prescindiendo de todo efecto instrumental que pueda tener.” (p. 16). Dentro de su propuesta, identifica a este último como el centro de la nueva comunicación masiva.

A nivel teórico: se transitó de una postura en la que se creía que ésta influía de forma uniforme en los sujetos, como lo expone la Teoría de la aguja hipodérmica; a otras en las que se empieza a tomar en cuenta la racionalidad del individuo, su experiencia y la pretensión de validez que se pone en cuestión, como la Teoría de usos y gratificaciones, la Teoría vicaria, la de las diferencias individuales, etc. (Gallardo Cano, 2002).

En este desarrollo, tomó particular interés el fenómeno político, su dimensión simbólica, en tanto creación de sentido. Empezó a preguntarse: ¿qué es el poder político y cuáles son sus variables comunicativas? ¿Cómo se comunica el poder político y su ejercicio?. Con ello, nace un nuevo campo de estudio: la comunicación política, aunque resulta importante reconocer como antecedente de este campo el análisis de la retórica política, el cual, tiene origen en la antigüedad.

Dan Nimmo y Keith Sanders (1981) reconocen que la comunicación política tiene antecedentes siglos atrás, pero ubican su nacimiento como un enfoque auto-consciente e interdisciplinario en la década de 1950. Explican que durante esta década se desarrolló una ‘revolución’ en las ciencias sociales, refiriéndose a la “tendencia en las ciencias del comportamiento de reunir cuerpos de conocimiento, de cualquier disciplina académica y departamento que encontraran y fusionarlos en campos interdisciplinarios hasta ahora investigados como ramas de las áreas de investigación más convencionales.” (p.12, trad.).

Para ellos, se gesta con el libro *Political Behavior*, publicado en 1956 por Eulau, Eldersveld y Janowitz. En dicho texto, se define a la comunicación política:

[C]omo uno de los tres ‘procesos de intervención’ (junto con el liderazgo político y las estructuras de grupo) ‘por medio del cual se movilizan y transmiten las influencias políticas’ entre ‘instituciones gubernamentales formales, por una parte, y el comportamiento electoral del ciudadano, por la otra’ (citados por Nimmo y Sanders 1981: 12, trad.).

Su reconocimiento académico se dio en 1973 cuando la Asociación Internacional de Comunicación creó la división de estudios de comunicación política. Gracias a esto, la

literatura relativa aumentó, lo que generó que para la década de 1980 fuera un campo más sustancial.

Al ser un campo interdisciplinario, cada una de las tendencias disciplinarias estimularon objetos de estudio diferentes: la antropología y la sociología se interesaron por los procesos simbólicos y la lingüística; la psicología individual y social se interesó por los aspectos subjetivos, los cambios de comportamiento y las bases cognitivas del aprendizaje y socialización política; las ciencias de la comunicación, en el análisis de los mensajes y su recepción, el uso de la retórica y el impacto de los medios y la tecnología en el desarrollo de la vida en sociedad; la ciencia política, en el voto y las campañas políticas (p. 17). Como síntesis de éstas, se abrió paso la comunicación política como un campo recurrido para el entendimiento de diferentes fenómenos.

La investigación aplicada se orientó al estudio de la propaganda, sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial; pasó por el estudio de la decisión de voto y el cambio de conducta que generaban los medios; la comunicación electoral y el marketing político, en una nueva era de política televisada; la opinión pública y su impacto en la democracia; hasta llegar a los estudios sobre las políticas de comunicación y la comunicación internacional. A la par, surgió una tendencia nueva para el estudio de la retórica política y el análisis del lenguaje político; así como, el análisis de las relaciones entre órganos de gobierno y medios de comunicación (Nimmo & Sanders, 1981; Moragas, 1994).

Los métodos de estudio se diversificaron gracias a la interdisciplinariedad y la construcción de los objetos de estudio, por ejemplo: “el análisis de contenido [surge] de los estudios de propaganda, las técnicas experimentales [emergen] de la investigación sobre cambio de actitud, y las encuestas de muestras amplias [se retoman] de los estudios sobre voto.” (Nimmo & Sanders, 1981: 32, trad.).

La investigación pura se desarrolló alrededor de la definición de comunicación política en un ritmo diferente, partiendo de la relación que daban a las dos variables principales: comunicación y política. Nimmo y Sanders identifican tres perspectivas distintas: los autores que consideran toda actividad política como sistema de comunicación: *teoría comunicacional de la política*; los que identifican que no toda política es comunicación ni toda comunicación es política: *teoría de comunicación política*; y, aquellos que reconocen que toda comunicación tiene dimensiones políticas (de poder): *teoría política de la comunicación* (p.28).

Por su parte, Canel (1999) identifica tres perspectivas, pero éstas dependen del área de estudio de los autores: autores que proceden de las ciencias jurídicas: *teoría política y jurídica de los medios de comunicación*; aquellos que consideran que la política es comunicación: *teoría política de la comunicación*; y, los que reconocen que no toda política es comunicación, pero tienen un terreno común: *teoría de la comunicación política*.

Aunado a ello, Jaques Gerstlé (2005) describe este desarrollo teórico bajo cuatro concepciones:

- Instrumental reduccionista: que ve a la comunicación política como un conjunto de técnicas que emplean los actores políticos, sobre todo la clase política, dissociándolas.
- Ecunémica: la observa como un proceso interactivo que se da para el intercambio de información política entre actores, medios y público, en una relación simétrica, entendiéndolas en coexistencia.
- Competitiva: parte del mismo entendimiento de la comunicación como un proceso interactivo pero, a diferencia de la visión ecunémica, genera una competencia explícita por el control de las representaciones colectivas. Tiene una visión más simbólica y se interesa por los procesos cognitivos, aceptando su coexistencia.
- Deliberativa: plantea que comunicación y política son consustanciales, no hay política sin comunicación.

Como puede observarse, la Comunicación política tuvo un nacimiento teórico rico, lo que dificulta una definición clara sobre la comunicación política como objeto de estudio. A continuación se abordará en el tratamiento de ésta como fenómeno, los enfoques con los que se explica y algunas propuestas de definición para sentar las bases de la propuesta conceptual construida como parte de esta investigación.

### 3.1.2 Como fenómeno

Como se expuso en el apartado anterior, la comunicación política como campo de estudio interdisciplinario complicó la diferenciación clara entre las variables: comunicación y política, su relación y su resultado. Para conceptualizarla acorde a las propuestas conceptuales de esta tesis, se reconoce, en principio, que: “[l]a comunicación política es un objeto de estudio de difícil aprehensión porque se apoya en conceptos que ya están sobrecargados de

sentido, cuyas relaciones son naturalmente problemáticas y sus manifestaciones multidimensionales.” (Gerstlé, 2005: 19).

Por ello, en el apartado anterior se aclararon las diferentes concepciones de la relación comunicación y política, ahora corresponde aclarar enfoques teóricos con los que se procede a explicarla, antes de repasar algunas de las definiciones más referidas en la literatura científica.

### 3.1.2.1 Enfoques

El ya referido politólogo francés, Jaques Gerstlé (2005), identifica cuatro enfoques con los que se ha conceptualizado la comunicación política: el comportamentalista, el estructural-funcionalista, el interaccionista y, por último, el dialógico (pp.32-42).

El enfoque comportamentalista nace con la teoría matemática de la comunicación que entiende a este proceso como una suma de factores. Se fundamenta en la propuesta de Laswell: ¿quién dice qué, a quién, por cuál canal y con qué efectos?, con una visión lineal del proceso. Sostiene un esquema de estímulo-respuesta, donde el receptor es pasivo. Tiene 3 valores: factores, transmisión y efectos. Dentro de este enfoque está la ya citada definición de Eulau, Eldesveld y Janowitz de 1956.

El enfoque estructural-funcionalista plantea a la sociedad como un conjunto de sistemas en relación. La comunicación es un proceso entre sistemas y elementos del sistema político, éste asegura la adaptación del sistema a su entorno y su supervivencia. Tiene 3 valores: sistema, intercambio y equilibrio. Dentro de éste, hay dos variables claras: autores como Easton y Parsons que ubican a la comunicación política como una función dentro del sistema político; Almond, Coleman y Deutsch la conceptualizan como un elemento fundamental para el sistema, sin el cual no hay política.

El enfoque interaccionista observa a la comunicación como una forma de interacción con dos dimensiones: la simbólica y la pragmática. La primera, entiende a la sociedad como un proceso de comunicación simbólica entre actores sociales, inspirada en los estudios de Mead; la segunda, como una acción estratégica en una estructura de juego. Se interesa por los esquemas de percepción, pensamiento y acción, socializados.

Por último, el enfoque dialógico está centrado en una concepción de la comunicación orientada a la cooperación. Así, la comunicación política es el elemento que permite la

legitimidad y la formación de consensos. Enfoque cercano a la teoría de la democracia deliberativa.

En el siguiente apartado se retoman diferentes definiciones donde se expresan los valores de estos enfoques.

### 3.1.2.2 Definiciones

La pluralidad de disciplinas, perspectivas, concepciones y enfoques, evidencian la falta de una propuesta omnicomprendiva del fenómeno. Por ello, con el fin de unificar algunos de los valores que se consideran, y crear un concepto funcional y operable a la realidad que se estudia, resulta necesario hacer un repaso teórico por la conceptualización de la comunicación política, el cual, se realiza en este apartado.

Cabe mencionar que la selección de autores y definiciones es arbitraria, ya que se consideran sólo aquellas definiciones que sirven para la construcción conceptual propia; a pesar de ello, se justifican por su valor como reflejo de las múltiples perspectivas que han sido ya tratadas y porque dan luz a diferentes formas de concebir la comunicación política por épocas, teorías y escuelas.

---

#### 3.1.2.2.1 Karl W. Deutsch

Karl W. Deutsch (1985) es uno de los científicos sociales más reconocidos del siglo XX. Su trabajo influenció múltiples disciplinas como las Relaciones Internacionales, la Administración Pública y las Ciencias de la Comunicación. Terminó la edición de su texto *Los nervios del Gobierno* en 1963, el título funge como una analogía entre el cuerpo humano y el sistema político en el que las leyes e instituciones son los huesos y los canales de comunicación conforman el sistema nervioso, en él generó uno de los primeros modelos de Comunicación política.

Su propuesta se ubica dentro del entendimiento de la Cibernética como ciencia de la comunicación y el control basada en un estudio sistémico, cuyo desarrollo se dio en la década de 1950. Para ésta “todas las organizaciones son parecidas en ciertas características fundamentales y la comunicación mantiene la coherencia de toda organización.” (Deutsch, 1985: 107). Considera al gobierno como un sistema autocontrolado y se cuestiona la

autoclausura de los gobiernos y la capacidad del sistema político para autotransformarse, retomando a la comunicación como una posibilidad inagotable para esta autotransformación.

Define la política como “la firme coordinación de los esfuerzos y expectativas humanos para el logro de los objetivos de la sociedad.” (p.152). Es decir, la organización de los esfuerzos individuales para lograr un fin colectivo. Esta coordinación puede facilitarse con el uso del poder, diferenciando ambos conceptos y aceptando que el poder es uno de los recursos y mecanismos importantes de control.

La comunicación es una transmisión de información, que implica cierta retroalimentación y capacidad de aprendizaje, así como memoria. Es diferente al transporte y a la ingeniería energética, en tanto la naturaleza de la información es diferente de los objetos físicos y de la energía *per se*, ya que, se caracteriza por ser inmutable, o sea, que “posee una realidad física, ‘material’; es transportada sin excepciones por procesos de materia-energía. Sin embargo, no se halla sometida a sus leyes de conservación.” (p.113).

Bajo este entendimiento, las organizaciones políticas se asimilan como sistemas en los que existe un flujo simbólico de información consciente que permite la retroalimentación de las mismas, donde recae el valor del proceso comunicativo. El autor asegura que los procesos “inconscientes” permiten también nuevas asociaciones, descubrimientos, pero ante una nueva combinación y síntesis pasarán al dominio de la consciencia.

---

#### 3.1.2.2.2 Jean Marie Cotteret

Jean Marie Cotteret (1977) es un académico francés que en su texto *La comunicación política, gobernantes y gobernados*, acuñó una de las definiciones de comunicación política más referidas en la literatura, en la que la caracteriza como el “intercambio de información entre gobernantes y gobernados, a través de canales de transmisión estructurados o informales” (p.1). Es política “en función de las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que puede tener para el sistema político” (p. 3).

En su propuesta, el emisor y el receptor pueden variar entre gobernantes y gobernados: los primeros buscan la aceptación de sus decisiones, los segundos buscan dar a conocer sus necesidades. En este proceso, el receptor nunca es pasivo, pues toda información que le llega es considerada por éste según sus intereses y varios factores económicos, políticos, sociales,

psicológicos, demográficos y culturales. Este intercambio implica un pasaje voluntario de información política.

Por parte de los gobernantes, la comunicación puede ser informativa o persuasiva: si busca informar al receptor, es la primera; si pretende modificar las preferencias de éste, es la segunda. En cuanto a los gobernados, pueden responder de dos formas: de manera difusa o canalizada: el primero, agrupa a los medios no organizados para responder a la información política (por ejemplo, una demanda); el segundo, asegura la expresión organizada de su punto de vista (por ejemplo, un referéndum).

La comunicación política permite que el sistema se adecue a las necesidades sociales y vincula a estos dos agentes para que compartan un código y un conjunto de valores mediante un intercambio permanente de información, como expresión de soberanía. “La comunicación es así un poner en común, en el sentido etimológico del término, los valores que permiten a los diferentes actores entenderse en el seno de la sociedad política” (p. 4). Da a los gobernados la posibilidad de adherir valores al sistema político, con lo que cumple una función de legitimidad.

Tiene como objetivos: comunicar valores para el entendimiento en la sociedad política; satisfacer exigencias del sistema; y, garantizar el acuerdo entre gobernantes y gobernados. Éste último es uno de los objetivos más importantes: el mantenimiento del contrato social y político, traducido en acuerdos básicos.

---

#### 3.1.2.2.3 Dominique Wolton

Wolton (1998), desde una perspectiva sociológica de la comunicación, asegura que la comunicación política es tan antigua como la política misma. Ésta inició como la comunicación entre gobierno y electores, pero el papel de los medios de comunicación masiva empezó a ser primordial, fundamentando la política moderna en torno a la comunicación. Su importancia radica en la democratización; por ello, no reconoce comunicación política en sistemas que no son democracias masivas.

La define como: “el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos” (p.31). Tiene como función principal la apertura del debate político, con lo que contribuye a identificar los

problemas y facilita la exclusión de temas que ya no son parte del conflicto. Con una doble orientación: a los otros actores y a todos los que forman parte de la sociedad.

Permite “la confrontación de los discursos políticos característicos de la política: la ideología y la acción para los políticos, la información para los periodistas, la comunicación para la opinión pública y los sondeos.” (p. 36). Discursos con legitimidad democrática diferente: los políticos tienen legitimidad electoral; los periodistas, informativa; y, los sondeos, científica y técnica. Se puede dar en dos situaciones: la normal, donde los medios desempeñan el papel principal; y la de crisis, donde los políticos tienen preeminencia.

El autor habla de tres actores pues asegura que la autonomía entre información, política y comunicación generan una visión dinámica del sistema. Al separarse la “lógica de la información de los medios y la lógica de la comunicación de la opinión pública” (p.41), las cuales estaban unidas históricamente, es necesario hablar de otro tipo de representación de la opinión pública, por eso, él propone los sondeos.

Por último, identifica cinco ventajas de su definición: la primera es que amplía la perspectiva clásica de dos actores a tres, con legitimidad diferente; la segunda, la originalidad de la comunicación política como tres dimensiones contradictorias y complementarias; la tercera, el valor de la coyuntura, ya que no todos los discursos políticos están en la comunicación política, sólo aquellos que son objeto de conflictos y polémicas; la cuarta, la revalorización de la política respecto de la comunicación; por último, la quinta, posiciona al público en la interacción con una dimensión visible.

---

#### 3.1.2.2.4 María José Canel

La teórica española, María José Canel (1999), parte del supuesto de que no hay política sin comunicación, bajo el entendido de política como una “actividad por la que se adoptan y aplican decisiones en y para la comunidad” (p.18). Realiza un repaso por varias definiciones de comunicación política, entre las que están la de Fagen, Arora y Lasswell, Chaffe, Nimmo, Meadow y Blake y Haroldsén. De ellas, identifica los rasgos que comparten: en principio, el reconocimiento de el carácter comunicativo en una lógica de intercambio; una virtud de los efectos o consecuencias en el sistema político; dos cuerpos diferenciados: actividad-comunicación y actividad-política, que al confluir generan la comunicación política. También, señala las limitaciones comunes: no tener en cuenta actores que no sean políticos y que se

toman en cuenta los mensajes elaborados con la intención de injerir en el sistema político y los que no.

Debido a estas limitaciones, Canel propone ampliar la concepción de los autores y de los contenidos de la comunicación política, es decir, dejar de entender el mensaje sólo como ‘lo dicho’ para aceptar también ‘lo no dicho’; así como, considerar a la comunicación como parte de la infraestructura de la política. Estimarla como un enfrentamiento de mensajes, donde lo esencial es una relación dinámica entre los actores. Por último, postula que debe ser considerada como resultado de procesos de interacción.

En la búsqueda de implementar estos valores, amplía la concepción de los actores, del mensaje, de la interacción y define a la comunicación política como:

[L]a actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos), en la que, como resultado de la interacción, se produce un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas así como la aplicación de éstas en la comunidad (p.27).

De tal principio, la comunicación es esencial para: la toma de decisiones; que las medidas ya tomadas sean vinculantes; y, que la organización de la comunidad parta del consenso.

---

#### 3.1.2.2.5 Jaques Gerstlé

Para Gerstlé (2005), la comunicación política se define observando sus tres dimensiones principales:

- Pragmática: refiere el estudio de las prácticas efectivas de comunicación sin interesar el contenido del mensaje ni la estructura del sistema de comunicación. Importa sólo la forma de relación social que se establece, entendiendo a lo político como un espacio de cooperación y conflicto (p.24).
- Simbólica: parte de la aceptación de que el lenguaje no es neutro y que toda relación social implica una interacción simbólica. Por eso, entiende a la política como “un universo de fuerzas pero también un universo de signos que manifiestan una eficacia social y no únicamente cognitiva o expresiva.” (p.25). En este universo, el lenguaje y su realización discursiva permiten los acuerdos.

- Estructural: ésta entiende a la comunicación en tanto sirve de recurso para mantener redes de relaciones sociales institucionalizadas. Así, la comunicación política puede darse en canales institucionales (parlamento), organizacionales (partidos) y mediáticos (p.28).

En la primer dimensión, la comunicación política puede presentarse para persuadir, convencer, informar, negociar o mandar; en la segunda, se presenta en forma de lenguajes y ritos; en la tercera, transita por canales estructurados. Tras la revisión de sus dimensiones, define a la comunicación política como:

[E]l conjunto de esfuerzos basados en recursos estructurales, simbólicos y pragmáticos para movilizar apoyos y hacer prevalecer una definición de la situación que se estima contribuirá a la solución de un problema colectivo y/o hará eficaces las preferencias del actor, es decir su poder (p. 32).

Estos esfuerzos se desarrollan durante un proceso dividido en 3 etapas: publicización, definida como: “el proceso mediante el cual la unidad social involucrada reconoce su existencia en tanto problema, en cuanto desviación de una situación deseable.”; politización, “trabajo que consiste en atribuir a una autoridad pública la responsabilidad de hacerse cargo del problema públicamente reconocido. Politizar una situación es lograr que se admita que la resolución del problema recae en la autoridad pública”; por último, la polarización que “indica que ‘proyectos mutuamente excluyentes’ [...] se han consolidado y tienen la pretensión de aportar la solución que se adapta a la situación problemática.” (p. 22).

---

#### 3.1.2.2.6 Gianpietro Mazzoleni

Mazzoleni define a la comunicación política como "el intercambio y la confrontación de los contenidos de interés público-político" (p.36), que se producen por "la interacción de los actores de la polis: el sistema político (instituciones, partidos, políticos), el sistema de los medios (empresas de comunicación, periodistas) y el ciudadano-elector." (p. 15-16).

Al ser un intercambio dinámico, identifica diferentes flujos, formas y géneros de comunicación política. Cinco flujos:

- Del sistema político al sistema de los medios, flujo que se da en dos formas: la primera, manera de reglamentación: con políticas públicas y leyes que regulan la actividad de los

medios; la segunda, en forma de *news management*, que pretende condicionar la actividad de los medios según los intereses políticos con estrategias como ruedas de prensa y relaciones públicas

- Del sistema de los medios al sistema político, flujo que se da en cuatro formas: informativa, cuando cumple una función meramente referencial; Crítica o de vigilancia; Partidismo: cuando expresa una visión y/o intereses políticos particulares; y, mediatización, es decir, la espectacularización de la información.
- Del sistema político al ciudadano-elector, flujo que se da en dos formas: la comunicación pública e institucional que se basa en la relación institución y ciudadano-elector; y la comunicación personal, político y ciudadano-elector.
- Del ciudadano elector al sistema político, que se da en tres formas: por medio del voto, manifestaciones en el debate público y/o con interacción directa: sondeo de opinión, reuniones, etc.
- Del sistema de los medios al ciudadano-elector: en este flujo los ciudadanos se posicionan como público. Es una visión lineal en tanto el ciudadano no puede responder directamente a los medios; pero se medita alrededor de ciertas conductas que se consideran ‘cuasiinteracciones’ mediáticas, como apagar la televisión, cambiar el canal, consumir un medio, la participación mediante llamadas, cartas, etc.

Dentro de estas consideraciones, identifica tres géneros de la comunicación política: el publicitario, propagandístico y el informativo. Resalta su función como mecanismo de socialización permanente. Y, retoma dos modelos para entenderla: el modelo propagandístico-dialógico, el cual, reconoce tres actores: instituciones políticas, medios de comunicación y ciudadanos. Los medios contribuyen a crear el espacio público; su relación con los ciudadanos y con el sistema político genera un espacio comunicativo de tipo informativo. Y, el modelo mediático que tiene dos tendencias: la concepción competitiva y la de mercado. En la primera los medios son una palestra donde se realiza el intercambio y un foro donde compiten los actores políticos; en la segunda, son entes con una oferta informativa.

Describe un desarrollo histórico de la comunicación política que va de la sociedad griega, su reflexión sobre el poder, la autoridad, la democracia y el uso de la retórica como el arte de persuasión por excelencia en la vida política; pasa por la sociedad romana y su tradición de propaganda oral y clientelismo; un periodo en el que no hay expresiones de

comunicación política; hasta el nacimiento del estado moderno acompañado de las ideas liberales y democráticas, donde volvemos a encontrar formas de comunicación política (p.20), como el periodismo libre, la propaganda y el sufragio universal; posteriormente, llegamos a un punto en el que se da la comunicación política moderna con las campañas políticas y los grandes debates televisados.

### 3.1.3 Propuesta de definición

Antes de proponer una definición de comunicación política, me parece necesario aclarar el punto de partida de esta investigación, con los elementos que se han expuesto hasta el momento, bajo la pretensión de que ayude al mejor entendimiento de la propuesta. De tal manera, identifico la presente investigación como pura. Parte de la tesis de que no toda comunicación es política y no toda acción política es comunicación, pero que tienen un área común, por lo que entra en la perspectiva que Nimmo, Sanders y Canel consideran como Teoría de la comunicación política.

Dentro de las concepciones que trata Gerstlé, no se puede ubicar claramente: en principio, se niega que la comunicación política pueda ser considerada meramente como una herramienta usada en un proceso lineal (instrumental); se acepta que la comunicación política es un proceso interactivo, pero no se entiende que se dé entre actores con relación simétrica (ecunémica); se juzga como un proceso donde hay competencia, pero no es sólo por representaciones colectivas (competitiva); por último, se acepta que son consustanciales, sólo en tanto se dé en una democracia constitucional (deliberativa). Por último, el enfoque que corresponde más a la construcción del objeto de estudio es el estructural-funcionalista, en tanto se entiende a la comunicación política como elemento vinculante entre sistemas sociales y el sistema político.

Ahora, retomaré algunos valores que se rescataron del repaso teórico conceptual para la construcción de la definición propuesta:

- De la definición de Deutsch se retoma el valor de la comunicación como elemento que da coherencia a las organizaciones y permite la adaptación del sistema y su constante autotransformación. Pero no se pretende una visión que iguale comunicación y política, aunque se reconoce que toda acción política tiene dimensiones comunicativas y

simbólicas. Se define como un proceso de transmisión de información que permite la retroalimentación.

- De Cotteret, se retoma la negación de pasividad de los receptores en tanto entes con intereses propios que viven bajo un contexto de múltiples variables. Se toma en cuenta la delimitación de comunicación en tanto política porque tiene consecuencias en el sistema político; el principio de que permite la adecuación del sistema a las necesidades sociales; que la transmisión de información es una expresión de soberanía y una fuente de legitimidad; así como, su importancia en tanto mantiene el contrato. No se retoma la visión clásica de dos actores.
- De Wolton, se combate la idea de que sólo hay comunicación política en las democracias masivas; se niega el entendido de ésta como un espacio, pues se parte de la lógica de los procesos. Se acepta la función de apertura del debate político y la identificación de problemas. Se incorpora en el entendimiento la idea de ‘legitimidad para expresarse de lo público’. Por último, la idea del conflicto entre discursos contradictorios.
- De Canel, la ambición de ampliar la perspectiva de los actores; la concepción no sólo de la comunicación política en tanto soporte de la toma de decisiones, sino como sustento de la aplicación de éstas en la comunidad, para que sean vinculantes.
- De Gerstlé, la diferenciación de las dimensiones, sobre todo, para entender a la comunicación política desde una visión principalmente estructural. Pero, bajo el reconocimiento de la comunicación política como el uso de “recursos estructurales, simbólicos y pragmáticos para movilizar apoyos [...] que se estima contribuirán a la solución de un problema colectivo”(2005: 32). Por último, se retoma todo el proceso y sus etapas: la publicitación, politización y polarización.
- De Mazzoleni, de esta definición se retoman los diferentes flujos, formas y géneros que propone de comunicación política; pero se refuta la simplificación del ‘ciudadano-elector’ como actor principal. A la vez, se resalta el papel de la comunicación política como mecanismo de socialización permanente y el valor de los contenidos como aquellos de ‘interés público-político’.

Como síntesis de estos principios y premisas, se define la comunicación política como aquel: **proceso de comunicación que se caracteriza por ser la expresión en el espacio**

**público político de las demandas de la sociedad civil estructuradas como discursos, que la constituyen como sociedad política ante el Estado. Por lo que permite la relación entre éstas, genera la redefinición de los valores del Estado y propicia nuevos preceptos vinculantes con los que consolida el sistema político.**

Para explicarla abordaré sus elementos por separado:

- **Proceso de comunicación:** toda comunicación se entiende como un proceso en tanto es un continuo de acciones que implican interacción y transmisión de información de manera dinámica (Combs en Nimmo & Sanders, 1981). Entendido como proceso se reconoce su temporalidad. Cabe aclarar que no es una dimensión del proceso político, sino un proceso con dimensiones propias de naturaleza políticas (como campos fenomenológicos diferenciados). Por ejemplo, el voto es una forma de participación política que puede entenderse como expresión de opinión pública, pero no como un proceso de comunicación; lo mismo pasa con la representación política, la formación de agrupaciones políticas y otras formas de participación. Por ello, es reduccionista observarla como un conjunto de técnicas o un espacio.
- **Se caracteriza por ser la expresión en el espacio público político:** sin importar la valorización que realiza cada sistema político del espacio público político, se incorpora esta acotación a la definición para entender que la comunicación política debe expresarse en un espacio delimitado para ella, con su propia lógica, ya que es el primer paso para que pueda tener una consecuencia (actual y potencial) en lo público-político. Si esto no sucede, no importa que la naturaleza de la información sea política o que refleje una demanda polarizada.
- **De las demandas de la sociedad civil:** en un intento por diferencial lo social y lo político como sistemas, se entiende como sociedad civil el conjunto de relaciones que existe entre individuos en su rol privado, en el ámbito público no estatal, por ejemplo, aquellas que se dan dentro del sistema económico (como consumidor, empleado, empleador); en el sistema educativo (profesor, alumno, compañero); en el espacio social (amigo, novio, pareja); y, en el espacio íntimo como miembro de una familia (padre-madre, hijo- hija). Dichas relaciones se dan por intereses no públicos y, aunque tienen una lógica de poder, imprimida en relaciones de jerarquía como la de padre-hijo, no es un poder considerado político, pues tiene otra naturaleza (Touraine, 2012; Habermas,

2011; Rawls, 2015). Al hablar de sociedad civil y no de individuos, se pretende deslindar a la comunicación política de los procesos cognitivos individuales que se expresan en el conocimiento, la formación de identidad y la cultura política, en tanto son anteriores al proceso de comunicación y se consideran privados. También, se intenta dar un lugar a la sociedad civil como espacio de socialización política<sup>80</sup> importante, apelando al llamado ‘argumento de la sociedad civil’, en el cual se afirma que es en espacios generados de forma libre y espontánea dentro de ésta donde los individuos aprenden a participar y empiezan a generar interés por lo público-político, es decir, aprenden a ser ciudadanos (Cortina Orts, 1997).

- **Estructuradas como discursos:** se entiende por discurso una secuencia coherente de actos de habla que comunican significados y al mismo tiempo tienen una dimensión social (Van Dijk, 1980), en tanto, quien lo sustenta expresa públicamente un compromiso y asume una posición (Benveniste, 2004). En esta parte de la definición se quiere aclarar que no toda expresión relativa a lo político tiene cabida como comunicación política. Pues, como se dijo, se entiende que es comunicación política en tanto puede influir en el sistema político, para que esto suceda, debe ser una secuencia coherente susceptible de ser justificada con valores de pretensión común, politizada y polarizada.
- **La constituyen como sociedad política:** se entiende por sociedad política el conjunto de relaciones que establece el individuo en su rol público, como ciudadano calificado como racional. Dichas relaciones, reconocen un principio de poder público y se dan en el sistema político, por ejemplo: gobernante-gobernado, elector-candidato, ciudadano-partido, representante-representado, militante-partido, ciudadano-legislador, ciudadano-ciudadano. En éstas, se expresa la voluntad política de los individuos; el cual, parte del reconocimiento de todos los sujetos políticos. La sociedad civil se constituye en sociedad política cuando reconoce que tiene intereses no sólo individuales, sino comunes y decide actuar en consecuencia de estos. En la sociedad política, se da cierta reflexividad de la sociedad que persigue el descubrimiento colectivo de los intereses; que al constituirse como discursos deben pasar por el proceso que Gerstlé (2005)

---

<sup>80</sup> Definida como "el proceso mediante el cual los niños adoptan conductas y [modelos de] comportamiento apropiados para su papel de futuros ciudadanos, y el proceso mediante el cual los valores políticos se transmiten de una generación a otra" (Peng p. 267, citado por Mazzoleni, 2010).

describe: publicitización, politización y polarización. La ventaja que se busca con la referencia a la 'sociedad política' en vez del sistema político o el ciudadano, es que se amplía la perspectiva de dos o tres actores con legitimidad de expresarse en lo público (ciudadano, políticos, instituciones). Con esta definición, se reconoce que el pueblo únicamente puede existir en una representación múltiple, por lo que todas las agrupaciones de la sociedad política tienen legitimidad (movimientos sociales, instituciones, asociaciones civiles), en tanto reconozcan que tienen intereses públicos compartidos, poseen una conciencia colectiva, propongan propuestas de solución que entrarán en conflicto con otras igual de legítimas y que la decisión que resulte será aplicada a todos por igual. Así, se amplía la idea de legitimidad legal, electoral, informativa y técnica.

- **Ante el Estado:** esta exposición de las demandas se realizará bajo la comprensión de tres premisas: implica que el discurso será presentado ante todos los que forman el Estado, sean o no parte de la sociedad política, ya que tienen pretensión de universalidad; el reconocimiento de que el Estado tiene ya una serie de leyes que delimitan su actuar y deben ser cumplidas; y que, éste reconoce mecanismos institucionales específicos para la presentación y el procesamiento de dichos discursos.

Así, la comunicación política se entiende como el **proceso de comunicación que se da en el espacio público político donde la sociedad política posiciona sus demandas como secuencias coherentes de sentido para que en un ambiente de conflicto, enmarcado en el Estado, se den soluciones institucionales que sostengan el nexo y funcionamiento entre estos sistemas, permitan su auto-transformación, redefinan los valores del Estado y propicien nuevos preceptos vinculantes que aseguren la conservación de la asociación política.**

Sirve para que se identifiquen necesidades, demandas y problemas; se propongan soluciones, se comparen distintas propuestas, percepciones y valores; y que las medidas tomadas tengan legitimidad y sean aplicables.

Considero que la ventaja de esta definición es que es operacionalizable para múltiples realidades y sistemas políticos, en tanto delimita ciertos conceptos, pero no los carga de valor. Cada sistema político valorará lo que considera como sociedad política, racionalidad, poder público, espacio público político, legitimidad, qué tipo de decisiones se esperan, cómo se

maneja el conflicto, los mecanismos institucionales para su resolución, bajo qué principio se toman decisiones, etc.

### 3.1.4 Comunicación política en las democracias constitucionales

Cada sistema político tiene variables estructurales y culturales que determinan sus dinámicas, su nivel de apertura, posibilidad de respuesta y sus elementos vinculantes, por ello, la comunicación política de cada sistema es diferente. “[U]na forma particular de gobierno requiere para su existencia y reproducción de un proceso de comunicación que procure la generación, preeminencia y transmisión de emociones, valores, principios e ideas que sustenten la aceptación del grupo gobernante.” (Reyes Montes, O’Quinn Parrales, Morales y Gómez & Rodríguez Manzanares, 2011: 87).

Entendida como el proceso de comunicación que se caracteriza por ser la expresión en el espacio público político de las demandas de la sociedad civil constituida como sociedad política ante el Estado, la comunicación política de las democracias constitucionales se caracteriza por:

- Las relaciones de la sociedad civil se entiende dadas por intereses individuales, donde recae el **principio utilitario de la asociación política**; al poner en común esos intereses y politizarlos, la sociedad civil se reúne en entes políticos, constituyendo así a la sociedad política.
- La importancia de la comunicación política radica en su relación estructurante con el modelo racional de la política moderna. Su recurso más valioso es la información, pues ésta **permite el mínimo sustento de racionalidad** necesario y establece los marcos de sentido para la participación política. Así, la sociedad política debe transitar del interés individual al entendimiento de los intereses comunes dentro de un sistema de negociación y deliberación, donde hay polarización, contradicción y conflicto.
- En el entendimiento de la comunicación como un proceso de interacción e intercambio de información que permite la conformación y el mantenimiento de la comunidad (Corral, 2003); **el fin de la comunicación política es contractual**, puesto que permite que los términos y las condiciones de la asociación se negocien constantemente. Por ello, es importante la comunicación entre la sociedad política y el Estado: la comunicación política.

- Así, la comunicación política democrático-constitucional, da forma al **sistema político** como un universo **coherente**, por lo que, su desarrollo efectivo determina la calidad institucional y cultural de éste. Combina el pensamiento racional (principio de individualidad), la libertad personal (principio de particularismo) y la identidad cultural (principio universalista) (Touraine, 2015).

Su desarrollo dependerá, en principio, de la consolidación de la esfera de lo público y su diferencia con lo privado, la definición de sus espacios, el significado de poder público y sus fundamentos, la visión de la representación y la formación de la opinión pública. Al tomar en cuenta estos elementos, se puede diferenciar la lógica de la comunicación política de los sistemas totalitarios y de las democracias constitucionales. Para los fines de la presente, se retomarán estos valores sólo desde la perspectiva democrática constitucional (explicada en el Capítulo 1).

- Esfera pública - esfera privada

La base del mundo moderno es la definición de lo público y lo privado; la cual posee antecedentes grecolatinos. Para explicar el desarrollo conceptual de esta dicotomía retomaremos como base la propuesta del sociológico alemán: Jürgen Habermas (2011), cuyo trabajo *Historia y Crítica de la Opinión Pública* se constituye como el intento más importante de dar sentido histórico al proceso de modernización y al nacimiento de lo público; así como el texto de *El nuevo espacio público* donde colaboran autores como Ferry y Wolton (1998); y, se retomará a otros.

La cultura griega reconocía la existencia de dos esferas: la *polis* y el *oikos*. En esta dicotomía, la *polis* refería a lo público, lo que es común a los ciudadanos, por lo que, en ella se reconocían todos como iguales bajo el supuesto de libertad (ciudadano-ciudadano); en cambio, el *oikos* denotaba lo relativo al hogar y su administración, es decir, lo privado y lo económico, en ésta había diferencias entre los miembros del hogar, y, por ello, relaciones de dominio (amo-esclavo, padre-hijo, esposo-esposa). Aunque son esferas diferenciadas, el carácter de ciudadano dependía de la autonomía privada (Ferry, et.al. 1998; Habermas, 2011).

Esta distinción desapareció durante la Edad media. "En la sociedad feudal los poderes (político y económico) eran inescindibles: el dueño del poder político también era el propietario de los bienes materiales en los que sustentaba su poder." (Salazar, 2013: 79). Por

esto, no es posible identificar una esfera de lo público separada de la esfera privada. Pero, se entiende que hay una publicidad (entendida como la calidad de las cosas públicas), de tipo representativa, que permite el entendimiento de algo privado: los privilegios. Estos privilegios existen sólo en tanto se representa públicamente el poder, a través de insignias, hábitos, gestos, y otras expresiones que denotaban un estatus social específico (Habermas, 2011).

El pensamiento cristiano trajo consigo una nueva visión del sujeto individualista. Se entiende al hombre como un ente separado de la comunidad capaz de desarrollar su personalidad. Lo que significó una primera diferencia entre el Estado y el individuo. Pero, es con el desarrollo del humanismo, el posicionamiento del protestantismo, el inicio del Estado moderno, el cambio del sistema económico y el nacimiento de la clase burguesa que nace lo público como se entiende actualmente (Sabine, 2009).

En principio, las diferentes interpretaciones del pensamiento cristiano<sup>81</sup> dieron paso a los movimientos de Reforma que transformaron el papel protagónico de la Iglesia católica en la administración pública. Así, “el vínculo con la autoridad divina que ella representaba, la religión, se convierte en un asunto privado. La llamada libertad religiosa garantiza históricamente la primera esfera de autonomía privada” (Habermas, 2011: 50). Se establece como el primer espacio donde el Estado no puede injerir, regulado por una ley: la de tolerancia religiosa.

A la par, el pensamiento social y político se ve influido por el Renacimiento, el cual, consistía en retomar los orígenes grecolatinos y poner al hombre como centro del universo,; sin renunciar a la idea de un Dios, se deja de reconocerlo como poder omnipresente. Además, se vio influido por la corriente filosófica escolástica que planteaba una importancia en la revisión y enseñanza de la filosofía griega y sostenía que los postulados de Aristóteles podían coexistir con la ideología cristiana. Gracias al planteamiento antropocéntrico, el humanismo plantea el cultivo de la razón para descubrir al hombre y dar un sentido racional a la vida: no condena lo mítico, sólo lo separa (Sabine, 2009).

---

<sup>81</sup> Principalmente el Tomismo y Agustisismo, contrarias entre sí, pero que proponen una nueva relación entre Dios y el hombre. El Tomismo, asegura que hay una relación de armonía y equilibrio entre Dios y el Hombre en el que éste es sólo capaz de servir a Dios. El Agustisismo parte del principio del hombre caído y la relación de obediencia para aseverar que el hombre es incapaz de interpretar a Dios y cumplir sus mandamientos y sólo puede apelar a la justicia divina. Así, el protestantismo retoma el cuestionamiento de la relación entre Dios y el hombre, por encima de cualquier institución y persona, así como la interpretación de las escrituras por el dogma cristiano y la crítica a la forma de vida de la autoridad eclesiástica y la simonía (Skinner, 1993).

Dichos procesos se dan durante el tránsito de la Ciudad-Estado al Estado moderno o Estado-nación, caracterizado por el crecimiento demográfico, el paso del sistema feudal al capitalismo temprano, la nacionalización de la economía y la instalación de un sistema impositivo, así como un ejército permanente.

La transformación del sistema trajo consigo una serie de cambios, entre los cuales, dos de ellos competen a esta explicación: el desarrollo de la clase burguesa como una nueva clase social con acceso a la educación y la cultura, que propició un nuevo prototipo de familia que se convertirá en la esfera íntima; y, el intercambio comercial que desarrolló el nuevo tipo de propiedad hizo necesario un mercado no regulado por el Estado que se constituye como esfera privada. “Con la extensión de las relaciones de mercado surge la esfera de lo <<social>>, que rompe las limitaciones del dominio señorial-estamental obligando a la adopción de formas de administración pública.” (Habermas, 2011: 172).

Con el crecimiento del sistema impositivo empezó la diferenciación entre bienes del soberano y recursos públicos, delimitación que “resulta ejemplar para la objetivización de las relaciones personales de dominio.” (Habermas, 2011: 56). La instalación de un ejército permanente implicó que el Estado moderno se consolidará como un cuerpo político que se administraba a sí mismo y a un cuerpo militar que significaba una fuerza, distinta a la de la masa, totalmente pública (Rabotnikof, 1997 & Engels, 1992).

Al ser tomados en cuenta en las recaudaciones fiscales, los burgueses, que gozaban de un pensamiento social y político rico, empezaron a exigir espacios de participación en los asuntos de gobierno. Algunos sistemas monárquicos tuvieron la capacidad de incluirlos, como fue el caso de Inglaterra; pero otros, carecieron de medios o interés, por lo que la lucha se tornó violenta, como en Francia. Estos nuevos espacios institucionales, como el Parlamento, requirieron de nuevas asociaciones voluntarias que facilitaran la representación de los intereses políticos: como fue el caso de la prensa durante el siglo XVIII.

En la teoría política, Hobbes “es quien consagra la separación de lo público y de lo privado, de la razón y de la opinión, de la política y de la moral.” (Ferry, 1998: 15), dando paso al pensamiento absolutista y al entendimiento del Estado moderno como organización de dominio público. Por su parte, el liberalismo (Capítulo 1, Apartado 1.1), como un intento de racionalizar la dominación política para refutar el principio absolutista, retoma la distinción y entiende dos esferas diferenciadas que aseguran el desarrollo individual. Así, nuestra libertad

depende de la separación de la razón de Estado, que es público en tanto procura el bien común; y el interés privado.

De esa manera se entendieron las esferas durante los sistemas liberales y democráticos del siglo XIX e inicios del siglo XX. Pero cambiará la concepción cuando se vinculan ambos principios en los sistemas democráticos constitucionales (Capítulo 1, Apartado 1.4). Las esferas que estaban claramente delimitadas, se redimensionan<sup>82</sup>:

- Se mantiene la laicidad del Estado y la tolerancia religiosa;
- El Estado sigue teniendo la labor de administración pública y una fuerza diferente a la de la masa;
- Se sostiene la visión del humano como individuo cuya autonomía del Estado es elemental para su desarrollo;
- La falta de regulación del mercado provocó crisis económicas de dimensiones antes inimaginables, por ello, se apela a un nuevo tipo de Estado: el benefactor; cuya característica fundamental es la intervención en el mercado y su regulación, con lo que se difumina el límite del mercado como esfera privada;
- A la vez, como parte de sus funciones, se entiende que el Estado existe no sólo para procurar los derechos fundamentales, también una distribución de la riqueza que permita el desarrollo del individuo, así, nacen los derechos de segunda generación y el Estado se convierte en una institución de prestaciones públicas. Con ello, interviene en la autonomía concebida desde la lógica meramente liberal, con acciones como la obligatoriedad de la escuela y el establecimiento de la educación pública con características particulares;
- Se universaliza el sufragio, con lo que crecen las demandas sociales y por lo que se crean nuevas instituciones representativas que ayudan a simplificar la complejidad a partir de la unidad ideológica, como los partidos políticos;

---

<sup>82</sup> La propuesta neoclásica (o neoliberal) encuentra en estos cambios la razón de que el progreso sea limitado. Por ello, busca volver a separar ambas esferas, sobre todo en lo que refiere al mercado; argumentan que los límites que se le impusieron son contrarios a la lógica del sistema, lo que limita su desarrollo y produce crisis. Además, que el Estado benefactor, por burocrático, resulta más costoso y obsoleto. Cabe mencionar que esta perspectiva reconoce que no le es necesario existir en un sistema democrático constitucional y que, por lo tanto, no está dentro de sus ambiciones. Por lo que no se considerará más que como una acotación para entender el estado de la discusión.

- Los partidos servirán como base para la profesionalización de la política, creando una nueva ‘clase’ de políticos de carrera, cuya identidad privada se rige por su actividad pública;
- Se gestan otras instituciones como los sindicatos, que persiguen el mismo fin que los partidos: la representación; pero parten de la idea de que el papel de los individuos en el sistema económico, como privados, influye en sus intereses públicos. En su base, existe el supuesto de que una esfera básicamente privada, como la de las relaciones obrero-patronales, es públicamente relevante y debe ser políticamente representada;
- A pesar de que se universalizó el sufragio, los índices de participación política han ido a la baja. Esto se explica porque, actualmente, la esfera privada se constituye como un campo de lo realizable, donde los deseos se pueden cumplir y los problemas se pueden solucionar. En cambio, los deseos relacionados a lo público implican mucho esfuerzo, paciencia e inversión y poca capacidad de respuesta por parte del sistema, lo que genera frustración y apatía (IFE, 2003). Por ello, el papel público del individuo ha sido delegado.

A pesar de estas redimensiones, se sigue manteniendo la diferenciación básica entre individuo, comunidad y Estado, por lo que las esferas se conservan. La esfera privada corresponde al espacio donde se desarrolla el individuo libre de coerción, donde no hay dominio público. Por su parte, la esfera pública se entiende como aquello que es común y aquello que es estatal, donde se desarrollan múltiples relaciones sociales por lo que comprende múltiples espacios; de los cuales, los dos espacios elementales son: el espacio público cultural y el espacio público político, que se tratarán a continuación.

- Espacio público cultural - espacio público político

Como se expuso en el punto anterior, la esfera pública tiene dos principales connotaciones: la que refiere a la comunidad y la que refiere a lo estatal. Estas dos expresan dos momentos históricos del desarrollo de dicha esfera: el cultural y el político. Por lo mismo, se habla de dos espacios principales de lo público. Su desarrollo se da gracias a diversas variables, en este

apartado interesa una: el desarrollo de la burguesía como una clase social con acceso al conocimiento y la cultura (Habermas, 2011); que permitió que:

- Las expresiones culturales dejaron los palacios. El acceso al teatro, la música y el arte se amplía significativamente y la cultura adquiere una forma mercantil. Así, la ciudad se convierte en el centro de la vida cultural; y la cultura se convierte en objeto de discusión.
- El arte se convierte en mercancía, con lo que se universaliza su acceso; “descargado de sus funciones publicitario-representativas, se convierte en objeto de libre elección y de inclinaciones cambiantes.” (p. 77). Los burgueses se constituyen en público dispuestos a generalizar sus intereses y gustos. Se inauguran los primeros museos.
- El desarrollo de la imprenta y la masificación de publicaciones literarias y culturales dio paso a un nuevo público lector generalizado “que se extiende más allá de la república de eruditos y que ya no sólo lee intensivamente una y otra vez unas pocas obras modelo, sino que en sus hábitos de lectura está al corriente de las novedades.” (p. 3).
- La imprenta, como primer industria que permite el intercambio masivo de información, empieza a tomar un papel de importancia, principalmente, por un interés económico, ya que, la distribución de información permitía cierto grado de certidumbre en los intercambios comerciales de la clase burguesa. Pero, con el tránsito al sistema monárquico constitucional y la Ilustración, toma relevancia como medio de expresión del pensamiento racional en todas las aristas. “En la medida en que ese instrumento les servía para dar a conocer órdenes y disposiciones, se convirtieron los destinatarios propiamente por vez primera en <<público>>.” (p. 59). Este proceso de intercambio se consolidará como prensa a finales del siglo XVII.
- La prensa como medio público consolidado surge como una empresa privada con fines públicos reconocidos. Gracias a ella, hay un cambio de conciencia importante: se amplía la idea de lo local e inmediato, sostenido por la cultura oral; a lo global, en una realidad no globalizada, puesto que el flujo de noticias tiende a lo nacional e internacional.

Así, se consolida el espacio público-cultural y se gesta una nueva forma de publicidad policéntrica, en tanto las expresiones culturales y la opinión se hace pública: todos pueden

crear, entender y opinar, ya no sólo tienen validez los discursos de aquellos sujetos con determinada propiedad o título. Como se observa, esta publicidad tiene dos funciones: la crítica y la de movilizar el poder adquisitivo.

Cuando el interés público de los privados pasó de lo individual a lo común, la tendencia expansiva de la publicidad llegó a lo político: nace la publicidad política. Las personas como público demandan espacios de participación en lo estatal y se desarrolla el espacio público-político. Para ello, se sirve de la prensa, con lo que aparece la prensa de opinión en el siglo XVIII.

Al ser la crítica el elemento principal de la publicidad política, se derrota la metafísica del espacio público y se instaura el principio liberal de racionalidad en la vida social (Del Rey Morató, 1996). Como respuesta, el espacio público político supone un tipo de comunicación argumentativa con el fin de sustentar pretensiones –no certezas absolutas– abiertas a objeciones. Como resultado, es visto como un espacio emancipador donde tiene lugar el conflicto que a través de la comunicación política y la discusión se traduce en consensos. Es importante recordar que el espacio público político desborda el campo de la comunicación política (Ferry, 1998), ya que, en él se presentan formas de participación política que, aunque se sustenten en procesos de comunicación, no son comunicación política: como el voto, la afiliación partidista, las manifestaciones políticas, etc.

En el estado liberal, el desarrollo de este espacio devino en la institucionalización de la discusión pública en el Parlamento, fundamentando la comunicación política en la representación política. “El primer gabinete de Gobierno significa (...) es un primer paso por el largo camino de la parlamentarización del poder estatal, que acabará llevado a la conversión de la misma publicidad políticamente activa en un órgano estatal.” (Habermas, 2011: 95). Actualmente, se ha superado esta propuesta gracias al desarrollo de los medios y las democracias constitucionales.

La mediatización trajo como consecuencia que "la naturaleza del <<espacio público>> se ha[ya] transformado para pasar de espacio de diálogo a espacio de consumo." (Mazzoleni, 2010: 14); y, con ello, el espacio público político pasó de un modelo sustentado en la prensa de opinión y la crítica a un modelo basado en medios audiovisuales y la opinión, en la tematización y el espectáculo (IFE, 2003). En la nueva realidad mediática, los medios se transforman en un nuevo instrumento de maduración civil, al lado de la familia y la escuela.

Ello no implica que tengan una injerencia directa en la participación y afinidad política del individuo<sup>83</sup>, ya que esta información pasa por factores cognitivos, afectivos, ambientales y culturales.

Aunado a lo anterior, el espacio público político modificó su naturaleza por el proceso de masificación de las democracias constitucionales que se dio con la universalización del sufragio. Como resultado, superó su representación institucional parlamentaria y nacieron nuevas instituciones representativas como los partidos (independientes del parlamento) y los sindicatos. Con el paso del tiempo, se da un proceso de refeudalización del espacio público político (Habermas, 2011) donde estas instituciones se convierten en élites que controlan la expresión de la opinión pública (Ferry, 1998).

Además del proceso de mediatización y masificación, el espacio público político se ha visto influido por el proceso de la globalización; el cual, difumina las fronteras de la sociedad civil dadas por el Estado nación y amplía el público más allá del cuerpo electoral a la escena internacional.

En conclusión, el nuevo espacio público político ha perdido su estructura argumentativa por su nueva institucionalización elitista; su fundamento jurídico por el fundamento mediático; su delimitación espacial; y, sus principios éticos por los de mercado; lo que dificulta su definición. Pero como elemento sustancial de las democracias constitucionales, es necesario que se cuestionen estos campos que entorpecen al sistema político y se apele a una reestructuración de estos con una funcionalidad política acorde a las nuevas realidades y necesidades; teniendo en cuenta que el espacio público político debe basarse en un tipo ideal-normativo que responda a los principios del sistema.

- Poder público

El liberalismo político introdujo el término de “poder público” para justificar un nuevo prototipo de poder político: el gobierno civil. Como fundamento, plantea que los seres humanos, calidad bajo la cual nacen con derechos, renuncian a su poder individual para

---

<sup>83</sup> La participación individual en el espacio público político depende de varios factores entre los que está: la garantía y los derechos políticos del ciudadano, por ejemplo, el derecho a la libre expresión; el grado de identidad cívica que tenga, la cual se relaciona directamente con el grado de responsabilidad que sienta ante su comunidad; la cantidad y calidad de información que reciba; la percepción que tenga sobre su posible incidencia, la confianza que tenga de su sistema e instituciones; y, sobre todo, de que decida libremente participar, lo que quiere decir que tiene también el derecho de auto-excluirse de la toma de decisiones, aunque debe ser consciente de que su exclusión no lo libera de sus obligaciones.

procurarlos y protegerse para delegarlo en conjunto a su gobernante, quien se espera cumpla con esta función bajo el principio de imparcialidad, con el fin de asegurar una vida asociada (Capítulo 1, Apartado 1.1). Ello, no significa que el poder le pertenezca a éste, sino que él/ellos serán los que lo llevarán a cabo para el bien común; bajo un contrato de mutuo acuerdo.

Bajo éste, la *Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano* cambió radicalmente el concepto con el que se refería a la persona en el poder, de “mandatario” a “funcionario público”. Con esto, se reconoció que el funcionario no posee un poder sobre el público, sino ejerce uno dado por éste: el poder público. Por lo tanto, el funcionario tiene una responsabilidad hacia las personas que se unen a este contrato. Al ser un poder de todos, es decir, público, toda ejercicio de éste debe gozar de dos principios: la racionalidad y la publicidad.

- Racionalidad del poder

La razón aplicada en todos los ámbitos de la vida es un principio de naturaleza ilustrada que recaía en el ideal de la búsqueda común de la verdad. El liberalismo lo retoma para cuestionar las estructuras sociales feudales, aristocráticas y todos los prejuicios que de ellas derivaban. Posteriormente, posiciona a la razón como un elemento primordial de su propuesta política.

En este proceso de racionalización del mundo, se establecen instituciones que imprimen la fe en la discusión, la razón y la publicidad, como el parlamento:

La teoría política liberal dependería, así, de la admisión de la idea de que el conflicto político puede llegar a transformarse en una cuestión de opinión; cuanto más informado y más <<ilustrado>> llegue a encontrarse el público, tanto más cercano estará de la verdad, y, según esta interpretación, el Parlamento se convertirá en el medio más fuerte para conseguir la educación política no sólo de los líderes, sino también del público (Kennedy p. 171, citado por Schmitt, 2008)

Locke (2014), como fundador del empirismo, plantea la capacidad de razonar como innata a todos aquellos que gozan de humanidad; Montesquieu (2007) retoma el concepto de la razón humana como valor; Kant (1985) vincula a la política y a la moral a partir de la razón y la publicidad, en un continuo que nos llevará, como humanidad, al progreso y el orden justo. El imperativo categórico ‘no hagas a los demás lo que no quieres que te hagan a ti’ simplifica

el ideal de que la razón debe expresarse públicamente para que la verdad salga a la luz, así se puede reconciliar la subjetividad del individuo con la generalidad de la comunidad.

Así, autores como Locke, Rousseau y Kant fundan la legitimidad racional moderna donde: "sólo son legítimos aquellos principios que pueden ser racionalmente aceptados por todos los ciudadanos a los que han de vincular." (Vallespín en Habermas & Rawls, 2014: 11). "Y el racionamiento público será considerado como la base de la integración normativa de la sociedad por medio de la neutralización de perspectivas particulares o de su reelaboración en función de lo general." (Rabotnikof, 1997: 32). En la decisión de todos se pierde la imposición individual: así, la ley deja de ser un recurso arbitrario. Ello asegura que no haya una sola moral, sino que coexistan en un ambiente plural justificado.

El proceso de masificación de lo público político, que trajo consigo la universalización del sufragio, produjo una sociedad política más plural y, por lo tanto, una sociedad más conflictiva. Así, la multiplicación de demandas y su diversificación produce un sobrecargo de las instituciones públicas que buscan dar solución a éstas y tomar decisiones. La racionalidad pública se fue limitando por criterios como la urgencia y lo público trascendió los espacios institucionales de racionalidad, pasando del parlamento a otras estructuras.

Esta realidad ha llevado a varios teóricos a repensar la razón pública. Entre estos, dos de los más importantes actualmente son Jürgen Habermas y John Rawls. Ambas propuestas son importantes y no excluyentes: Habermas vuelve al republicanismo y propone un sistema democrático deliberativo; Rawls, al liberalismo y propone uno nuevo revalorando lo político.

John Rawls, en *Liberalismo político* (2015), reconoce una nueva teoría de justicia que va de la mano con el ideal de razón pública. Parte de la aceptación de la falta de viabilidad de un acuerdo público sobre cuestiones filosóficas, un orden moral o cualquier aspiración metafísica como la verdad, por ello, el significado de justicia no se debe buscar, se debe convenir bajo el ideal de lo políticamente razonable.

Según su explicación:

- Los individuos gozan de dos capacidades: ser racionales y razonables. Un individuo es racional cuando persigue sus propios fines, se procura el bien y busca ventajas para sí. Es razonable cuando busca un valor colectivo, tiene la voluntad de proponer términos equitativos de cooperación social y aceptar sus consecuencias. Por ello, lo razonable pertenece al ámbito de lo público y lo racional al de lo privado.

- Los individuos son sujetos morales: su libertad se expresa en dos poderes morales: su capacidad de sentido de justicia (razonable) y su capacidad para tener una concepción del bien (racional). Lo bueno no es igual a lo justo. Cuando el individuo ejerce ambos poderes se convierte en una persona, es decir, alguien que puede desempeñar un papel en la vida social, un sujeto de derechos y obligaciones.
- Las personas tienen doctrinas comprensivas, que “abarca[n] los más importantes aspectos religiosos, filosóficos y morales de la vida humana de manera más o menos consistente y coherente.” (p. 75). Es decir, son ejercicios teóricos para explicarnos el mundo.
- Ser persona denota una identidad moral. Toda persona puede convertirse en ciudadano cuando adopta una identidad pública. Los ciudadanos son aquellos individuos que ejercen su capacidad de razón en lo público.
- Define a la sociedad como "un sistema justo de cooperación social entre personas libres e iguales, consideradas integrantes verdaderamente cooperadores de la sociedad durante toda su vida." (p. 34). Cuya estructura básica es la justicia. Pero no como ideal, sino como contrato.
- No existe una doctrina comprensiva a la que se suscriban todos los ciudadanos, por lo que establecerla para valorar lo público deviene en una actitud dogmática irracional, contraria a los valores democrático-constitucionales.
- Por ello, se debe lograr una concepción política pública apoyada en la pluralidad de doctrinas comprensivas razonables, en lo que Rawls llama: consenso entrecruzado. A éste se llega cuando el ciudadano expresa su opinión política reconociendo la valía de todas las otras, es decir, con una actitud tolerante, y buscando justificar la propia a partir de ideales políticos, principios y estándares con criterios de lo razonable.
- Los ciudadanos razonan en colectivo, pero no actúan como un sólo cuerpo. De esta manera, se asegura una objetividad de lo político y se ejerce una soberanía constituyente.
- Como resultado de este proceso, se logra una razón compartida. "La razón pública –el razonamiento de los ciudadanos (...) en torno a principios constitucionales esenciales y a las cuestiones básicas de justicia– está mejor guiada ahora por una concepción política, cuyos principios y valores pueden suscribir todos los ciudadanos." (p. 35).

Habermas (en Habermas y Rawls, 2014 & Habermas, 2011) cuestiona el valor de la racionalidad pública liberal con su propuesta de democracia deliberativa, que tiene el fin de revalorar el proceso sobre el resultado. Se sostiene en el entendido de que la validez de la norma y la legitimidad de las decisiones no está en un valor supremo, como lo bueno o lo justo, y un supuesto descubrimiento de éste; sino que recae en la posibilidad de que haya consenso de los implicados como participantes en un discurso racional, o sea, en la deliberación pública.

Por ello, "[e]s necesario modificar radicalmente la perspectiva común tanto a las teorías liberales como al pensamiento democrático: la fuente de legitimidad no es la voluntad predeterminada de los individuos, sino más bien el proceso de su formación (...) la deliberación misma" (Manin p. 26, citado por Habermas, 2011). Deliberación que supone una mediación institucional.

Se entiende bajo la postura de un ideal de legitimidad político, más que de justicia política. Así, propone a la democracia como un proceso de formación política de la opinión y la voluntad, la cual, parte del uso privado de la razón con fines políticos. Cuando la razón individual se usa con dicho fin, se trasciende la autonomía privada y el individuo adquiere una dimensión pública: la del ciudadano.

La propuesta de Rawls y Habermas difieren principalmente en el papel que dan al espacio público político; en contraposición a la teoría de Habermas, para Rawls:

[L]os ciudadanos acuden al espacio público ya plenamente conscientes de sus intereses e identidades, y una vez allí se limitan a aplicar o interpretar los principios de la razón pública previamente objetivados en la teoría y en las normas constitucionales. El espacio público no sirve, pues, para generar, redefinir o encontrar intersubjetivamente dichos principios a través del debate (Vallerspín en Habermas & Rawls, 2014: 28).

En resumen, todas estas visiones parten del principio de que la comunicación entre seres racionales permite la sana convivencia. Cuando ésta razón se emplea en lo público, los sistemas políticos renuevan su valor civil y se reasegura el vínculo entre los miembros de la comunidad y su Estado. Los liberales lo establecieron como base de su propuesta política, los republicanos lo retomaron como justificaciones de su proceso, las realidades democrático-constitucionales lo resignificaron. Ahora, las nuevas propuestas sostenidas en la razón pública

la renuevan; pero todas concluyen con la importancia de la comunicación en este proceso y la dialéctica intrínseca entre éstas.

Por ello, es importante retomar el otro valor del poder público: la publicidad del poder, ya que, se consolida como la "sustancia de las condiciones comunicativas bajo las que puede realizarse una formación discursiva de la voluntad y de la opinión de un público compuesto por los ciudadanos de un Estado." (Habermas, 2011: 26). A la vez que sirve para imponer el dominio basado en la razón.

- Publicidad del poder

En la época antigua se gobernaba con el principio de los: *arcana imperii* (misterios de la política). Al suponer una masa ignorante, se partía de una tesis elitista del conocimiento reservado a reyes o aristócratas donde la información sólo era accesible a la clase social que tenía acceso al poder y el gobierno. Por ello, se entendía a los *arcana imperii* como aquella "información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra." (Rodríguez Zepeda, 2008: 15).

En la edad media, se tradujo la expresión a "secretos de Estado" y "razón de Estado", los cuales, tenían una cercanía con dos grandes poderes el temporal (gobierno) y el espiritual (iglesia); aunque, la primacía de la Iglesia católica impuso una razón eclesiástica que dirigía el dominio. En este momento, el poder no era de los más sabios o competentes, sino de aquellos que tenían derecho de cuna; bajo el "ideal del soberano comparado con el Dios terrenal es el de ser, lo mismo que Dios, omnividente invisible." (Bobbio, 2012: 104). Aquel que detenta el poder, en ese momento, tenía el derecho de mentir, simular y disimular, pues "las grandes decisiones políticas deben ser tomadas lejos de las miradas indiscretas del público" (p.105). Se ve a la imposición como lo único que evita el caos y asegura el fin principal del Estado: la conservación del poder; separado de lo ético y por encima de la voluntad de la gente, su aceptación o conocimiento (Maquiavelo, 1994; Hobbes, 1984).

Dentro del pensamiento moderno, Locke (2014) aseguraba que todos bajo condiciones de igualdad y libertad gozábamos de derechos inalienables y que el Estado no tenía un fin por sí mismo, más que el de tutelar la convivencia social para asegurar que estos se cumplieran. Así, fue el primero en quitarle una función espiritual al Estado y en convertirlo en un instrumento de justicia, sin fines propios y sólo como entidad representativa, por lo que, todos

debíamos “tener vista” de cómo procedía. Bajo esta lógica, al ser el poder público, la forma en la que se toman las decisiones también debía serlo. Con ello, Locke reniega la visión absolutista y aristocrática de razón de Estado, y se aleja de la legitimidad del conocimiento reservado.

Kant (1985), siguiendo la lógica liberal, retoma a la publicidad como un mecanismo de control racional de la información y del poder; con ello, llega a la conclusión de que una decisión política no puede ser justa si no puede someterse a la publicidad, es decir, si no puede ser vista por todos, pensada por todos. Entiende, por esto, a la publicidad no sólo como el hecho de publicar información sino del uso público de la razón sobre la información publicada:

Para Kant, la manera más segura de saber si son justas o injustas una intención política, una ley o una decisión de un gobernante es sacándolas del secreto y poniéndolas a la vista de la opinión pública. Sólo discutiendo abiertamente acerca de la naturaleza de estas acciones políticas, sólo dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, es que se construye un argumento genuinamente público y se prueba la validez de lo propuesto (Rodríguez Zepeda, 2008: 39).

Entiende a la publicidad como el uso público de la razón, libertad fundamental, con lo que imprime en este principio los valores de la ilustración. Es importante esclarecer que estas concepciones implican un espacio de diálogo, no sólo de publicación; un espacio donde la razón se pueda colectivizar, el parlamento, en principio. También, se plantea a la información como un bien público, por lo que podemos observar a la transparencia como una prestación social universal del Estado (Rodríguez Zepeda, 2008; Uvalle, 2011; Bobbio, 2012).

La publicidad de los actos del poder: “representa el verdadero y propio momento de cambio en la transformación del Estado moderno de Estado absoluto en Estado de derecho.” (Bobbio, 2012: 115). Las democracias constitucionales consolidaron el poder en términos públicos, en éstas, “[e]l secreto no es disfuncional (...) cuando es parte de las reglas institucionales que lo definen como un ámbito de seguridad y resguardo de datos estratégicos para la conservación del Estado.” (Uvalle Berrones, 2013: 35). Incluso Schmitt (2008) asegura que la representación misma, en la que se fundamenta el sistema democrático, sólo puede existir en la esfera de la publicidad, pues es el control más eficaz de la función pública. En conclusión, se instaura el ideal democrático del poder visible.

Posteriormente, la publicidad del poder dejó sólo de significar una obligación del Estado por realizar sus funciones en público y pasó a adoptar un sentido de valor propio para el desarrollo del espacio público político y de las funciones públicas del individuo. Es decir, la información y la educación se vieron como base misma de la formación del escrutinio y la opinión pública.

- Opinión pública

El término opinión pública es polisémico, en tanto, como la comunicación política, ha sido estudiado desde diferentes disciplinas:

Las ciencias jurídico-políticas siempre la han contemplado desde el punto de vista institucional y como concepto político; la psicología social, como un comportamiento colectivo (al principio) y como una extrapolación de las opiniones y actitudes individuales o grupales a las opiniones de toda la población (después); la sociología, desde el análisis de la opiniones de un nuevo conglomerado social –los públicos– en estrecha relación con las pautas de comportamiento y el control social, pero distinguiendo claramente la existencia de dos tipos de opinión pública: una opinión pública real, responsable y razonada, y otra –denominada pseudo-opinión pública– irracional y expuesta a la manipulación (Monzón, 2009: 22-23).

Habrà que distinguir entonces, la opinión pública como fenómeno y su nacimiento como concepto. Para los fines que persigue esta investigación, sólo se relatarà desde una perspectiva histórica su conceptualización, sin ahondar en la definición de los fenómenos como objeto de estudio de las distintas disciplinas que lo han abordado.

El término de opinión pública es moderno, pero su conceptualización tiene antecedentes antiguos. Tras la muerte de Sócrates, defensor de la retórica como único discurso de la política, Aristóteles y Platón, sus discípulos, comenzaron escuelas de pensamiento que debatían el papel del filósofo en la política. Así, sostienen una primera diferencia entre la verdad y la opinión, el conocimiento y la doxa. El buen gobierno debía ser dirigido por un valor de lo justo que no dependía de las opiniones o la argumentación que de éstas se hiciera, sino de su verdad. Con ello, nace la idea de la República y el filósofo rey (Arendt, 2016).

La búsqueda de la verdad fue en detrimento con el imperio de la razón religiosa, incuestionable y con una interpretación limitada. Lo que provocó que en la edad media no se

realizara mayor cuestionamiento sobre esos valores, ni se desarrollara la ciencia y la filosofía. Hobbes (1984) retomará la diferencia de opinión y conocimiento griega para justificar la razón de Estado absolutista. Según él, la gente opinará sobre la función del Estado a partir de su percepción y experiencia, así, si a una persona le beneficia una decisión dirá que el gobierno es bueno, mientras si le significa algún daño dirá que es malo; por ello, no se debe gobernar según el consentimiento, sino a partir del conocimiento del bien común, que recae sólo en el soberano.

Posteriormente, Locke (2014) habla de una ley que no es natural o legislativa: la ley de la opinión (*Law of Opinion*), basada en el derecho consuetudinario, esta ley expresa los hábitos y las costumbres de la gente en un patrón de virtud y vicio. Hay que recordar que la ley natural usa un patrón de bueno-malo, según si nos produce dolor y placer; y la ley legislativa persigue lo justo. Con este antecedente, se empieza a diferenciar la opinión, como una expresión de preferencia sin mayor necesidad de razón cuya esencia es privada; y la opinión pública, que implica un proceso de razón público y que tiene consecuencias para el poder político. La opinión pública se expresa en el Poder Legislativo, por lo que tiene dos funciones: la crítica y la legislativa.

No obstante, el primero en usar el término de opinión pública fue Rousseau, contraponiéndolo a la voluntad general. Para él, la voluntad general es un sentir consensuado que tiene en el fondo un sentido de lo justo y lo correcto, por lo que sus fundamentos están en el Estado de naturaleza; en cambio, la opinión pública es la opinión del pueblo, que puede ser espontánea y puede ser racional, pero no siempre lo es. Ambas se expresan en el espíritu público, pero la voluntad general es soberana y se establece en el contrato social, mientras la opinión pública se articula a partir de argumentos y no es expresión de soberanía. La voluntad general es más importante que la opinión pública, pues no todos los hombres pueden razonar, pero todos pueden sentir. Ambos conceptos se constituyen como autoridades, pero no son necesarios para el régimen democrático, por ejemplo, puede existir una democracia sin discusión pública (Sartori, 2005; Habermas, 2011).

Los liberales que velaban por una participación política limitada, veían en la mayoría una amenaza al sistema político, abogaban por una opinión pública elitista. En cambio, aquellos que abogaban por la extensión de los derechos políticos, veían en la opinión pública masiva un medio para limitar el poder que servía, además, de instrucción y educación

democrática. Esta segunda postura, se fundamenta en la idea optimista que Stuart Mill (1985) expone como el “progreso del conocimiento público”, la cual, asegura que con el tiempo, las opiniones –y por ende las decisiones que toman los ciudadanos a partir de éstas– tienden a hacerse más justas. Esta retroalimentación a la opinión con el fin de que sea más justa se da si el debate sucede en condiciones de igualdad y acceso universal.

En la época contemporánea, Hegel define a la opinión pública como: “[l]a libertad formal, subjetiva, de que los individuos como tales puedan tener y manifestar su propio juicio, su propia opinión y su propia resolución acerca de los asuntos generales” (citado por Habermas, 2011: 150). Por su parte, Marx la denuncia como falsa consciencia, que sirve en la lucha de clases para el ejercicio de las relaciones de dominio y opresión. Así, el valor positivo que antes tenía la opinión pública como medio para la racionalización y consciencia de las relaciones de poder, cambia por un valor negativo. Lo que en un momento fue un instrumento de emancipación, se convertía ahora en una instancia opresiva (Habermas, 2011).

Sin embargo, de la mano del concepto de soberanía popular, la opinión pública sigue siendo la base de la legitimidad del poder político moderno. El tránsito de la opinión pública liberal: elitista, autónoma, que pasaba por la representación parlamentaria e instituciones como la prensa; a la opinión pública de las democracias masivas, mediatizada, que pasa por pocos canales institucionales y carece de lógica jurídica, dotó de mayor autonomía a la opinión pública y valoró el proceso de comunicación por encima del de racionalización. Es en este contexto que toma importancia la definición de la comunicación política y su papel en la formación de la opinión pública:

La degradación del ‘público’ ayer constituido por individuos libremente agrupados y hoy desfigurado en una especie de ‘masa’, así como la omnipresencia de los medios y de los sondeos, explicarían la desnaturalización del espacio público en la democracia masiva. La teoría de la comunicación política, por el contrario, muestra que no sólo el espacio público está destruido sino que su funcionamiento, en el nivel de la democracia masiva, se halla en conexión directa con la comunicación política.(Wolton, 1998: 40).

Se entiende, entonces, a la opinión pública como el resultado de un proceso de discusión en libertad que se da en un espacio público, es un fenómeno fundamentalmente comunicativo. En una democracia constitucional, se debe apelar a una visión ideal de ésta no elitista, en la que todos formen parte de su constitución, pero se busque que tenga un mínimo de

racionalidad pública. No se puede aceptar que su único valor como pública recaiga en su potencial para publicarse, debe tener consecuencias en el sistema político. Por ello, la opinión pública es “el conmutador de un circuito de comunicación racional unitario que conecta a los sujetos racionales demandantes de la ‘sociedad civil’ con las respuestas resolutorias del gran sujeto de la política nacional, el ‘Estado de Derecho’.” (Aguilar Villanueva, 1987: 101).

Su autonomía y expresión en los medios no debe significar que se relegue su carácter jurídico y parlamentario, por el contrario, para que tenga injerencia en lo público, debe canalizarse por los medios institucionales propicios. Además, la garantía de pluralidad le compete al poder público, pero la opinión pública no es una dimensión estatal: los órganos del Estado pueden actuar ignorándola, pero no pueden mantener el poder sin ella. La opinión pública, se expresa en los procesos de comunicación política.

En conclusión, en las democracias constitucionales no puede considerarse comunicación política las expresiones privadas de temas políticos, como las pláticas familiares; tampoco las que se dan en el espacio público cultural, como las manifestaciones artísticas; sólo pueden ser comunicación política las que se dan en el espacio público político de la esfera pública. Se entiende, por ello, que la comunicación es política no por el tema, sino por las características que debe tener para que el sistema político las procese y pueda darles respuesta. Debe ser: racional, crítica, argumentativa y lógica.

Sólo si cumple con estas características, se entiende la importancia de la comunicación política como elemento que sostiene la democracia constitucional, hasta el punto en que ha sido tratada por algunos autores, como un derecho fundamental que debe ser reconocido en el mismo nivel que el derecho a la vida, la libertad y la paz.

Entre ellos, se encuentra Fernando Andrade Ruiz (2009) –Maestro en Ciencias Sociales Políticas por la FLACSO– quien en su artículo *La Comunicación Política como Derecho y Deber en Democracia* asegura que “comunicación, sociedad y política son expresiones recíprocas de la misma naturaleza humana y devienen en **derecho** a participar en la vida social, en la vida política y en la comunicación que las acompaña y viabiliza.” (p.10).

Por ello, expresa la necesidad de que la Comunicación política sea reconocida como derecho. Distingue que existen tres tipos de derechos: los civiles que devienen del ejercicio de las libertades individuales (por ejemplo, el derecho a la vida, al pensamiento, a la expresión); los políticos, relativos a la plena participación en asuntos públicos (la libre asociación, la

igualdad ante la ley, el voto); y los socio-económicos, necesarios para el bienestar social (la educación, salud, trabajo y vivienda). Y concluye que el Derecho a la Comunicación Política sería del segundo tipo, es decir, un derecho político.

Aclara que se le considera un derecho y no una libertad pues la segunda implica la posibilidad de ejercerla o no; mientras el derecho entra en la lógica de derecho y deber que rige toda actividad social y política del hombre. Para él, debe entenderse así pues sin comunicación no se pueden asegurar los otros derechos; a la vez, su ejercicio necesita del cumplimiento de otros derechos como el de la libertad, educación, salud, libre asociación, etc.

El “deber” democrático que la ciudadanía tiene respecto a la Comunicación Política, se fundamenta, primero, en que ella debe convencerse y asumir que es la razón de ser del sistema político, que no debe nunca desvincularse de él y que, para tal propósito, debe generar procesos de comunicación con el mismo. (p.12).

Así, la ciudadanía tiene el deber en principio de enterarse qué es la democracia, consolidar una cultura democrática, mantenerse informada de lo político, dejar la indiferencia. Por su parte, el Estado tiene como principal deber no perder contacto con la ciudadanía, aceptando su papel de servicio a ésta. Debe reconocer que la ciudadanía es el núcleo del sistema político y que se debe a ella.

#### 3.1.4.1 Una propuesta de entendimiento histórico

Varias de las definiciones que se han visto retoman una visión histórica de la comunicación política, ya sea para asegurar que es tan antigua como la política misma, o para entenderla como un proceso que puede distinguirse entre sus manifestaciones antiguas y modernas. Pero ningún intento es tan claro y bien estructurado como el que realizan Jay Blumer y Dennis Kavanagh (1999) en su artículo: *The third age of political communication*. Por lo que, se juzga importante retomarlo.

En el desarrollo argumentativo, los autores reconocen los cambios más significativos en la sociedad y los medios para delimitar tres eras de la comunicación política después de la postguerra. Es importante, como advierten sus autores, entenderlo en una perspectiva anglo-americana limitada, pero valorarlo como un intento de aclaración y sistematización importante que da luz a las características y variables en juego que ayudan a entender dinámicas comunicativas. Por su delimitación espacio-temporal, se retoma en este apartado

para entender la evolución de la comunicación política en un contexto democrático-constitucional.

Primero, enlistan una serie de cambios sociales, que pueden considerarse paradigmáticos, en los que la comunicación política ha tenido un papel dialéctico al contribuir a ellos, por un lado, y al modificarse como consecuencia de estos, por otro. Dentro de la lista figuran: la **modernización**, que implica una creciente diferenciación y especialización de los sistemas sociales generando fragmentación y abundancia de estilos de vida, lo que complica la comunicación y la agrupación política; la **individualización**, deriva en una “elevación de aspiraciones personales, consumismo, y menor conformidad con las tradiciones y demandas de las instituciones establecidas” (p.210), la política se ve como una forma de consumo; la **secularización**, en principio, implicaba la pérdida de lo sagrado en la política, pero ha derivado en una reducción del estatus de la política, una pérdida de identidad ideológica-partidista, una mayor competencia mediática y tendencias populistas; la **economización**, con este término refieren a la tendencia de subordinar valores políticos y culturales a la lógica del mercado y criterios económicos; la **estetización**, retomando el término de Walter Benjamin y Ulrich Beck, explica la tendencia por valorar la estética sobre la política; la **racionalización**, refiere a la tendencia pragmática de tomar decisiones organizativas y administrativas basadas en investigaciones, con lo que emerge lo que llaman “la racionalización instrumental de la persuasión” que es basarlas en investigación de mercado, relaciones públicas y publicidad; por último, aparece la **mediatización**, los medios poseionados como elementos centrales de los procesos sociales, dándole mayor importancia al rol de la comunicación (pp. 210-211).

Se puede observar que varios de estos cambios son propios de los valores democrático-liberales (racionalización, modernización, secularización, individualización); pero han modificado las dinámicas de la política, la sociedad y la comunicación en formas no planteadas (mediatización, estetización y economización). Esto resalta la necesidad de valorar la comunicación y sus dinámicas en los sistemas políticos para entenderlos como un todo en constante cambio. Inquietud que se expresa en las tres eras propuestas por el artículo.

La primer etapa comprende desde la postguerra hasta los años cincuenta: lo que llaman ‘la época de oro de los partidos políticos’. En esta fase, la identificación partidista era fuerte, había altos niveles de confianza en las instituciones y la comunicación política se subordinaba a un sistema de instituciones y creencias políticas estable (p. 211). Los mensajes

eran más sustantivos y tenía una cobertura más o menos equitativa. A pesar de propiciar un debate sustantivo, los ciudadanos tendían a votar por lealtades de grupo, por lo que, la comunicación se limitaba a reforzar opiniones y actitudes.

La televisión, identificada como medio dominante de comunicación política, marca el inicio de la segunda etapa, que va de la década de 1960 a 1980. La dinámica de la TV, noticias equitativas, franjas horarias comerciales, múltiples canales de discusión, etc., y la disminución de periódicos y otras organizaciones políticas, significó una reducción en “la frecuencia de los patrones selectivos de exposición a la propaganda partidista” (p. 212, trad.). El medio que se convertía en el principal instrumento para la comunicación política, era constitucionalmente no partidista, imparcial y neutral; su popularidad amplió la audiencia hacia un electorado antes difícil de alcanzar, que empezará a poner atención a las influencias de corto plazo político, como las noticias; en comparación a las de largo plazo, como la identificación del partido.

La gramática de las noticias televisadas tuvo un impacto en el formato de los eventos políticos, el lenguaje y tendió a la personalización. Todo ello, significó que los partidos tuvieran que esforzarse más y adaptarse a la lógica mediática. En esta era, nace el modelo profesional de campaña política moderna. La política se interesó más por los climas de opinión que los valores cívicos y las ideologías; se observa más a los líderes que a las agrupaciones político-partidistas. A pesar de abrirse paso a un público más amplio y abierto, los mensajes se volvieron políticamente vacíos (pp.212-213).

Por último, la tercer etapa inició en la década de 1990 y continúa hoy en día (aunque el artículo llega a 1999). En ésta se da una proliferación de medios de comunicación, se multiplican los canales de TV y las estaciones de radio, se avanza en la tecnología de cable y satélite y la TV se convierte en un medio de noticias más sofisticado, con formatos como programas de noticias 24 horas. Además, la gente empieza a tener más equipos de comunicación en casa entre los que se encuentra equipo de cómputo.

Esto ha acelerado los ciclos de noticias, fragmentado el sistema de comunicación, incrementado la confianza en las campañas negativas, aumentado la negatividad con la que la gente observa la política, disminuido la seguridad en la comunicación política, subordinado la lógica de la decisión al apoyo popular, intensificado la profesionalización en comunicación de la gente cercana a los políticos (nueva élite), posicionado formatos como el de la ‘campaña

permanente', polarizado la relación periodista-político, ampliado la competencia entre contenidos mediáticos e información política, gestado nuevos formatos como el infotainment, soportado un acercamiento político 'parroquial', tendido al populismo como respuesta a la crisis de la toma de posición, de las ideologías y partidos, visto nacer nuevos hábitos de consumo de la política ocasionales y limitados, cambiado la dinámica comunicación-comunidad y reforzado ciertas tradiciones identitarias de subgrupos, ente otras (pp.213-225). Cambios que, según la conclusión de los autores, deben ser fuentes de problematización y estudio de los científicos sociales abocados a la comunicación política.

### 3.2 La Comunicación política en México

En los apartados anteriores, se propone definir a la comunicación política como el proceso de comunicación que se caracteriza por ser la expresión en el espacio público político de las demandas de la sociedad civil, estructuradas como discursos, que la constituyen como sociedad política ante el Estado. Por lo que permite la relación entre éstas, genera la redefinición de los valores del Estado y propicia nuevos preceptos vinculantes con los que consolida el sistema político. Posteriormente, se especificaron algunos de los valores de la democracia constitucional que determinan el desarrollo de la comunicación política en este sistema particular.

Bajo el entendido de que México desde 1917 es una democracia constitucional (C.1), y tras la explicación de las variables históricas, contextuales e institucionales que permiten el entendimiento del Poder Legislativo mexicano (C.2), este punto busca dar las bases para la comprensión de los procesos de comunicación política que vive el Congreso de la Unión. Para ello, se exponen los presupuestos constitucionales, administrativos y organizacionales que permiten su desarrollo.

#### 3.2.1 Presupuestos

La expresión jurídica de los valores del poder público, entendidos desde la democracia constitucional, son la base que permiten la comunicación política. Al constituirse como libertades y derechos, que se ejercen en la esfera de lo público, su carácter político genera la necesidad de establecer y normar el papel del ciudadano y del Estado durante su ejercicio.

En el caso de México, el principio de publicidad se traduce en la libertad y el derecho a la información pública; en la adaptación del modelo de gestión pública al gobierno abierto; y en la transparencia como política pública. Por su parte, el principio de racionalidad, se imprime en la libertad de pensamiento, de opinión y de expresión; en el derecho de imprenta y en el de réplica; y, en los mecanismos institucionales que permiten la expresión de la opinión pública.

Es necesario entenderlos como presupuestos de la comunicación política en tanto dan las pautas legales e institucionales del desarrollo del espacio público político y la opinión pública. Son resultado de las pautas socio-culturales que devienen de la cultura política como conocimiento acumulativo de diversos procesos políticos que forman parte de la construcción histórica del sistema político mexicano.

A nivel conceptual, la libertad de información y el derecho a la información pública es anterior a la libertad de expresión y los derechos que fomenta: para poder tener una opinión que expresar, hay que estar informados. Pero, el desarrollo constitucional de estos derechos se dio a la inversa: primero, la libertad de expresión como una posibilidad del ciudadano de comunicarse, sin la necesidad de participación del Estado; después, el derecho a la información, que implica la obligación del Estado y un papel activo de éste en todo el proceso. La UNESCO explica este desarrollo legal de la siguiente manera:

Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida de que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. (citado por Villanueva, 1998: 34).

### 3.2.1.1 Libertad de opinión y de expresión

Ha sido múltiples veces referida la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789), como primera expresión de los derechos liberales. Para entender la libertad de pensamiento, de opinión y de expresión es necesario regresar a ella como antecedente primero del reconocimiento de éstas. Se define en el artículo 4 la libertad como: “poder hacer todo lo que no daña a los demás”, como imperativo categórico para entendernos.

Posteriormente, el artículo 10 sostiene que “Nadie debe ser molestado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley”. Y, continúa el artículo 11 con: “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.”.

Se entiende entonces a la libertad de expresión como una prolongación del derecho natural de pensar y la libertad de opinar que poseen todos los individuos. Radica en “la posibilidad que tiene el hombre de elegir o elaborar por sí mismo las respuestas que quiera a todas las cuestiones que le plantea la conducta de su vida personal y social para adecuar a aquellas sus actos y comunicar a los demás lo que tenga de verdadero” (Rivero p. 23, citado por Villanueva, 1998: 23).

Esto que tiene de verdadero –su opinión, creencias, ideas– debe expresarse en participación ciudadana responsable y racional (donde recae su valor liberal) que deriva en la libertad de controversia política (donde recae su valor democrático). Sus antecedentes jurídicos internacionales más importantes son:

- El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966) de la ONU, el cual, estableció en su artículo 10 que el derecho de la libertad de expresión comprende la libertad de opinión y “la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de actividades públicas”. También, comprende la protección de datos personales, cuando asegura que el ejercicio de estas libertades debe someterse a ciertas formalidades para “la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”;
- La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969) definió en su artículo 13 el derecho a la libertad de pensamiento y expresión como el “derecho [que] comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”; y
- La *Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión* (2000) aceptó que “[l]a libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un

derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.” y que “[t]oda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma”.

Como antecedentes locales, en la Nueva España, la libertad de opinión y de expresión se sustentó en legislaciones que referían a la libertad de prensa como lo fue el *Decreto sobre la Libertad Política de la Imprenta* en 1810, el cual, abolía los juzgados de imprenta y la censura de las obras políticas precedentes a su impresión. En el México independiente, es con el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, conocido como la *Constitución de Apatzingán* (1814), que se reconoce la libertad de expresión en el artículo 40: “libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano”, siempre tomando en cuenta que estas opiniones no violentaran el orden público u ofendieran el honor. Así, se replicará en los textos constitucionales siguientes, aunque su ejercicio se limitará a partir de regulaciones rigurosas e instancias de censura.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, se retoma el debate sobre la libertad de expresión bajo el intento de instaurar los valores liberales al orden político nacional. Se cuestionó la vaguedad de los términos “orden público” y “honor”; y se propuso que se cambiaran por “los derechos de tercero” y “provoque algún delito o se excite a un motín”. La primer aclaración se agregó a la redacción, pero se mantuvo la prohibición de que éstas perturbaran “el orden público”. Así, la *Constitución de 1857* terminó con la adhesión de la Libertad de Prensa como libertad inviolable en el artículo 6o, que dicta: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.”

La *Constitución de 1917*, la cual recuperó múltiples artículos de la Constitución anterior, rescató el Art. 6o, con la modificación de que se elimina la palabra “crimen” de la redacción. Dicho artículo se mantuvo sin modificaciones hasta 1977 con la adhesión del Derecho a la información (que será tratado en el siguiente apartado) y, posteriormente, el

derecho de réplica<sup>84</sup>, agregado en el 2007. También recuperó el artículo 7 que especificaba la libertad de prensa como una libertad inviolable, por adición, establecieron que “la imprenta no debía ser considerada como instrumento del delito”.

A pesar de su reconocimiento constitucional, uno de los problemas que se mantienen en la regulación es la falta de claridad de conceptos como “orden público” y “ataque a la moral”; aclaraciones que se pretenden en la *Ley Federal Sobre Delitos de Imprenta* (1917), pero que resultan lejanas a la realidad actual. Además de la falta de claridad, en México, la violencia, la censura, las repercusiones monetarias y la impunidad son causantes de que el ejercicio de estas libertades se vea limitado y se violenten profesiones tan importantes como el periodismo, cuya base está en dichas libertades. Ello deviene en un detrimento a la calidad democrática del país.

### 3.2.1.2 Derecho a la información

El Derecho a la información reconoce que el sujeto, para formarse una opinión libre, necesita recibir información veraz, completa, objetiva y con múltiples perspectivas. Ernesto Villanueva (1988) lo entiende como una nueva forma de garantía individual nacida en México en 1977 con la adición de dicho término al artículo 6º constitucional. Definida como el “conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información generada por los órganos del Estado” (p. 45).

Para entender su ejercicio, se enfatiza en el valor de lo público, aunque no excluye a los privados como fuentes, a los que se les observa como generadores y emisores de información sobre temáticas de interés público. Este reconocimiento resulta en un valor positivo para la cultura democrática que busca el policentrismo y la pluralidad y para el cumplimiento de los valores liberales de publicidad y racionalidad del poder.

Tiene como antecedente el reconocimiento a la libertad de pensar, opinar y expresarse, que se trató en el apartado anterior. Y, se reconoce legalmente en 1948 con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU*, donde por primera vez se consideró como un

---

<sup>84</sup> Reconocido por primera vez por la *Convención Americana de Derechos Humanos* (1978) al señalar en el artículo 14 que: “Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.”

derecho y se estableció no sólo el acceso a la información sino el saber y la búsqueda de la verdad como elementos inalienables al hombre (Cendejas Jáuregui, 2011).

En México, es con la Reforma política de 1977, conceptualizada por Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación, que se adiciona el Derecho a la información al artículo 6o constitucional. Con su propuesta de reforma, aseguraba que la libertad de expresión y el Derecho a la información ya no podían seguir confundirse, ya que: “[l]a primera implica una abstención por parte del Estado, en tanto, el segundo lleva implícita la obligación por parte del Estado y de la sociedad de desarrollar las acciones necesarias para satisfacer los requerimientos del individuo.” (citado por Villanueva, 1998: 48-49).

Carpizo (1999) asegura que con la reforma de 1977 se superó la concepción exclusivamente mercantilista de la comunicación. Entiende a la libertad de expresión como una garantía individual y el Derecho a la información como "una garantía social que influye en la modelación de la opinión pública, y esta garantía presupone un grado aceptable de cultura general, de educación política y de posibilidades de consulta y comprobación de las fuentes emisoras." (p. 48).

Lamentablemente, el artículo estuvo 25 años sin reglamentación, lo que minó su ejercicio. Después de que se lograra la alternancia en el 2000, se regresó a la discusión de la reglamentación de dicho derecho. En el 2002, se expide la *Ley Federal de Acceso a la Información Público-Gubernamental*, la cual, fue modificada en el 2007 con la reforma al artículo 6o, que adicionó el Derecho de réplica y el principio de máxima publicidad de toda información en posesión de cualquier entidad, órgano y organismo en los tres niveles de gobierno. Ese mismo año, se ordena la creación de órganos autónomos especializados.

En el 2009, se decretó el derecho a la protección de datos personales a nivel constitucional. Con esto, se modifica en 2010 el nombre del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y se le denomina Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos. A su vez, se expide este año la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*.

Otra gran reforma al artículo 6º es el establecimiento de la obligación estatal de garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información, comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones e internet bajo la política de inclusión digital universal, sin aclarar los métodos para su cumplimiento. Publicada en el DOF el 11 de junio del 2013, en

ésta se contempla la tarea del Estado de asegurar la integración de la población a la sociedad de la información y el conocimiento y se establece que los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión son públicos y de interés general por lo que el Estado deberá velar que se den en condiciones de competencia y calidad.

Por último, el 9 de mayo del 2016, se abroga la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, que sustituyó en el 2015 a la ley federal del 2002, con la publicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*.

### 3.2.1.3 Gobierno abierto

El Gobierno Abierto<sup>85</sup> nace como una exigencia ciudadana para cambiar la forma de hacer política y ampliar la participación ciudadana en la administración pública. El concepto aparece a finales de la década de 1970 en Gran Bretaña, “en su concepción original trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para ‘abrir las ventanas’ del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática.” (Ramírez Alujas; Dassen en Dassen & Cruz Vieyra, 2012: 42).

Responde a la crisis de confianza en los gobiernos democráticos. Pretende, como su nombre lo dice, abrir las estructuras del gobierno para la toma de decisión, por ejemplo, la creación de políticas públicas; supone así, empoderar a la población en una lógica democrática más sustancial que la electoral. Para lograrlo, busca la creación de canales bidireccionales, por lo que, tiende a recurrir a las Tecnologías de la Información y Comunicación, de lo que deriva su necesidad de infraestructura tecnológica y social.

Suele confundirse con el concepto de *e-government* o gobierno electrónico, por ello, parece importante diferenciarlos. El *e-government* es un modelo de administración electrónica que pretende simplificar la prestación de servicios a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación. Así, se crean plataformas que faciliten el acceso a estos servicios, desde un modelo unidireccional que reduce significativamente los costos

---

<sup>85</sup> Rodrigo Sandoval-Almazán (2015) rastrea como antecedente más lejano de este término el artículo de Wallace Parks, “The Open Government principle: applying the right to know under the constitution” de 1957, publicado en *The George Washington Law Review*. En éste, se plantea que los gobiernos estadounidenses no han cumplido con su promesa de procurar la libertad de información ya que han ocultado información militar relativa a la Segunda Guerra Mundial. A pesar de ello, ubica en la Inglaterra de 1970 la conceptualización del gobierno abierto más allá de la libertad de información, como parte fundamental de las responsabilidades gubernamentales al reconocer el derecho de la gente de saber cómo se toman las decisiones públicas.

operativos. Nace con la innovación de las administraciones públicas en la década de 1990 (García García, 2014).

Al pretender la apertura del sistema de gobierno, el Gobierno Abierto va más allá del principio de publicidad de la información pública y la obligación de la administración de transparentar su actuar; persigue también una dinámica de rendición de cuentas y una mayor participación ciudadana. Con el fin siempre de relegitimar los gobiernos democrático-constitucionales en una nueva era de la información y la tecnología. Por eso,

[C]uando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: i) **mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información** mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); ii) **facilitar la participación de la ciudadanía** en el diseño y la implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones) y iii) **favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores**, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público (Ramírez Alujas; Dassen en Dassen & Cruz Vieyra, 2012: 41).

La base de esta estrategia de apertura gubernamental es lo que se conoce como “datos públicos abiertos”, definidos como: “datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen” (Open Data Handbook, párrafo 3). Son “todos aquellos que los gobiernos y administraciones recopilan para sus propias funciones y que luego ponen a disposición libremente, para que sean utilizados por ciudadanos y organizaciones para sus propios fines.” (García García, 2014: 82).

En junio del 2013, los miembros del G8 publicaron un documento titulado *Open Data Charter* (Carta de Datos abiertos), el cual, es un primer intento vinculante para el reconocimiento de áreas de valor y el compromiso de principios estratégicos para la implementación de los datos abiertos. En esta carta, reconocen que: “[e]l acceso a los datos permite a los individuos y organizaciones el desarrollo de nuevos avances e innovaciones que

puedan mejorar la vida de otros y ayuden a mejorar el flujo de información dentro y entre los países.” (G8, 2013: 1, trad.).

Como puede observarse, con este nuevo término, se pretendió el tránsito a una nueva forma de ver la información como accesible, sin delimitación y definición previa. Que cumpla con los principios de gratuidad, oportunidad, accesibilidad, seguridad, confianza; pero también considere la importancia de la fuente primaria, la automatización, no discriminación, que no haya propiedad y sea bajo licencias libres, y, sobre todo que sea bajo un modelo de *crowdsourcing*<sup>86</sup>, es decir, que sea accedida, comprendida y manejada por la comunidad. Visión que da paso a que se refuercen las políticas de transparencia, se desarrollen los controles de rendición de cuentas verticales, se facilite la participación en lo público y se generen espacios de colaboración entre los actores de la sociedad política.

Algunos de los beneficios del Gobierno abierto, enlistados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2010), son: mayor confianza en el gobierno, menores costos y mejores resultados, elevar los niveles de cumplimiento, garantizar el igual acceso a participar, fomentar la innovación y nuevas actividades económicas y, por último, mejorar la efectividad mediante el aprovechamiento de conocimientos y recursos de los ciudadanos.

México no forma parte de los países miembros del G8, pero fue uno de los ocho países fundadores de la Alianza por el Gobierno Abierto, la cual, agrupa actualmente a 65 naciones. La OGP (por sus siglas en inglés) es una unión internacional que pretende la implementación del Gobierno Abierto y “busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, combatir la corrupción y hacer uso de nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad.” (La Alianza a Nivel Internacional, párrafo 1). Creada en septiembre del 2011, es presidida actualmente por el Gobierno de México. Al asumir el cargo, Enrique Peña Nieto resaltó el compromiso de México por la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, así como la necesidad por el gobierno abierto, que se traducirá en la posterior demanda por el Parlamento Abierto.

---

<sup>86</sup> Crowdsourcing es un neologismo que une la palabra crowd (multitud) y outsourcing (recursos externos), para entenderse como una acción que se realiza en colaboración abierta por múltiples fuentes. El término se usó por primera vez en el artículo *The rise of Crowdsourcing* por Jeff Howe en el 2006. En éste, explica un nuevo modelo de trabajo en el que para el desarrollo laboral se explota la creatividad de la multitud y el potencial productivo de millones de personas que están conectadas a la red.

Como parte de la Alianza, México fue sede de la Cumbre Global de la Alianza por el Gobierno Abierto en el 2015. En la última Cumbre, realizada en diciembre del 2016 en París, fue galardonado con el Premio Regional al Gobierno Abierto por la iniciativa federal “Gasto Abierto: Obra Pública”.

#### 3.2.1.4 Transparencia

La transparencia se considera política pública porque se entiende como una serie de acciones institucionales que buscan un objetivo público; así, "la interacción de actores estatales y actores no estatales intervienen en su concepción, diseño, implementación y evaluación para que sea adoptada en el marco de la vida institucional como estrategia que responde al gobierno de lo público." (Uvalle Berrones, 2013: 14).

Parte del valor conceptual del principio de publicidad del poder liberal. Con éste, la transparencia se posiciona como un elemento de justicia social en el pensamiento político, ya que, sienta las bases de un proceso de gobierno colaborativo y participativo. A pesar de sus principios modernos y su aparición como valor en el siglo XVIII, se convirtió en un tema central en la esfera pública tiempo después. Durante varios años, se posicionó como una demanda secundaria ante necesidades inmediatas que en el momento parecían más importantes.

Su papel secundario se debió al contexto histórico: los siglos XIX y XX tuvieron una historia turbulenta: dificultades para la consolidación de las naciones, guerras, crisis, inseguridad constante, amenaza; lo que hizo que el interés social estuviera en temas como la paz, la seguridad nacional y social, la salud pública y el crecimiento económico. Estas razones fundamentaron el Estado de Bienestar que se alejaban de la lógica liberal y de los principios del Estado de derecho, pero que permitió estabilidad y crecimiento; pero, también significó un gran crecimiento del Estado.

Con el desgaste que significó este sistema, empezó la crítica neoliberal hacia un Estado burocrático, caro e intervencionista, y el reclamo por la reivindicación de la diferencia entre esfera pública y privada tomó fuerza, a la par de la demanda por depurar la administración e innovar el gobierno. Fue notorio que la responsabilidad total del gobierno conducía a la represión y el autoritarismo; con esto, no pretendo asegurar que la visión neoliberal es mejor o que la visión keynesiana estuviera en un error; lo que sí resalto es la

necesidad de la sociedad por intervenir y generar ciertos mecanismos de autorregulación y regulación de su gobierno que se tradujo en voluntad de compartir el poder y apelar a un sistema de corresponsabilidad.

La transparencia, en este contexto, se observó como un medio para lograr una segunda delimitación a los poderes, para evaluar el desempeño de la Administración pública, crear un ambiente institucional más restrictivo ante la corrupción, la aplicación discrecional de la ley, el corporativismo, los abusos, el mal uso de recursos públicos, etcétera. Así, “es parte de la segunda generación (...) de reformas que en los años noventa del milenio pasado se aplicaron a los Estados y las Administraciones públicas para trascender los criterios economistas, mercantiles e instrumentales de la Nueva Gestión Pública” (Uvalle, 2011: 13).

Esta Nueva Gestión Pública, como paradigma teórico de la administración, aparece en los años ochenta, mientras la transparencia como demanda se posiciona prioritaria en los noventa. Ambas representan un cambio institucional de naturaleza organizacional cuyo objetivo es la revalorización de la función de Estado, la legitimidad del sistema democrático y, con ello, propiciar condiciones de gobernabilidad.

El ejercicio central, vertical y burocrático del poder en el mundo ha propiciado un ambiente de desconfianza, lo que genera incertidumbre y limita las condiciones de gobernabilidad. La protesta por un ejercicio del poder verdaderamente responsable implicó que la transparencia se consolidara como una política pública cuyo curso de acción buscaba la satisfacción ciudadana. La información, como un bien público, contribuye a la credibilidad y con ello a la legitimidad del sistema.

La transparencia puede ser uno de los únicos recursos que le queda al sistema por adoptar para mejorar sus condiciones; pero, hay que entenderla como un principio mismo de la administración y como un recurso limitado al que no se le puede atribuir la responsabilidad de modificar todo el sistema. Por ello, es importante entenderla en sus tres dimensiones: técnica, que influye en los procesos que la sustentan como operación de gobierno; política, ya que favorece la relación gobernantes-gobernados; e, institucional, como parte de las ‘reglas del juego’ democrático (Uvalle Berrones, 2013).

Dentro de sus límites, la transparencia implica una base legal para abatir la opacidad que estipulara derechos y obligaciones. Genera un vínculo entre Estado y ciudadanos en un momento clave en el que se vive una crisis de representatividad. Para Merino, como política

pública debe contener: un marco jurídico para garantizar el acceso a la información pública; obligatoriedad de los funcionarios y organizaciones; un sistema que garantice el acceso y sancione a los funcionarios que incumplan la ley; y, ciudadanos y organizaciones sociales interesadas en obtener esta información (referido por Martínez Robledo, 2014: 206).

En México, la transparencia respondió, principalmente, a la demanda inmediata de poner fin a la centralización del poder; tendencia que compartió con otros países latinoamericanos donde prevalecían los gobiernos autoritarios. Su antecedente nacional más importante es la reforma política de abril de 1977 y el reconocimiento legal del Derecho a la información, cuya vigencia operacional se postergó 25 años (como se mencionó en el apartado 3.2.1.2).

Se retoma como demanda con la transición del poder Ejecutivo del PRI al PAN en el 2000. En diciembre de ese año, se da a conocer la *Política de Comunicación Social del Gobierno Federal* y con ello se incluye en el discurso oficial la transparencia como un medio para combatir la corrupción y como el eje que diferenciaría la forma de gobernar del PAN. Ese mismo mes, el presidente Vicente Fox creó la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

En el 2001, se firma el *Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción*; se publica el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo*; se inicia el debate académico en universidades como la UNAM y la IBERO; y, se presentan en los congresos de Guanajuato y Baja California iniciativas de ley relacionadas (Uvalle Berrones, 2013).

En el 2002, se publica en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, con la que se consolida la gestión e implementación de la política de transparencia a nivel federal. Pero, su aplicación a nivel estatal se dio en ritmos diferentes, la mayoría promulgó leyes de transparencia, pero no tenían reglamento, la naturaleza de sus órganos garantes era diferente y las estructuras institucionales permitían que el ejecutivo local tuviera múltiples controles políticos sobre estos. El 5 de mayo del 2015 se publica la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, de las 32 entidades de la República, sólo Aguascalientes no publica una ley acorde.

El 9 de mayo del 2016 se publicó la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información* con la que se abroga ley federal antes mencionada y se establece la necesidad del Sistema Nacional Anticorrupción. Ahora, las leyes locales tendrán que ser reformadas para que cumplan con el nuevo mandato. Se espera que estas modificaciones logren unificar, hasta el punto posible, el plan de acción estatal y federal para la aplicación de la política pública de transparencia “que supone un replanteamiento completo de la manera de recabar, generar, gestionar, conservar, usar y aún destruir la información del Estado mexicano.” (López Ayllón p. 204, citado por Martínez Robledo, 2014).

### 3.3 Modelos de comunicación política del Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión, como uno de los pilares institucionales de la democracia constitucional (C.1) y uno de los sujetos más importantes en el desarrollo de la vida política del país (C.2), experimenta a la vez múltiples procesos de comunicación, pues es a la vez objeto, sujeto y espacio de ésta. A continuación, se expondrán los diferentes modelos de comunicación política que ilustran dichos procesos.

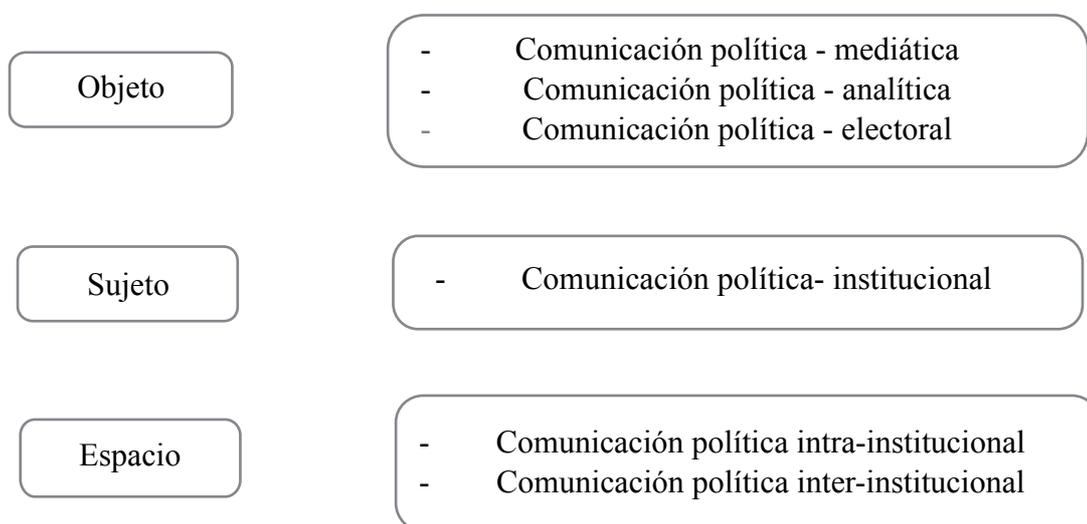
Se entiende como modelo: “...una construcción teórica, destinada a exhibir y explicar las relaciones reales, que subyacen a las apariencias, existentes entre los fenómenos que se estudian o en el interior de cada uno de ellos.” (Macpherson, 2009: 11). Sirven como instrumentos que cumplen cuatro funciones: la organizativa, refiere a la capacidad que tiene para ordenar y relacionar datos; la heurística, implica la posibilidad de llevar al descubrimiento de nuevos hechos, incluso, nuevos métodos; la predictiva, entendida en diferentes grados pueden llevar a una próxima respuesta; y la de medición, cuando se cuenta con una cosa ‘gobernada por procesos claramente comprensibles’. (Deutsch, 1965). Para concluir, se pretenden como recursos para reducir la complejidad y propiciar el entendimiento.

Para crear modelos de comunicación política, se debe entender que estas relaciones tienen múltiples variables:

- Estructurales: son aquellas que devienen de la organización del sistema político y su interacción con otros sistemas como el económico y el mediático. Al ser relaciones políticas, se debe tomar en consideración el marco legal que establece la dinámica entre los actores, sus responsabilidades, obligaciones y vinculación;

- Culturales: refiere a las que devienen de un proceso histórico y un conocimiento político acumulativo.

Según el papel que ocupe en esta serie de procesos dinámicos, se identifican seis modelos de comunicación política del Congreso, que se expondrán en este capítulo:



### 3.3.1 El Congreso de la Unión como objeto

Como se mostró en la tabla anterior, se identifican tres procesos de comunicación política en las que el Congreso de la Unión y su labor son objeto del mensaje: la comunicación política-mediática, la comunicación política-analítica y la comunicación política-electoral. Al no ser considerado un actor dentro de estos procesos, su papel es hasta cierto grado pasivo, tiene poco margen de maniobra y pierde el control de la información que se emite.

#### 3.3.1.1 Comunicación política-mediática

La comunicación política mediática refiere al proceso de mediación cultural de la política que hacen los medios masivos de comunicación. A dicho proceso se le conoce con el nombre de 'mediatización' para diferenciarlo de la simple mediación de la política que es característica de cualquier sistema representativo e implica la creación de vínculos gobernante-gobernado. Es diferente, en tanto, la mediatización implica el intercambio de formas simbólicas de la política y no la acción política en sí (Peña Serret, 2006).

En este proceso, el Congreso de la Unión y su trabajo son objeto de la comunicación política. Los sujetos que emiten son los medios (sobre todo la prensa escrita y la televisión, ya

que son las fuentes principales de la información política) y los sujetos que reciben son los individuos constituidos como público.

La base legal de esta comunicación es la Libertad de expresión. Con ella, se asegura el poder de los medios para retomar al Congreso dentro de sus contenidos y exponerlo como su criterio editorial lo mande. Existen códigos de ética que algunos medios comparten y que pretenden reglamentar el ejercicio periodístico de los medios; pero no hay una normatividad que delimite la forma, tiempo, el canal o las características de la mediación del Congreso de la Unión, ya que éste, como sujeto público, está sometido al escrutinio.

Tiene dos géneros: informativo y crítico. El primero refiere a la transmisión directa de eventos como conferencias de prensa, debates y boletines, es decir, la vida interna del Congreso. Esta variable ha existido desde los primeros medios y se relaciona con las primeras etapas de la prensa. Su finalidad principal es la de informar, lo que no la excluye de sesgos editoriales.

El periodismo político, que le siguió cronológicamente y nace con los géneros de opinión, presenta el segundo, pues se supone crítico-racional. Implica un grado mayor de especialización por parte del que escribe y, aunque mantiene la función informativa, busca dar a conocer algo de manera crítica. Su finalidad es contribuir al debate (crítico-racional) y aportar al proceso de racionalidad pública.

Por último, el periodismo de tipo especializado que combina ambas variables: se considera que tiene un grado de especialización, pero un fin informativo. Se ha desarrollado en los últimos años, sobre todo con la institucionalización del Poder Legislativo y la implementación de políticas de transparencia en su función. Así, se deja de lado la transmisión directa y se opta por un análisis de los datos que devienen de la labor del Congreso en el cumplimiento de sus facultades. Por ejemplo, se empieza a publicar información sobre gastos, viajes, conflictos de interés, etcétera.

Cabe destacar, que también influye en este proceso de mediatización la prensa de tipo sensacionalista, la cual, se separa de las antes mencionadas por que su fin es el consumo mismo y se rige por las normas del mercado, sin una clara prioridad informativa o crítica. Por ejemplo, las notas que abundan sobre los diputados federales dormidos en sesiones. Pero, sin duda, influyen de manera negativa en la percepción ciudadana de la función del Congreso.

Todas se constituyen como un cuarto poder en el sistema político, ya que fungen como contrapeso a los otros poderes públicos. En este caso, son múltiples emisores, con dos naturalezas claras: las empresas mediáticas, que poseen intereses económicos y políticos; y, los periodistas, que poseen intereses profesionales. Se dirige a un público masificado constituido por individuos, los cuales se encuentran en una situación activa en tanto desarrollan procesos propios de interpretación pero pasiva ante los medios, pues tienen pocos elementos para retroalimentar el proceso. El canal son los medios de comunicación masivos: prensa escrita, radio, televisión. El mensaje es todo lo relativo al Congreso de la Unión que cumple con ciertos criterios de interés general.

### 3.3.1.2 Comunicación política-analítica

En el desarrollo de esta investigación, se encontró una nueva forma de comunicación política que se propone llamar “analítica”. Con ella, se refiere a la comunicación de los resultados que tienen las actividades que realizan organizaciones de ciudadanos especializados encargadas del monitoreo de la actividad legislativa. Dichos resultados se presentan en formatos de análisis, informes y recomendaciones.

Pretende el cumplimiento del principio de publicidad desde un enfoque riguroso-analítico que permita el mejor entendimiento de las funciones legislativas, como un proceso de ‘traducción’ especializado. Sin ahondar en los procesos propios de estas organizaciones, en este proceso de comunicación, los emisores son Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>87</sup> que reconocen dentro de sus intereses la actividad parlamentaria. El receptor, hasta el momento, son los ciudadanos constituidos como público especializado; aunque tiene una pretensión de universalidad, el trabajo de estas organizaciones tiene poco alcance, llega sobre todo a periodistas, académicos y miembros de los partidos políticos. Se da por múltiples canales, sobre todo, hacen un buen aprovechamiento de las redes socio digitales y plataformas para abrir al público la información; también se realizan conferencias de prensa, coloquios y otro tipo de reuniones. No tiene una reglamentación legal como proceso.

---

<sup>87</sup> Entendidas no como sinónimo de sociedad civil, sino como organización que se dan dentro de ésta con fines propios y características específicas. Vázquez Jiménez (2011) las caracteriza como aquellas asociaciones reguladas por derecho privado que no forman parte de la estructura de gobierno, sostienen estructuras propias de autogobierno y no distribuyen sus excedentes (sin fines de lucro). Además, son aquellas que como un poder fáctico con incidencia política, no buscan el autobeneficio, como sí es el caso de los sindicatos, partidos, gremios, asociaciones, etc. (Pérez, Arango & Sepúlveda, 2011).

### 3.3.1.3 Comunicación política-electoral

La comunicación política-electoral es definida por María José Canel como “aquellas técnicas de comunicación política que utilizan los partidos políticos en un proceso de comunicación social, fundamentalmente de carácter persuasivo, con recursos tanto psicológicos como informativos con el fin de lograr votos para llegar al poder” (Canel, 1999: 33). Al perseguir la preferencia política o electoral, estos procesos de comunicación no son propios del Congreso, sino de los sujetos que lo componen: legisladores (independientes y organizados en partidos políticos); pero importa a esta tesis en tanto es comunicación del trabajo legislativo como mérito individual, lo que desvirtúa al Congreso y su función.

Durante años este no fue un modelo relevante por el tipo de sistema electoral y la competitividad de los partidos; pero la Reforma Política de 2014 la posiciona de nuevo entre los modelos que deben ser considerados al aceptar el principio de reelección para legisladores a nivel federal. Actualmente, la legislación federal electoral carece de regulación en la materia de contenidos, lo que se ejemplifica con el caso del Partido Verde (PVEM) y sus múltiples denuncias por campañas como “Sí cumple”, donde se adjudicaron medidas tomadas por el Congreso.

En este proceso, los legisladores y los partidos políticos son los emisores; los ciudadanos constituidos como electorado son los receptor. El canal son los medios de comunicación masivos y otros recursos electorales: como el correo personalizado y espacios pagados. El mensaje, como se dijo, es el trabajo legislativo desvirtuado, ya que se presenta como mérito propio y se le despoja de su valor público, tratando de convertirlo en valor agregado al momento de las elecciones.

### 3.3.2 El Congreso de la Unión como sujeto

Cuando se lograron las exigencias de democratización, a menor y mayor medida según sea el caso, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas se vieron como herramientas útiles a implementar en todos los órganos de gobierno. A los Congresos y parlamentos, como órganos colectivos representativos, también se les reclamó apertura.

A nivel internacional, se puede retomar la *Declaración por la Transparencia Parlamentaria*. La cual, exhorta a los parlamentos nacionales, supranacionales y subnacionales a generar un compromiso con la transparencia y la ciudadanía. Nace de una

conferencia en la que participaron organizaciones de la sociedad civil que monitorean el trabajo parlamentario. Organizada por el National Democratic Institute, la Sunlight Foundation, la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Omidyar Network, Open Society Institute, National Endowment for Democracy, Banco Mundial y la Embajada de México en los Estados Unidos.

Posterior a su planteamiento, se revisó por la *Open Legislative Data Conference* en París, todo durante el 2012. La versión final se publicó en la *World e-Parliament*, conferencia que se realizó en Roma. Según datos de la página [OpeningParliament.org](http://OpeningParliament.org), son 126 organizaciones en 74 países las que han firmado la declaración. El Senado Mexicano se suscribió el 17 de mayo del 2013, a través del *Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información*, presidido por la senadora Arely Gómez González.

A nivel regional, existe la *Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa*, fundada hace ya más de 3 años. Esta red tiene como principio la coordinación de trabajos de investigación y la realización de acciones incidentes para la transparencia legislativa. Actualmente se extendió a 8 países y tiene como miembros 16 organizaciones. Entre los países en los que se extiende está México. Las organizaciones que forman parte de la red crearon el *Índice Latinoamericano de transparencia legislativa*.

En México, durante muchos años se postergó la demanda por la comunicación del Legislativo federal. Como resultado del Acuerdo político Nacional al que convocó el presidente Ernesto Zedillo y el entonces secretario de Gobernación Esteban Moctezuma, se postuló la *Agenda para la reforma política del Estado*, a mediados de 1995, que paso a las bases de gobernabilidad democráticas. Ésta sostiene la exigencia de un régimen de comunicación social, que comprende el acceso a la información como un punto que recorre transversalmente la totalidad del proyecto (Aguilar Villanueva, 2013).

Antes, la información que se publicaba buscaba cuidar la imagen del grupo entonces mayoritario priísta. Pero, tras la publicación de dicho acuerdo, se puede observar un mayor interés por dar información de calidad que ayude a la cultura política, más allá del cumplimiento legal de los datos (Montaño Ramírez, 2007). Como resultado, en el 2000, el ahora entonces recién llegado presidente Vicente Fox publicó la *Política de Comunicación Social del Gobierno Federal*.

En este sexenio se hace clara la demanda por la Transparencia que se consolida con la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, la cual establece como sujeto obligado al Poder Legislativo. Para que esto sea más real que formal, el Congreso de la Unión debe modificar los Reglamentos de cada una de las Cámaras que lo conforman.

Bajo la lógica liberal: nadie puede legislar sobre el legislativo más que él mismo, por lo que, para que sean sujetos obligados se deben obligar. Esta realidad ha propiciado que el Congreso omita su autorregulación en la materia, más que con medidas menores, por ejemplo, el *Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia* que suscribió el Senado en el 2003 y, posteriormente, el que suscribió en el 2015; y, el *Decreto por el que se expide el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados*, también del 2003. La normatividad del legislativo, sobre todo si se trata de los Reglamentos de las Cámaras, tiene una ventaja: porque no necesita la promulgación del Ejecutivo, ni una revisión y votación bicameral. Esto representa una gran libertad para adoptar modificaciones sin sanción alguna.

El lunes 22 de septiembre del 2014 se firmó la *Alianza por el Parlamento Abierto* (APA), cuyos principios derivan de la *Declaración por la Transparencia Parlamentaria* que se mencionó anteriormente. La firmaron en conjunto el Senado, la Cámara de Diputados, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y 12 organizaciones de la sociedad civil<sup>88</sup>. Los principios del parlamento abierto abarcan 10 aspectos principales: transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, comunicación, información legislativa, información presupuestal, información histórica, accesibilidad de ésta, conflicto de interés y gobierno abierto. A un año de la firma, algunas de las organizaciones antes mencionadas, realizaron en conjunto el *Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México* que presentaron el 15 de abril del 2015. En éste, se evaluaron a los 34 cuerpos legislativos que existen en la

---

<sup>88</sup> Estas organizaciones son: Fundar, Visión Legislativa, Impacto Legislativo, Transparencia Mexicana, IMCO, Gesoc, Sonora Ciudadana, Borde Político, Consorcio, Arena Ciudadana, OPI y Social TIC.

nación. La Cámara de Diputados y el Senado de la República, que importan para este trabajo, fueron los mejor “calificados”<sup>89</sup>.

Ambas carecen de mecanismos efectivos para la participación ciudadana y la rendición de cuentas. No cumplen con informar sobre conflictos de interés que pueden tener los legisladores, por lo que el control de su ejercicio es menor, incluso, fallan en detallar un código de ética para los servidores públicos. No publican información presupuestal a detalle, la información está en formatos poco accesibles y no realizan actividades a favor del Gobierno Abierto. Parece obvio que aún queda mucho camino por recorrer en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, así como los mecanismos para la participación ciudadana. Por eso, es importante plantearnos modificaciones estructurales en el Congreso de la Unión, pues la misma estructura es tan cerrada que genera opacidad.

El estudio antes citado no hace referencia a la estructura, se limita a calificar algunos mecanismos. Pero, para entender la opacidad que genera la estructura orgánica es importante analizar no sólo la composición, también los procesos. Para que se alcancen los objetivos, se debe exigir que no sólo el Congreso sea sujeto obligado, también los grupos parlamentarios, los partidos políticos, todos los órganos de las Cámaras, sobre todo la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. Necesitamos, que las decisiones en el Congreso no se negocien antes de la racionalización pública, del debate y la deliberación.

Para cumplir con los principios de transparencia y publicidad a los que está obligado legalmente como sujeto público, el Congreso recurre a la comunicación política-institucional.

### 3.3.2.1 Comunicación política-institucional

Para María José Canel (2006), la comunicación de las instituciones es diferente a la política-electoral debido a que tienen naturalezas distintas: mientras la segunda busca obtener el poder; la primera consiste en ejercerlo, distribuirlo y generar las condiciones para realizar el bien público. En este proceso, la institución comunica. Por ello, resulta elemental definir a la institución pública:

---

<sup>89</sup> Las calificaciones no varían mucho. Ambas cámaras tienen “Muy satisfactorio” el principio 1. Derecho a la Información, 6. Información histórica y 8. Accesibilidad y difusión, aunque les falta garantizar el acceso a las sesiones de las comisiones. “Satisfactorio”, concuerdan en el principio 3, relativo a la información parlamentaria, aunque la Cámara de Diputados no sube explicaciones sobre funcionamiento ni procesos. El Senado tiene, a su vez, en esta categoría el principio 5 de información sobre legisladores, una categoría mayor al cumplimiento de éste en la Cámara de Diputados, calificado como “Insatisfactorio”.

La institución está compuesta por personas; pero no se intensifica con una de ellas. Como tal, tiene personalidad jurídica propia, que es distinta de la personalidad que tiene cada una de las personas que en ella están. Así, el Gobierno está formado por un conjunto de personas (...). Y cuando actúa, lo hace como institución (con su personalidad jurídica propia), y no bajo el nombre propio de una de las personas que están en el Gobierno. Además, la institución sobrevive a sus miembros: el Gobierno, como institución, sigue existiendo aun cuando dejen el mismo todos los ministros (Canel, 2014: 27).

Se entiende, que el Congreso de la Unión como sujeto comunica. Este proceso tiene como base el principio de publicidad del poder, que se traduce en la transparencia como política pública y se imprime en el Derecho a la información garantizado constitucionalmente. Como se dijo, es reconocido legalmente como sujeto obligado a publicar la información que use o resulte de su actividad.

Como emisor, el Congreso fue relegado, ya que este papel recayó en el Ejecutivo Federal y los medios de comunicación masiva por alrededor de 80 años. Los congresos constitucionales del siglo XIX reconocieron la necesidad de que los debates parlamentarios y las leyes fueran conocidas por todos, por lo que el acceso al pleno era público. Para ello, establecieron constitucionalmente la obligatoriedad de publicar cualquier decisión tomada. Pero dicha obligación nunca fue planteada como parte de las facultades del Congreso, sino como parte de las responsabilidades constitucionales del Ejecutivo, y se dejó a cargo de la Secretaría de Gobernación. Dicha tarea fue retomada por la Constitución de 1917, para lo que se crea el Diario Oficial, que en 1987 se le agregará el término de Federal (Secretaría de Gobernación, *Breve historia del Periódico Oficial en México*).

Lamentablemente, las publicaciones oficiales resultaban poco accesibles al ciudadano promedio; por lo que, se esperaba que los medios sirvieran como filtros que ayudaran al entendimiento de los procesos legislativos y sus resoluciones. Para ello, funcionaron de forma limitada, debido a las líneas editoriales, a los intereses sociales y políticos de medios y periodistas, así como a las preferencias de los espectadores (como se explicó en el punto 3.3.1.1). Bajo la pretensión de impulsar una cultura política democrática, se cayó en un estado de desinformación por parte de la sociedad, falta de confianza institucional, mala imagen pública de la labor legislativa y crisis de legitimidad.

Fue hasta 1995, tras la publicación de la *Agenda para la reforma de los poderes públicos* –que comprendía en uno de sus apartados: “Reforma para la comunicación social y la participación ciudadana”, la exigencia de un régimen de comunicación social como base de gobernabilidad democrática (Aguilar Villanueva, 2013)– que se retoma la importancia del papel del Congreso como emisor en diversos procesos de comunicación política que ayudaran su vinculación con la ciudadanía y mejoraran las vías institucionales para la toma de decisiones.

Como un intento para hacerlo posible, por ejemplo, nace en 1998 el Canal del Congreso que se reglamenta con la reforma a la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* del año siguiente. En el 2000 y 2001, inicia sus transmisiones regulares a través de los sistemas de TV por cable y por los sistemas de TV restringidos vía satélite. A partir del 2005, transmite programación las 24 horas (Navarro & Salas, 2008). Actualmente, transmite en televisión abierta por medio de dos canales, uno para cada Cámara, y cuenta con un proyecto de radiodifusión y una página de internet.

En este modelo, el emisor es el Congreso de la Unión como institución; el receptor son los individuos constituidos como público, los cuales serán directamente implicados por las medidas comunicadas; los canales son múltiples: el Canal del Congreso, las plataformas digitales: páginas web y redes sociales, y el uso de tiempos oficiales para la difusión de su labor en los medios masivos. A pesar del largo recorrido que se ha hecho, no se ha posicionado como un emisor importante en procesos de comunicación política que permitan la vinculación entre sociedad civil, sociedad política y Estado.

### 3.3.3 El Congreso de la Unión como espacio

Como se trató ya en el Capítulo 1 y 2, el Congreso de la Unión como institución que posee el Poder Legislativo, cumple en principio una función como espacio de los discursos políticos. Por ello, es el primer espacio legítimo de comunicación política. En México se consolidó como la vía institucional para la resolución de conflictos, expresión de intereses y articulación de la nación; a la vez, es un espacio para la resolución de controversias entre órganos de gobierno, como se mostró en sus facultades.

Al ser un espacio, permite que se dé la comunicación política en dos niveles: intra-institucional e inter-institucional. La primera refiere a los procesos de comunicación que se

dan adentro de la institución; la segunda, a los que se dan entre instituciones. Ya que es en el cumplimiento de sus facultades (C. 2) que se dan estos procesos de comunicación política, son procesos reglamentados que dejan poco espacio a la creatividad y excepción.

### 3.3.3.1 Comunicación política intra-institucional

En este modelo se entienden los procesos de comunicación política que se dan dentro del Congreso de la Unión para el cumplimiento de sus funciones, sobre todo, la legislativa; bajo el principio de racionalidad pública de la ley. Es uno de los procesos más regulados, ya que la Ley Orgánica y los Reglamentos internos del Congreso definen a los actores, sus facultades, formas de participación y tiempos (Anexo 2).

Los emisores en esta comunicación son múltiples: en principio los partidos políticos (desde su reconocimiento constitucional en 1967) que se organizan en grupos parlamentarios para participar de ella; las comisiones; los ciudadanos (a partir de que se les faculta con iniciativa de ley en la Reforma del 2014); los Congresos Locales; periodistas políticos; organizaciones y asociaciones civiles; grupos de interés y Cámaras de la Industria. Los receptores son los mismos. La comunicación se da principalmente de forma personal, pero el Congreso tiene medios de comunicación internos: Gaceta, Diario de debates, etc. Lo que se comunica es la voluntad política y los intereses de los actores.

Se puede definir al proceso legislativo como “una forma del proceso cognoscitivo; a través de él se busca el conocimiento de una materia con vista a normarla, sentenciarla o resolverla; implica, además, la posibilidad de conocer la norma en sí, saber de su oportunidad y de su adecuación a la conducta, situación o hechos susceptibles de ser reglados.” (Arteaga Nava, s/f: 50). Como se aclara, hay normas que regulan este proceso para evitar errores, improvisación y aprobaciones de leyes sin su anterior razonamiento. Así, no se deja el

procedimiento al criterio del legislador, pues se observa y se realiza de acuerdo a los imperativos estipulados en el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cámaras.

La complejidad de los procesos legislativos determinan el alcance de la ley, por ejemplo, una ley general se discutirá y aprobará por las dos Cámaras, intervendrá el Ejecutivo y participarán los Congresos locales; en cambio, las modificaciones al Reglamento Interno se discuten y aprueban por cada Cámara, por lo que su alcance se limita a los legisladores que en ella proceden.

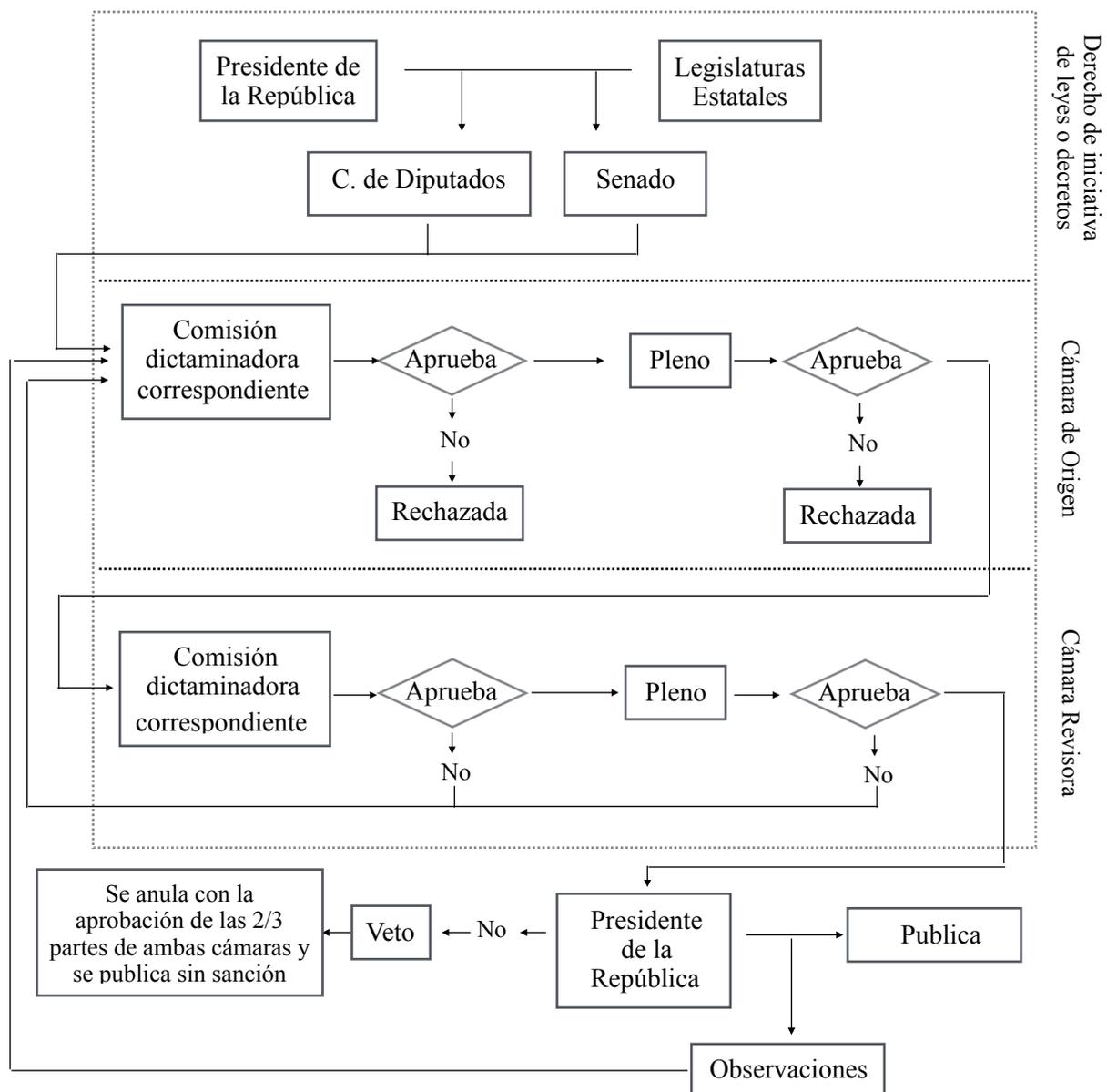
Los actores que tienen el derecho de iniciar leyes son: el Presidente, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. Estas iniciativas serán turnadas por la Mesa Directiva y pasaran a Comisión o comisiones en la Cámara de Origen, que es aquella en la que se presente la Iniciativa.

La Comisión a la que se remita debe tener relación con el tema y tendrá, a su vez, una comisión colegisladora y la de Régimen, Reglamentos y Prácticas Reglamentarias. Por ejemplo, para un proyecto de reforma constitucional en materia de Transparencia la iniciativa pasará a la Comisión de Puntos Constitucionales, a la de Transparencia y a la de Régimen, Reglamentos y Prácticas Reglamentarias.

Las Comisiones analizan la iniciativa o iniciativas relativas y generan un dictamen. Presenta al Pleno de la Cámara. Se vota el proyecto de ley o decreto. Si se aprueba se envía a la otra Cámara en condición de minuta. Si no se aprueba se decide en votación económica si se regresa a las comisiones para las modificaciones o si se desecha por completo.

La Cámara revisora puede: 1) aprobar el proyecto en los términos enviados; 2) desechar en su totalidad el proyecto, se turna a Comisiones para su dictamen, discusión y aprobación; 3) desecharla en parte, modificarla y adicionar el proyecto, devolviéndola a la Cámara de Origen para que discuta los cambios propuestos.

Si la Cámara de origen la aprueba se remite al Ejecutivo para su publicación. El Ejecutivo tiene como derecho hacerle modificaciones al dictamen, tiene 30 días para hacerlo, si no entrega modificaciones tiene 10 días para publicarla. En caso de que pasados esos 10 días no la publique, regresará a la Cámara de Origen y ésta con la votación de las 2/3 partes podrá eliminar el veto y publicarla en el Diario Oficial de la Federación con carácter de ley. En el siguiente esquema se observa el proceso legislativo de manera básica:



Esquema de elaboración propia con base en la normatividad vigente.

En este proceso la única información que se somete al principio de la publicidad son los documentos oficiales: la iniciativa, los dictámenes de las sesiones de comisiones, la discusión del pleno, la votación, las minutas. Pero no está regulada bajo la lógica de transparencia la información sobre: sesiones de comisiones, discusiones, negociaciones, acuerdos; mecanismo por el que la Mesa Directiva turna a Comisión, información sobre conflicto de interés de los miembros de las comisiones, negociaciones para dar prioridad a una ley sobre la otra, presupuesto; negociaciones de la Jucopo para las modificaciones en comisiones y las votaciones en Pleno; decisión de voto por los grupos parlamentarios,

discusiones, negociaciones, justificaciones, información que muestre conflicto de interés entre miembros e iniciativa.

Por ello, nos enteramos de acuerdos entre la Jucopo de la Cámara de Diputados y la Jucopo del Senado para aprobar sin modificaciones una serie de leyes “atoradas” antes del fin del periodo de sesiones, pero seguimos sin saber quién propuso que esto sucediera, sus razones, las negociaciones que se realizaron entre partidos, la actividad del cabildeo, las implicaciones de que no se revisaran las leyes, la opinión de los grupos parlamentarios, los incentivos que recibieron para votar, cómo se aceleró el proceso de comisiones, etcétera<sup>90</sup>.

### 3.3.3.2 Comunicación política inter-institucional

En ésta se entienden los procesos de comunicación política que se dan entre los poderes de la Unión, bajo el principio de la división de poderes por facultades. Así, se da en el cumplimiento de las funciones de contrapeso y corresponsabilidad que tiene el Congreso. En la producción legislativa, el emisor y receptor es la Cámara Colegisladora, que representa intereses diferentes bajo la lógica de representatividad territorial y estatal; en el caso de las funciones presupuestales, la Cámara de Diputados comunica con el Poder Ejecutivo y los órganos autónomos competentes como la Auditoría Superior de la Federación; con las funciones de ratificación, el Senado se comunica con el Ejecutivo Federal; en sus facultades de control, el Congreso se comunica con el Ejecutivo para la entrega y revisión de informes y proyectos; por último, en sus facultades judiciales, en el caso de juicios políticos, se separan como parte acusatoria y de resolución las Cámaras.

---

<sup>90</sup> Más allá de que los dos órganos de gobierno principales de las Cámaras sean cero democráticos y la estructura sea tan cerrada que se reparten la presidencia de éstos los partidos mayoritarios, como es el caso de la Mesa Directiva en el Senado que por acuerdo cada 6 años la preside el PRD y entre esos 6 años se turnan uno y uno el PAN y el PRI; se debe plantear no sólo una reforma a la estructura orgánica, sino una reforma al proceso legislativo para sujetarlo al principio de transparencia en todo su desarrollo.

## CONCLUSIONES

La teoría nos da pautas para entender el desarrollo de ciertos principios y su aplicación a la normatividad que rige a las naciones. Por ello, para entender a las democracias constitucionales, se debe partir de la descripción de sus dos teorías fundantes: el liberalismo y la democracia.

En el siglo XIX, México pasó por cinco constituciones, que se tradujeron en: dos imperios, dos repúblicas centralistas, tres repúblicas federales y dos dictaduras. Durante este periodo, se observa cómo se aplican los valores liberales a la situación nacional y un primer intento de consolidar un sistema democrático. Pero el contexto mexicano difiere en gran medida del contexto europeo donde se desarrollaron estas doctrinas, lo que llevó a un desarrollo constitucional del sistema político de múltiples contradicciones.

De este periodo, quizá la Constitución más importante es la *Constitución de 1824*, ya que, es la primera en establecer un modelo republicano y federal que se imprimió en un sistema bicameral cercano al parlamentarismo (ya que el Ejecutivo federal era electo por las legislaturas locales). También es el momento en la historia donde se consolida el reconocimiento de la soberanía en el Poder Legislativo, el cual, durante este periodo se posicionó como un poder predominante que trató de apaciguar la inestabilidad política y la incertidumbre económica. A pesar de estas bases, el sistema que se propuso distaba de lo perfecto; por ejemplo, los conflictos que sucedieron durante la vigencia de esta constitución se dieron principalmente porque el vicepresidente era el segundo en votos, o sea, el antes adversario electoral del Presidente.

La división de poderes y los límites se difuminaron con el papel predominante del Legislativo, por lo que los conservadores, en la *Constitución de 1836*, crearon instituciones para controlarlo, como el Supremo Poder Conservador. También, tras el primer Imperio, el papel del Ejecutivo generó desconfianza. Aunado a lo anterior, la falta de respuesta a las demandas y necesidades por parte de la administración pública llevó a un sistema centralizado que se reprodujo en 1843 y se agotó para 1847, que vuelve la administración federal.

La última Constitución de este siglo es la de 1857, la cual retomó las bases de la *Constitución de 1824*, lo que no implica una réplica de ésta. De hecho, una de sus contribuciones es la disposición constitucional que establece el sistema representativo mexicano. A pesar de sufrir pocas modificaciones, durante su vigencia se dieron múltiples

sistemas: una república federal, un imperio, otra república y, por último, una dictadura. En la práctica política, es durante este periodo que el Congreso se consolida como el espacio donde se expresan las corrientes de pensamiento liberales, federales y donde se ve la aplicación de los principios en la ley. Son estas distintas corrientes de pensamiento, y la expresión de los primeros campos ideológicos bajo el nombre de uno de los candidatos: lerdistas, porfiristas, juristas, lo que generó estos múltiples sistemas, pero también fue la realidad social, política y económica que modificó las relaciones de poder.

Aunque implicó muchos avances en la unificación nacional, el crecimiento económico y la estabilidad política; es en este momento de la historia donde el sistema político se transforma en un poder personal que recae en la figura del Ejecutivo, lo que, generó que muchas veces éste recurriera a instancias extracongresuales y no institucionales para la resolución de problemas de carácter nacional. Con ello, el Congreso se subordinó a una lógica en la que cedió su papel como espacio de resolución de controversias, en la que surgieron nuevas formas de representación no política que actuaron en lo público. Lógica que trastocó los valores liberales y dio como resultado un nuevo proyecto nacional y un nuevo siglo.

México en el siglo XX, con la Constitución de 1917, aún vigente, ha visto muchos gobiernos y ha pasado por múltiples procesos. De los cuales, el más importante para el papel del Congreso fue el Presidencialismo, que nace con la tradición política del poder nacional personal en la figura del Ejecutivo, con las instituciones, sus facultades constitucionales y el nacimiento del partido oficial con su lógica corporativista. Gracias a lo anterior, el papel del Legislativo se subordinó al Ejecutivo y el Congreso perdió su lugar como espacio de debate público y toma de decisiones, papel que retomó el PRI.

Ahora, se vive un periodo coyuntural en el proceso de reinstitucionalización del Congreso de la Unión, que incluso, podría ser visto como un retroceso<sup>91</sup>. Por ello, más que nunca, es importante hablar de su actuación política y su acción comunicativa. Sus procesos de comunicación política toman relevancia ante nuevas instituciones como la iniciativa de ley ciudadana, la consulta popular, los gobiernos de coalición y otras, que están quitándole el monopolio de la representación política a los partidos y están dándole un nuevo papel al

---

<sup>91</sup> Si se retoma el Pacto por México, se observa un retroceso en la lógica legislativa federal debido a la usurpación de facultades por parte de las cúpulas partidistas y el papel al que se sometió a la oposición, sin una real posibilidad de incidencia en la toma de decisiones.

ciudadano en el sistema político mexicano. Es importante estudiarlos desde una perspectiva compleja.

Los modelos que experimenta el Congreso de la Unión se han desarrollado de forma poco planeada y sobre todo empírica, pero resultan poco sostenibles en una nueva lógica democrática y una nueva realidad del sistema político mexicano. Ante la coyuntura, es de vital importancia que se cuestione la naturaleza y lógica de estos procesos y se persiga su profesionalización y regulación; con el fin de que sean más eficientes y privilegien el bien público y la cultura política democrática.

Será labor de investigaciones posteriores el análisis detallado de cada uno de los modelos de comunicación política, sus bases institucionales, culturales, propuestas de regulación y consecuencias en el sistema político, así como su papel vinculante entre sociedad civil, sociedad política y Estado.

## ANEXOS

Anexo 1. Constitución de 1917 y Reformas al Poder Legislativo

(29.01.2016)

Art.	Reformas	Texto
<b>De la elección e Instalación del Congreso</b>		
51	2	1917: La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años. Por los ciudadanos mexicanos.
	1933	Se amplía el periodo de 2 a 3 años
	1977	Se establece que por cada diputado propietario se elegirá un suplente.
2016: La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.		
52	8	1917: Se elegirá un diputado propietario por cada setenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo-general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuere menor que la fijada en el artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.
	1928	Se aumenta a 100 mil el número de habitantes por diputado, o fracción de 50 mil; se establece que en ningún caso la representación del Estado será menor a dos diputados.
	1942	Se aumenta a 150 mil o fracción de 75 mil.
	1951	1 diputado por 175 mil o fracción de 80 mil.
	1960	1 x 200 mil o fracción de 100 mil.
	1972	1 x 250 mil o 125 mil.
	1974	Se elimina consideraciones a territorios.
	1977	Se instaure un sistema mixto, por lo que cambia la redacción y se establece: "estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".
1986	Se aumenta el número de diputados plurinominales a 200.	
2016: La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.		
53	3	1917: Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.
	1977	Se agrega al artículo 51 y se establece la demarcación territorial de los 300 distritos uninominales y su distribución entre las entidades federativas (no menor a dos diputados por Estado). Y se fija la cantidad de 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, con hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.

	1986	Se aumenta a 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales. Se mantienen cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.
<p>2016: La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.</p>		
54	8	1917: La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.
	1963	Se agrega la figura del diputado de partido, iguales en derechos y obligaciones, y se establece una cuota de cinco diputados si el partido nacional (con un año de registro) obtiene el 2.5% de la votación total. Uno más por cada 0.5% hasta llegar a veinte. Si el partido logra la mayoría en veinte o más distritos, no tiene derecho a diputados de partido.
	1972	Se modifica el porcentaje de votos para la acreditación del partido político nacional a 1.5 del total de la votación y se aumentan de veinte a veinticinco diputados máximo. También, se incrementa el número de distritos electorales para tener derecho a diputados de partido; pudiendo acreditar hasta veinticinco diputados por todo tipo de representación.
	1977	Se elimina la figura del diputado de partido y se establece el sistema de diputaciones plurinominales. Se fijan 100 diputados según el principio de representaciónn promocional y el sistema de listas regionales. Para ello, el partido debe acreditar su participación en 1/3 parte de los 300 distritos uninominales; no debe haber obtenido 60 o más constancias de mayoría; debe alcanzar 1.5% del total de la votación.
	1986	Se aumenta el número de diputados plurinominales a 200. Si el partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva no puede tener diputados plurinominales, tampoco si sus constancias de mayoría relativa implican la mayoría en la Cámara.
	1990	Para poder tener listas debe acreditar su participación en 200 distritos uninominales; debe alcanzar mínimo 1.5%. Ningún partido puede contar con 350 diputados (electos por ambos principios). Se establece la cláusula de gobernabilidad.
	1993	Se disminuye el máximo de diputados a 315 por ambos principios. Ningún partido con 60% o menos de votación nacional puede contar con más de 300 diputados.
	1996	Se aumenta a 2% del total de votación para tener derecho a diputados plurinominales. Se disminuye de nuevo el máximo de diputados por ambos principios a 300. Se deroga la cláusula de gobernabilidad.
	2014	Se aumenta al 3% de votación total.
<p>2016: La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley: I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales; II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a</p>		

que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional; III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes. IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

55	8	1917: Para ser diputado se requiere los siguientes requisitos: I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. II.- Tener 25 años cumplidos el día de la elección. III.- Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular. IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. V.- No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección. Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes de la elección. VI.- No ser ministro de algún culto religioso.
	1933	Se agrega como prohibición no estar comprendido en alguna de las incapacidades del artículo 59.
	1972	Se cambia a 21 años cumplidos el día de las elecciones.
	1974	Se elimina la acotación de Territorio en la fracción III.
	1977	Se añade como requisito a las diputaciones plurinominales ser originarios de alguna de las entidades que comprenda la circunscripción, o vecino con residencia efectiva.
	1994	El periodo para separarse de su cargo para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de dos años.
	2007	Se añade la prohibición de los titulares de los organismos autónomos, descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal (al menos que se separen del cargo 90 días antes de la elección); del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; del Instituto Federal Electoral (al menos que se separen 3 años antes); el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ni los titulares de alguno de sus órganos político-administrativos.
	2014	Se cambia el nombre del Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral.
	2016	Se cambia la figura del Jefe de Gobierno del DF por Jefe del Gobierno y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México.

2016: Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. II. Tener veintinueve años cumplidos el día de la elección; III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular. IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección. No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección. Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección; VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el art. 59.

56	5	1917: La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.
	1933	Se elimina la calificación de la elección por las legislaturas locales.
	1986	Se establece la renovación por mitad del Senado cada tres años. Se retoma la calificación de las elecciones por las legislaturas estatales y, en el caso del DF: por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
	1993	Se eleva el número de Senadores a 4 por Estado, de los cuales 3 son por mayoría relativa y 1 por primera minoría (dada por listas). Se retoma la renovación completa cada 6 años.
	1996	Se adapta el sistema de representación proporcional: se fijan 128 senadores, tres por Estado y DF: dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. La senaduría de primera minoría se asignará al partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional.
	2016	Se cambia la redacción de DF a Ciudad de México.

2016: La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las

reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.		
58	3	1917: Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.
	1933	Se redacta de la siguiente manera: “Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.”
	1972	Se reduce la cantidad de edad a 30 años.
	1999	Se reduce a 25 años cumplidos.
2016: Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.		
59	2	1917: Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.
	1933	Se establece la no reelección en los legisladores: “Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; para los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”
	2014	Se permite la reelección de los senadores hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados por cuatro consecutivos. Postulados sólo por los mismos partidos o uno de los partidos de la coalición, salvo que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.
2016: Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.		
60	6	1917: Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros, y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable.
	1977	Se implementa el sistema de Colegios electorales para la calificación de las elecciones. El de la C. de Diputados se integrará por 60 presuntos diputados votados por mayoría y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta. El del Senado, con presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del DF. Se puede reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	1981	Se cambia la redacción a: “60 de los electos en los distritos uninominales y 40 de los electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación.”
	1986	Se establece que el Colegio Electoral de la C. de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados. El del Senado: con los presuntos senadores y con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio. Se fija la responsabilidad del Gobierno Federal de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales.

	1990	Colegio Electoral de la C. de Diputados por 100 presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda (total de las constancias otorgadas).
	1993	Se le da la tarea de calificar las elecciones, otorgar constancias, asignar senadores de primera minoría, asignar diputados y senadores plurinominales, al Instituto Federal Electoral (art. 41). Pueden ser revisadas sólo por el Tribunal Federal Electoral.
	1996	Se añade que las determinaciones podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Las resoluciones de las salas regionales podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección.

2016: El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley. Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley. Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

61	1	1917: Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.
	1977	Se agrega en la redacción: “El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

2016: Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

62	1	1917: Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.
	2016	Se cambia la redacción de Estados a entidades federativas.

2016: Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición

será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

63	3	1917: Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley, y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen, se entenderá por eso solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.
	1963	Se establece una sanción a los diputados o senadores que no se presenten sin causa justificada a desempeñar su cargo, serán responsables también los Partidos Políticos Nacionales que los postularon cuando acuerdan que sus miembros no se presenten a desempeñar funciones.
	1993	Se añade que las Cámaras no pueden abrir sesiones ni ejercer sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Si los legisladores no se presentan en los siguientes 30 días se entenderá que no aceptan su encargo y se convocará a los suplentes. Si estos no se presentasen en un plazo igual: se declarará vacante y se convocará a elecciones.
	2003	Se especifica que las vacantes se cubrirán por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias. La vacante de senadores plurinominales será cubierta por la fórmula del mismo partido que siga en el orden de lista nacional; los electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

2016: Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente. Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa

justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla. Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

65	5	1917: El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes: I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los Secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República; II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y III.- Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución.
	1977	Se modifica la redacción a: “El Congreso se reunirá a partir del día 1o de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.”
	1986	Se cambia el día de inicio de sesión al 1o de noviembre de cada año, para celebrar un Primer Periodo de Sesiones Ordinarias. Se establece el 15 de abril de cada año para iniciar un Segundo Periodo.
	1993	Se restablece el 1p de septiembre para el primer periodo de sesiones y se fija el 15 de marzo para el segundo.
	2004	Se modifica el inicio del segundo periodo al 1º de febrero de cada año.
	2014	Se añade una excepción para el inicio del primer periodo de sesiones: cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto.
2016: El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución. En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.		
66	2	1917: El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.

	1986	Al establecerse dos periodos se fija que ambos durarán el tiempo necesario, pero el Primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el Segundo hasta el 15 de julio del mismo año.
	1993	Se modifica: el primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año. Cuando el Presidente de la República inicie su encargo según el artículo 83, las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril.
2016: Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.		
67	1	1917: El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo convoque para ese objeto; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo Presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, cuando se trate de asunto exclusivo de ella.
	1923	Se cambia la redacción a: “El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se extremarán en la convocatoria respectiva.”
2016: El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.		
69	4	1917: A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del País; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.
	1923	Se diferencia entre el informe del Presidente de la República cuando se inicien sesiones ordinarias y el del Presidente de la Comisión Permanente, cuando sean extraordinarias. Este último será para informar sobre los motivos de la convocatoria.
	1986	Se modifica la redacción para agregar mayúsculas.
	2008	Se agrega la responsabilidad de las cámaras de analizar el informe y su posibilidad de solicitar al Presidente de la República el ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.
	2014	Se elimina al Procurador General de la República. Se añade la obligación del Presidente de presentar, en el primer año de su mandato en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública ante el Senado para su aprobación.

2016: En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad. En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

70	1	1917: Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto).
	1977	El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

2016: Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)." El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

#### **De la Iniciativa y Formación de las leyes**

71	3	1917: El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I.- Al Presidente de la República; II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y III.- A las Legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente (sic) de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.
	2011	Se modifica la última parte del artículo para eliminar de la redacción el Reglamento de Debates e incluir "sus reglamentos respectivos".
	2012	Se añade la posibilidad de la iniciativa ciudadana, cuando los ciudadanos equivalen al 3% de la lista nominal, el trámite se delimitará por la Ley del Congreso. Se establece que, el día de apertura de cada periodo ordinario, el Presidente de la República puede presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente o darle ese carácter a dos que hubiese presentado en periodos anteriores y estén pendientes. Dichas iniciativas deberán ser discutidas y votadas en un plazo máximo de 30 días en cada cámara (origen y revisora). Las reformas constitucionales no pueden tener carácter de preferente.
	2016	Se agrega al inciso III. la Ciudad de México

2016: El derecho de iniciar leyes o decretos compete:  
 I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas. El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

72	2	<p>1917: Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. C. El Proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales. D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones. E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las</p>
----	---	---

	sesiones siguientes. F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara. J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84.
1923	Se une el inciso J con el I y se elimina la acotación del artículo 84.
2011	Se corrige la redacción de Reglamento de Debates por Ley del Congreso y reglamentos respectivos. Se amplía el periodo del inciso B de 10 días útiles a 30 naturales después de su recepción. Vencido el plazo, el Ejecutivo tiene 10 días para promulgar y publicar la ley o decreto; el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Si el Congreso cierra o suspende sesiones, lo hará la Comisión Permanente.

2016: Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente. C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic DOF 05-02- 1917) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales. D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones. E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la

Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes. F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

I (sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

#### De las Facultades del Congreso

73	77	<p>1917: El Congreso tiene facultad:</p> <p>I.- Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal; II.- Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política; III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto: 1o.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos. 2o.- Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política. 3o.- Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio de trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva. 4o.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que se sea pedido. 5o.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras. 6o.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate. 7o.- Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados; IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso; V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes: 1a.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. 2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.</p>
----	----	--

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. 4a.- Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en todo caso. En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán estos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios. A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si se observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo. 5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente; VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto; VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; IX.- Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones; X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución; XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; XII.- Para declarar la guerra, en sita de los datos que le presente el Ejecutivo; XIII.- Para reglamentar el modo cómo deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra; XIV.- Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio; XV.- Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos; XVI.- Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. 1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. 2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República. 3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País. 4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan; XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas; XIX.- Para fijar las reglas a que debe

	<p>sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos; XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano; XXI.- Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; XXII.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación; XXIII.- Para formar su reglamento interior, y tomar las providencias necesarias a fin de hacer escurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes; XXIV.- Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor; XXV.- Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios; XXVI.- Para aceptar las renunciaciones de los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutes de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas; XXVII.- Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República; XXVIII.- Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución; XXIX.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República; XXX.- Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas; XXXI.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>
1921	<p>Se cambia la redacción de la Fracción XXVII y se añade la facultad de organizar, sostener, en toda la República, así como de legislar en todo lo referente, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales. Se cambia República por Nación. La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles, sin afectar la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo.</p>
1928	<p>Se modifica la base cuarta de la fracción VI y se le da la facultad de nombramiento de Magistrados, que antes recaía en el Congreso de la Unión, al Presidente de la República. Estos nombramientos se someterán a la aprobación de la Cámara de Diputados. Se establece un periodo de 10 días para la aprobación o negación de ésta. Si la cámara no resolviere dentro de dicho periodo, se tendrán por aprobados. Sin la aprobación de la Cámara, no podrán tomar posesión. Si la Cámara no aprueba dos nombramientos sucesivos de la misma vacante, el Presidente hará un tercero que tomará el puesto como provisional. En el caso de faltas temporales por más de tres meses, serán éstos substituidos mediante nombramientos que el Presidente someterá a la aprobación de la C. de Diputados y en sus recesos a la de la Comisión Permanente.</p>
1928	<p>Se acota el DF y Territorios Federal. Se eliminan las bases primera y segunda sobre la división del Distrito Federal y su administración. La 3a pasa dividirse en tres y a formar la 1a, 2a y 3a base de la siguiente manera: “1a.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determina la Ley respectiva. 2a.- El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernación, que</p>

	dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. 3a.- Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.”
1929	Se incorpora a la fracción X la facultad de expedir leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 constitucional, su aplicación se le da a los Estados, excepto cuando trate de: ferrocarriles y empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas.
1933	Se agrega al inciso X la industria textil como asunto.
1933	Se modifica la fracción XXVI y queda: la facultad de conceder licencia al Presidente de la República y designar substituto interino o provisional, de acuerdo con los artículos 34 y 35 constitucionales.
1934	Se cambia la redacción de la fracción XVI y queda: “Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.”
1934	Se añade a la fracción X la facultad de legislar sobre energía eléctrica, se señala la participación de los Estados y Municipios en el rendimiento de los impuestos sobre energía eléctrica, según se acuerde. Por último: se consideran también las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones.
1934	La fracción XXVII pasa a ser la fracción XXV.
1934	Se establece en la fracción VI, base 4a, último párrafo: la posibilidad de privar a los Magistrados y Jueces de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111 o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.
1935	Se agrega a la fracción X la facultad de legislar en materia de industria cinematográfica.
1940	Se acota la industria eléctrica dentro de la fracción X, cuando se habla de la excepción de aplicación de las leyes de trabajo correspondiente a los Estados.
1940	Fracción VI, base 2a: se cambia el Gobierno de los Territorios antes a cargo de Gobernación, por Gobernadores que dependen directamente del Ejecutivo Federal. Se establece la división de los Territorios en municipalidades a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa.
1942	Se elimina de la fracción IX la posibilidad de expedir aranceles sobre el comercio extranjero. Se cambia la fracción XXIX por la facultad de establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados por la Federación y otras especiales: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos relativos, explotación forestal. Por último, la fracción XXXI se convierte en la XXX.
1942	Se agrega a la fracción X la facultad de legislar sobre hidrocarburos.
1944	Se modifica la redacción de la fracción XIV y queda: “Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.”
1944	Se acota en la fracción VI que sucede ante la falta de un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, en tal caso, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la C. de Diputados o Comisión Permanente. Se añade en la redacción que los Jueces de Primera Instancia del DF y Territorios son

	nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del DF de acuerdo a lo que la ley correspondiente señale.
1946	Se añade en la redacción de la fracción VIII que: “Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.”
1947	Se agrega a la fracción X la facultad de legislar sobre juegos de apuestas y sorteos.
1949	Se adiciona a la Fracción XXIX la posibilidad de establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de cerveza.
1951	Fracción VI, base 4a, último párrafo, se añade la posibilidad de reelección para los Magistrados y los Jueces.
1966	Se incorpora a la fracción la facultad de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. También el dictado de leyes que distribuyan entre los niveles de gobierno la función educativa y las aportaciones económicas.
1966	Se cambia la Fracción XIII para establecer la facultad de “dictar leyes según las cuales deben declararse buenos o malos los presos de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.”
1967	Se agrega la Fracción XXIX- B que establece la facultad de legislar “sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.”
1971	Se modifica en la base cuarta de la fracción XVI el término raza por especie humana. Se incorporan las medidas adoptadas para la prevención y el combate de la contaminación ambiental.
1974	Se elimina el término Territorios a la fracción I y fracción VI. Se deroga la fracción II. De la fracción VI, se deroga la base 2 y 3. En la fracción VI base cuarta, se acota que los jueces de primera instancia, menores y correccionales “y los que son cualquiera otra denominación” que se creen en el DF serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del DF. En la base 5a se establece que: “El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien le nombrará y removerá libremente.”
1975	Se adiciona la fracción X para agregar la legislación en materia de energía eléctrica y nuclear.
1976	Se instituye la Fracción XXIX-C, la cual señala la facultad de expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.
1977	Fracción VI, 2a base: se abre posibilidad de referéndum e iniciativa popular. Se derogan las fracciones: XXIII y XXVIII.
1982	Se anexa a la fracción X la facultad de legislar sobre servicios de banca y crédito. Se modifica la redacción de la fracción XVIII por: “dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas”
1982	Fracción VI, base 4a, último párrafo: se aclara que podrán ser destituidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

1983	Se añaden tres fracciones XXIX: “D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concentración y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.”
1987	Se agrega la fracción XXIX-G, que comprende la facultad de expedir leyes que establezcan el papel del Gobierno Federal, de los de los Estados y municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
1987	Se añade a la Fracción VI, base 3a, lo relativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (integrada por 40 representantes uninominales y 26 plurinominales), electa cada 3 años. Los representantes tienen los mismos requisitos que los diputados federales y se someten a los artículos 59, 61, 62 y 64 constitucionales. Califican sus elecciones como Colegio Electoral. Se establecen sus facultades, las cuales no se pueden contraponer a lo expedido por el Congreso para el DF. Una de sus funciones es recibir informes de las autoridades administrativas sobre ejecución y cumplimiento de los presupuestos; convocar a consulta pública; formular peticiones presupuestales; aprobar nombramientos de magistrados; iniciar ante el Congreso leyes o decretos en materias relativas al DF. Se fijan fechas para sus periodos de sesiones y se añade la inviolabilidad de sus miembros. Fracción VI, base 4a, se agrega la iniciativa popular en materia competencia de la Asamblea. Se recurre lo referente a función judicial a la base 5a, considerando la participación de la Asamblea en la elección de magistrados.
1987	Se incorpora la fracción XXIX-H, la cual especifica la facultad de expedir leyes “que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares.”
1990	Se agregan a la base 3, fracción VI, las especificaciones sobre la elección de los 26 representantes plurinominales de la Asamblea del DF: que el partido acredite que participa en todos los distritos uninominales; que alcance 1.5% de la votación emitida; la asignación tomará en cuenta el artículo 54 (C. de Diputados); ningún partido podrá contar con más de 43 representantes electos por ambos principios; si un partido obtiene el mayor número de constancias de mayoría y mínimo el 30% de la votación, será acreedor a la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta.
1993	Se añade a la fracción X la facultad de legislar sobre intermediación y servicios financieros.
1993	Se modifica la redacción de la fracción VI, para considerar a la Asamblea de Representantes” y queda: “Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.”. Se añade a la redacción de la fracción VIII que es facultad del Congreso aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público. Así como, la obligación del Ejecutivo Federal de rendir informe anual ante el Congreso sobre el ejercicio de dicha deuda. Se estipula el papel del Jefe

	de Gobierno del DF y la Asamblea de Representantes en dicho informe. Se elimina de la redacción de la fracción XXIX-H al DF.
1994	Se establece una nueva fracción XXIII: “Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.”
1996	Se cambia la redacción de la fracción XXI de “definir los delitos” a “establecer los delitos”. Se añade que “Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.”
1996	Se deroga la fracción VI.
1999	Se agrega la fracción XXIX-I, para facultar en el establecimiento de bases para que los distintos niveles de gobierno coordinen sus acciones en materia de protección civil
1999	Se anexa la fracción XXIX-J, el cual establece la facultad de legislar en materia de deporte y de establecer las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre los distintos niveles de gobierno y los sectores social y privado.
1999	Se modifica la fracción XXIV y queda: “Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.”
2000	Se añade a la fracción XXV la facultad de legislar sobre vestigios o restos fósiles.
2003	Se incorpora a la fracción XXIX- K que especifica la facultad de expedir leyes en materia de turismo y establecer bases de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y los sectores social y privado.
2004	Se establece la fracción XXIX-M que comprende la expedición de leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
2004	Se integra la fracción XXIX-L que entiende la expedición de leyes en materia de pesca y acuicultura, así como el establecimiento de las bases de concurrencia de los niveles de gobierno y los sectores social y privado.
2005	Se incorpora a la redacción de la fracción XXI: “En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.”
2005	Fracción IV queda derogada.
2006	Se añaden en la fracción XXIX- D la materia de información estadística y geográfica de interés nacional.
2006	Se integra a la fracción XXIX- H la posibilidad de imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.
2007	Se anexa a la fracción X. la posibilidad de legislar en materia de sustancias químicas, explosivos y pirotecnia.
2007	Se atribuye la responsabilidad del Departamento de Salubridad, especificada en la fracción XVI base 2a, a la Secretaría de Salud.

2007	Se agrega fracción XXIX-N, que comprende la facultad de expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas, las cuales, establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de los distintos niveles de gobierno.
2008	Se agrega la fracción XXVII que establece la facultad de “expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental” que garantice la armonía a nivel nacional de la presentación de la información financiera.
2008	Se agrega en la fracción XXI la facultad de legislar en materia de delincuencia organizada. Se elimina de la redacción: “Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.”
2009	Se acota la redacción de la fracción XXV por la facultad de “legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones” y se añade la facultad de legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma. Se añade la fracción XXIX-Ñ, que faculta para establecer las bases sobre las cuales se coordinará la acción de los distintos niveles de gobierno en materia de cultura. Y establecerán mecanismos de participación de los sectores social y privado para cumplir con lo previsto en el artículo cuarto constitucional.
2009	Se incorpora la fracción XXIX-O, para señalar la facultad de legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.
2009	Se elimina la acotación de la fracción XXI: “Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.”. En cambio, se agrega la facultad de “expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.”
2011	Se modifica la redacción de la fracción XXI de “ley general” a “leyes generales.”
2011	Se agrega a la redacción la materia de cultura física y el “objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución.
2011	Se incorpora la fracción XXIX-P, la cual, faculta al Congreso para expedir leyes que coordinen a los distintos niveles de gobierno 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.”
2012	Se regresa a la fracción XXI la acotación de: “Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales” a la que se le añaden los delitos contra “periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.”
2012	Se redacta la fracción XXVI, que establece la facultad para “conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral”; designar al Presidente de la República, con el carácter de interino o sustituto (artículos 84 y 85 constitucionales). Se incorpora la fracción XXIX-Q que comprende la facultad de legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.
2013	Se agregan dos elementos a la fracción XXV, en principio la facultad de establecer el Servicio profesional docente de acuerdo al artículo 3º constitucional y la facultad de dictar leyes para “asegurar el cumplimiento de

	los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad”.
2013	Se añade a la fracción XVII las siguientes materias: “tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet”.
2013	Se modifica la estructura de la fracción XXI agregando los siguientes incisos: “a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios; b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada; c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales”
2013	Se añade la fracción XXIX-R, que faculta al Congreso para que expida la “ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales”
2014	Se crean dos fracciones XXIX más: la S que entiende la facultad de expedir leyes “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.”; y la T, para expedir una “ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.”
2014	Se incorpora al inciso a) de la fracción XXI los delitos electorales. Se añade la fracción XXIX-U que comprende la expedición de leyes generales que distribuyan competencias entre los distintos niveles de gobierno “en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales”.
2015	Se modifica la redacción de la base VII. La primera parte, sobre los empréstitos y el crédito de la Nación se convierte en la base 1a. La aprobación anual de los montos de endeudamiento, es la base 2a. Se incorpora una 3a que añade el establecimiento de las bases generales para que los Estados, el DF y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento, su obligación de transparentar esta información y la capacidad de establecer sanciones aplicables. Y una 4a que indica que el Congreso a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, emitirá observaciones en un plazo de 15 días máximo.
2015	Se modifica la fracción XXIV para incorporar a la Auditoría Superior de la Federación y el Sistema Nacional Anticorrupción queda: “Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional

	Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución.” Se cambia la fracción XXIX-H para facultar al Congreso para expedir la ley “que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa” con la misma autonomía y el mismo encargo que los tribunales de lo contencioso-administrativo, antes tratados en esta fracción. Dentro de su competencia para imponer sanciones a servidores públicos por responsabilidades administrativas, se contempla la posibilidad de sancionar también a particulares; así como establecer indemnizaciones y sanciones. Dicho tribunal funcionará en pleno o en salas regionales, se especifica su composición, designación, ratificación y forma de trabajo. Por último, se crea la fracción XXIX-V que establece la facultad “Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.”
2015	Se agrega en la redacción del inciso c) de la fracción XXI la acotación del sistema de justicia penal para adolescentes.
2015	Se incorpora al inciso a) de la fracción XXI la materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
2016	Se modifica la redacción de la fracción III, IX, XV, XXIII, XXV y XXVIII de Estados a “entidades federativas”. Con la misma sustitución se cambia la redacción de las fracciones: XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P y XXIX-T; y se les agrega la acotación: “las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”. Se añade a la redacción del inciso a) fracción XXI. la obligación de que dichas leyes contemplen la distribución de competencias y formas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.
2016	Se incorpora la fracción XXIX-X, la cual, establece la facultad de expedir una la ley general que establezca la participación de los distintos niveles de gobierno, y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de derechos de las víctimas.”

2016: El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. Derogada.
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:
  - 1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
  - 2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
  - 3o. Que sean oídas las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.
  - 4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.
  - 5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.
  - 6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate.
  - 7o. Si las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de las demás entidades federativas.
- IV. Derogada.
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

- VI. Derogada;
- VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.
- VIII. En materia de deuda pública, para: 1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. 2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública. 3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución. 4o. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los períodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda;
- IX. Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones.
- X. 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;
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
- XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.
- XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. 2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar

- inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República. 3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País. 4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.
- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
- XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.
- XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.
- XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.
- XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada; c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;
- XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
- XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.
- XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;
- XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la

propiedad intelectual relacionadas con la misma;

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. Para establecer contribuciones: 1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; y f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales. La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción. Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables. Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos. Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades

federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;

XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, entidades federativas, Municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias;

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4o. de esta Constitución.

XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

XXIX-R.- Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-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.

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

74	17	<p>1917: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República. II.- Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. III.- Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina. IV.- Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel. V.- Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común. VI.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>
	1928	<p>Se agregan dos fracciones más: “VI.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, que le someta el Presidente de la República.” y “VII.- Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111.” Con ello se recorre la ante VI se convierte en la VIII.</p>
	1971	<p>En la fracción I, se incluye la misma facultad electoral en las elecciones de Ayuntamiento en los Territorios, aunada al poder de suspender y destituir a los miembros de dichos Ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales.</p>
	1974	<p>Se elimina de la redacción de la fracción I y VI lo correspondiente a los Territorios.</p>
	1977	<p>Se modifica la redacción de la fracción IV, quedando la facultad de: “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto; las emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven.”</p>
	1982	<p>Se cambian las fechas de la fracción IV, relativas a la entrega de las iniciativas, del último día del mes de noviembre al día 15 del mes de noviembre o el 15 de diciembre si el Ejecutivo Federal inicia su encargo según el artículo 83 constitucional.</p>

1982	Se incluye en la redacción de la fracción IV la facultad de: “Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.”
1987	Se cambia en la fracción IV lo respectivo a la presentación de la Cuenta Pública del año anterior, antes se especificaba que la presentación era ante la Comisión Permanente, ahora sólo se establece que debe ser presentada ante la Cámara de Diputados. Se mantiene el mismo periodo: diez primeros días de junio.
1987	Se deroga la fracción VI.
1993	Se borra de la fracción I lo relativo a los Territorios y su ayuntamiento. Se modifica la redacción de esta fracción y queda “calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable.”
1993	Se elimina la de la fracción IV. al Departamento del DF. Se cambia de la redacción “iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuesto de egresos” por “iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos”. Se modifican las fechas al día 15 del mes de noviembre (antes 30), o el 15 de diciembre cuando el Presidente inicie su cargo (Art. 83).
1996	Se le quita la facultad electoral que establecía la fracción I, se le da al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ahora, la Cámara se limita a Expedir el Bando Solemne para dar a conocer la calificación que dicho Tribunal hiciera.
1999	De la fracción II, se elimina lo referente a la Contaduría Mayor y la Comisión encargada de vigilarla y se añade la entidad de fiscalización superior de la Federación, la cual, se comprende entre las facultades de la Cámara de Diputados, en tanto éste coordina y evalúa su desempeño, sin intervenir en la autonomía técnica y de gestión de esta entidad. Se deroga la fracción III. Se establece en la fracción IV. que para el cumplimiento de la facultad de revisión de la Cuenta Pública, la Cámara se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación y, ante discrepancias, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.
2004	Se cambia la redacción de la fracción IV y queda: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.”
2008	Se agrega a la fracción IV. la posibilidad de autorizar en el Presupuesto “las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.” Se añade la posibilidad de ampliar el plazo para presentar la iniciativa de Ley y el Proyecto de Presupuesto “cuando medie

	solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.”
2012	La revisión de la Cuenta Pública, comprendida en la fracción VI, se establece que termina el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación. Se deroga la fracción VII.
2014	Se añade la fracción III que estipula la facultad de: “Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda”. Se cambia la fecha de entrega de la Iniciativa y el Proyecto de Presupuesto, comprendida en la fracción IV., cuando el Presidente inicie su encargo del 15 de diciembre al 15 de noviembre. Se establece en la fracción VII. la facultad de: “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado.”
2015	Se cambia la redacción de la fracción II de “entidad de fiscalización superior de la Federación” a “Auditoría Superior de la Federación”. A la fracción VI, que comprende lo relativo a la revisión de la Cuenta Pública se le añade lo respectivo a la ASF. En la facultad que refiere a la revisión del cumplimiento de los objetivos de los programas, la ASF sólo puede emitir recomendaciones. Se fija como fecha límite para presentar la Cuenta Pública el 30 de abril del año siguiente. Periodo que sólo podrá ampliarse en los términos de la fracción IV, último párrafo, no excediendo 30 días naturales. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente. Se establece la responsabilidad de la Cámara de Diputados evaluar el desempeño de la ASF. Se agrega la fracción VIII. que establece la facultad de designar, por mayoría calificada, a los titulares de los órganos internos de los organismos con autonomía constitucional que ejerzan recursos del Presupuesto Federal. La antes fracción VIII se recorre a la fracción IX.

2016: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
- III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;
- IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la

- República. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;
- V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.
- VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley. La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo. La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;
- VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;
- VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y
- IX. °Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

75	1	1917: La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.
	2009	Se incorpora a la redacción que: “En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General. Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.”

2016: La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General. Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

76	15	<p>1917: Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.</p> <p>II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga.</p> <p>III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.</p> <p>IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.</p> <p>V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.</p> <p>VI.- Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución.</p> <p>VII.- Las demás que la misma Constitución le atribuya y</p> <p>VIII.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p>
	1928	<p>Se cambia la fracción VIII, que pasa a ser VI., por la facultad de otorgar o negar la aprobación “a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, sus solicitudes de licencia y renunciaciones. Nace la fracción IX que establece la facultad de declarar “justificada o no justificada las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111.”. La antes VII. se convierte en la X. y dicta: “Las demás que la misma Constitución le atribuye.”</p>
	1944	<p>Se agrega a la fracción II la facultad de rectificar el nombramiento de los jefes superiores de la Fuerza Aérea nacional.</p>
	1974	<p>Se elimina la acotación de Territorios en la fracción IV.</p>

1977	Se modifica la redacción de la fracción I, para establecer la facultad de “Analizar la política exterior” del Ejecutivo.
1982	Se quita de la redacción el término “Gran Jurado”, sólo queda “Jurado de sentencia”. Se agrega la categoría de “juicio político” de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.
1993	Se cambia la fracción IX que hablaba de la destitución de autoridades judiciales por la facultad de: nombrar y remover al Jefe del DF.
1994	Se añade a la fracción II, la facultad de ratificar el nombramiento del Procurador General de la República. En la fracción VIII, se le da la facultad, ya no de otorgar o negar la aprobación, de designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2005	Se anexan dos fracciones más: “X.- Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.” y “XI.- Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.” Con lo que se recorre la antes X a la XII.
2007	Se incorpora a la fracción I la facultad de aprobar la “decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.” en tanto gradados internacionales.
2012	Se elimina de la redacción de la fracción II a los Ministros y agentes diplomáticos; se incorpora al mismo a los “ integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica”.
2012	Se deroga la fracción XI.
2014	Se añade la fracción XII que fija la facultad de nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. Con esto, se recorre la antes XII a la XIII.
2014	En la fracción II, se toma en cuenta la ratificación de los Secretarios de Estado; así como, en caso de gobiernos de coalición, la excepción de “los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; y de los empleados superiores del ramo de Relaciones.” Se redacta la fracción XI y queda: “Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada.”. Se agrega otra fracción, ahora XIII, la cual estipula la facultad de “Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado”. Así, la entonces fracción XIII para a ser la XIV.
2015	Se añade a la redacción de la fracción II “el Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal”.
2016	Se cambia la redacción de las fracciones IV y V de “Estados” a “entidades federativas”. También, a la fracción V se le modifica el término “Gobernador provisional” por “titular del poder ejecutivo provisional”. Se sustituye la fracción VI, relativa a la constitución de Jurado de sentencia en juicios políticos la cual pasa a la VII, por la siguiente facultad: “Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos

ôcurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.” En cuyo caso, el Senado dictará resolución. Se deroga la fracción IX.

2016: Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas; IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria; V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso; VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior; VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución; VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario; IX. Se deroga; X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas; XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

77

2

1917: Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:  
 I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.  
 II.- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.  
 III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.  
 IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir

		las vacantes de sus respectivos miembros.
1986		Se agrega a la fracción IV.- que en el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva.
2003		Se añade un plazo a la fracción IV. de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, en el caso de vacantes de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

2016: Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

#### **De la Comisión Permanente**

78	7	1917: Durante el Receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 29 miembros, de los que 15 serán Diputados y 14 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la Clausura de las Sesiones.
	1980	Se agrega la obligación de las Cámaras de nombrar un sustituto por cada titular.
	1987	Se aumenta el número de integrantes de 29 a 37 :19 Diputados y 18 Senadores.
	1999	Se modifica la redacción del artículo, incorporando al anterior artículo 79 constitucional, y queda como sigue: “La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: I.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV; II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; III.- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; IV.- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto y objetos de las sesiones extraordinarias; V.- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; VII.- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.”

2011	Se añade a la redacción de la fracción III la acotación de “las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo”, además de las iniciativas de ley.
2012	Se agrega a la fracción IV que “Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría”. Se aumenta el periodo de licencia del presidente de 30 a 60 días naturales, fracción VI. En la misma, se quita la facultad de nombrar al interino. En la fracción VII: se eliminan los Ministros; se cambia “agentes diplomáticos” por “embajadores” y se agregan los “integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.”
2013	Se elimina de la facultad de ratificar nombramientos, estipulada en la fracción VII., a los integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de telecomunicaciones y competencia económica.
2014	La fracción V se deroga.

2016: Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV; II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría; V. Se deroga. VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República; VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

#### **De la Fiscalización Superior de la Federación**

79	15	1917: La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución tendrá las siguientes: I.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV; II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados del Distrito Federal y Territorios, si estos últimos funcionarios se encontraren en la ciudad de México; III.- Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones sigan tramitándose; IV.- Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de los delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema
----	----	--

	Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.
1923	Se modifica la fracción IV, se establece que la convocatoria a sesiones extraordinarias se acuerdan por la Comisión o a propuesta del Ejecutivo, siendo necesario en ambos casos el voto de la mayoría calificada. Dicha convocatoria señalará el objeto de éstas.
1928	Se incorpora una fracción V, la cual fija la facultad de “Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, así como a las solicitudes de licencia de los Ministros de la Corte, que le someta el Presidente de la República.”
1933	Se agrega una fracción VI que faculta para conceder licencia hasta por 30 días al Presidente y nombrar interino.
1966	Se cambia la fracción III por: ”Resolver los asuntos de su competencia: recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.” Se adiciona la fracción VII, que estipula la facultad de ratificar los nombramientos que el Presidente haga de “ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales”.
1971	Se anexan dos fracciones más la: “VIII.- Suspender provisionalmente a los miembros de los Ayuntamientos de los Territorios y designar substitutos o juntas municipales, en su caso, en los términos de las leyes respectivas.” y la “IX.- Erigirse en Colegio Electoral, durante los recesos de la Cámara de Diputados para calificar las elecciones municipales extraordinarias que se celebren en los Territorios.”
1974	De la redacción de las fracciones II y V, se elimina la categoría de Territorios. Se deroga fracción VIII y IX.
1985	Se adiciona una fracción VIII, la cual, establecer la facultad de conocer y resolver las solicitudes de licencia de los legisladores federales.
1987	Se elimina de la redacción de la fracción V la aprobación del nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF.
1993	Se elimina de la redacción de la fracción II a los magistrados del Distrito Federal.
1994	Se elimina de la redacción de la fracción II a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
1999	Cambia el artículo 79, y se constituye como el único de la sección V De la Fiscalización Superior de la Federación, estableciendo: “La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo: I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; 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 el cumplimiento de los objetivos

contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al financiamiento de las responsabilidades que corresponda.

- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter de público. La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.
- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensable para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos y
- IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio e los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecunarias correspondientes, así como promover entre las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley. La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución. Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, U y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecunarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

2008

Se añade a la redacción los principios bajo los cuales se realiza la función de fiscalización: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En la fracción I, párrafo 1, se especifica la posibilidad de “realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales”. En el párrafo 2, de la misma, se aclara que la fiscalización se hará directamente, se cambia “las entidades federativas” por “estados” y se agrega “el Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales con excepción de las participaciones federales”. Se incorpora a dicha fracción lo siguiente: “Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley. Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta pública en revisión. Asimismo, sin perjuicio del principio de posteridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes”.

En la fracción II, se cambia el periodo que establece la fecha para la entrega del informe de la revisión de la Cuenta Pública, del 31 de marzo del año siguiente a su presentación al 20 de febrero. Se estipula que dicho informe se someterá a la consideración del pleno y tendrá carácter público, también, deberá incluir las “auditorías practicadas, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales”. También, comprenderá un apartado con las observaciones de la entidad que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado. Para el cumplimiento de esta última parte se fija que previo a la presentación del informe se darán a conocer a las entidades fiscalizadas su revisión, para que se justifiquen y aclare. Se agrega que el titular de la entidad enviará a las entidades fiscalizadas, en un plazo no mayor de 10 días hábiles después de presentar informe, las recomendaciones y acciones promovidas, para que éstas actúen en un plazo no mayor de 30 días hábiles, o se les sancionará; se fija la obligación de la entidad de pronunciarse (en un plazo de 120 días hábiles) sobre las respuestas de las entidades; así como la obligación de entregar informe sobre la situación de sus observaciones, recomendaciones o acciones promovidas a la Cámara el 1 de mayo y noviembre. Por último, se establece que la entidad debe guardar reserva de sus actuaciones hasta que rinda el informe o puede ser sancionada.

	<p>Se incorpora a la fracción IV la posibilidad de impugnar las sanciones y resoluciones de la entidad de fiscalización, ante ésta o ante los tribunales a que refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución. Se modifica el penúltimo párrafo y queda: "Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.</p>
2015	<p>En la fracción I párrafo 1, se añade la posibilidad de fiscalizar la deuda, así como "las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios". En el párrafo 2, se aclara que " En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales."</p>
2015	<p>Se incorpora a la redacción el nombre de la Auditoría Superior de la Federación, en lugar de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Se quitan los principios de posterioridad y anualidad. Se añade al texto: "La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos." En el párrafo 2 de la fracción I, se elimina la excepción de las participaciones federales, se aclara que la fiscalización se hará: "En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales" y, por último, se agrega la acotación "públicos y privados" al referirse a fideicomisos, fondos y mandatos. Por último se sustituye el último párrafo por otro, quedando: "Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes".</p> <p>Se modifica la redacción de la fracción II y queda: "II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que</p>

	<p>determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.” Se aclara que lo previsto para las entidades fiscalizadas tras recibir informe no aplicará “a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley”. Se mantiene la obligación y fechas de entrega de informe a la que se le añade: “En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.” En el último párrafo se contemplan los informes individuales y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados.</p> <p>Se cambia la fracción IV y queda: Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares. La posibilidad de impugnar se deroga.</p>
2016	Se modifica la redacción del párrafo 2 fracción I, para eliminar el término “Estados” por “entidades federativas” y al “Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales” cambiarlo por “las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”.

2016: La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos. La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, 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, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley. También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley. La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios

anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes; II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas. Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría. El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley. La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas. En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia. La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición; III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y; IV. Derivado de sus investigaciones, promover las

responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares. La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución. Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley. El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

## Anexo 2. Estructura Orgánica del Congreso de la Unión

La Estructura Orgánica del Congreso de la Unión está dada por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>92</sup> (LOCGEUM). Aunque no viene como tal un organigrama, a continuación presento un esquema general de la estructura principal del Congreso, la cual, desarrollaré posteriormente.

Ambas Cámaras tienen órganos legislativos y de gobierno similares: el Pleno, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, las Comisiones y Comités y la Mesa Directiva. Órganos legislativos diferentes como el Instituto Belisario Domínguez del Senado y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados. También, tiene órganos técnicos legislativos y administrativos distintos. A continuación, se tratarán todos los anteriores según lo establecido por la LOCGEUM.

El Pleno es un órgano decisorio que funge como el espacio de deliberación donde se discuten y se votan las iniciativas. La convocatorias al Pleno es general por lo que las votaciones expresan la voluntad del órgano legislativo.

Los Grupos parlamentarios son cuerpos colectivos que conjuntan a los legisladores con la misma afiliación partidista. Pretenden la libre expresión de las corrientes ideológicas. Están integrados por un mínimo de 5 legisladores. Sólo puede haber uno por partido político nacional representado. Tienen la función de proporcionar información, asesoría y todos los elementos materiales necesarios para la realización del trabajo parlamentario de sus integrantes. Para su registro deben entregar un acta constitutiva, un reglamento interno, el nombre del coordinador y una lista con los integrantes. La entrega de documentos para los grupos en la Cámara de diputados se debe realizar en la primera sesión ordinaria, al igual que su agenda legislativa. Para la Cámara de Senadores se entregará a más tardar el 28 de agosto del año de la elección.

Dentro de las funciones de los Coordinadores están la de promover acuerdos para la elección de los integrantes de la Mesa directiva, expresar la voluntad de todo el grupo, participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (en el caso de la C. de Diputados);

---

<sup>92</sup> *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* publicada en el DOF en 1999, última reforma DOF: 04.03.2016

comunicar a la Mesa Directiva cualquier modificación que sufra su grupo y formula las propuestas en cuanto a la ocupación de los espacios físicos, curules y escaños.

Estas agrupaciones pueden generar acuerdos para la formación de mayorías según su postura ideológica y agenda legislativa. También, existen los legisladores sin grupo parlamentario entendidos como legisladores sin partido, que pueden ser independientes o aquellos que rompen con su grupo parlamentario, en este caso, se le otorgarán recursos para cumplir con sus funciones según la capacidad presupuestaria.<sup>93</sup>

La Junta de Coordinación Política (Jucopo) es el órgano colegiado de dirección política que expresa la pluralidad de ideas dentro de las Cámaras. En ella se impulsa la construcción de acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de tomar decisiones y agilizar el trabajo legislativo. Su instalación se convocará por el Coordinador del Grupo Parlamentario con mayoría. Su instalación no debe pasar de la segunda sesión ordinaria.

La integran los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios<sup>94</sup>. Las decisiones que adopte deberán tomarse por mayoría absoluta mediante voto ponderado, cada coordinador representa los votos de todos los integrantes de su grupo. Las Juntas de ambas Cámaras tienen atribuciones políticas y administrativas entre las que están: presentar al Pleno, por medio de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de las Cámaras. Proponer la integración de las comisiones<sup>95</sup>, designar las delegaciones para atender a reuniones interparlamentarias con órganos nacionales o internacionales e injerir en la integración de la Comisión Permanente.

La Jucopo de la Cámara de Diputados, además: dispone la elaboración y aprueba el anteproyecto del presupuesto anual; analiza y aprueba el informe de ejecución presupuestal; elabora y propone a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y

---

<sup>93</sup> Los legisladores sin partido se ven en desventaja pues carecen de voz y voto en la Junta de Coordinación Política y no pueden participar en la elección de los integrantes de la Mesa Directiva. Quedan apartados de dos de las decisiones elementales para el gobierno interno de su respectiva Cámara. La asignación de recursos es casi nula y sus posibilidades de reclamo inexistentes.

<sup>94</sup> El Artículo 81 especifica, en el caso del Senado que: “Adicionalmente a los anteriores, serán integrantes de la Junta de Coordinación Política: dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura.”

<sup>95</sup> A más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones de la Legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se reciba el oficio del Ejecutivo Federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad.

financiero; asigna los recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios. Por último, propone al Pleno la convocatoria para designar: Consejero Presidente, consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Nacional Electoral (INE)<sup>96</sup>.

La Jucopo del Senado elabora el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno.

Será presidida por el que cuente con mayoría absoluta: en caso de que ningún grupo cuente con ésta, la presidencia la ejercerá de forma alternada por año. En el caso de la Cámara de Diputados, la ejercerán los coordinadores de los 3 grupos con mayor número de votos. En el Senado, serán los coordinadores cuyos grupos representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara.

El Presidente convoca y conduce las reuniones de trabajo. Promueve la adopción de acuerdos para el desahogo de la agenda legislativa y vela por su cumplimiento. Representa a la Junta ante los órganos de la Cámara. Propone<sup>97</sup> criterios para el programa legislativo de cada periodo de sesiones y el calendario, considerando la agenda de los grupos parlamentarios. En caso de ausencia temporal o definitiva del Presidente, el Grupo al que pertenece tendrá como obligación informar al Presidente de la Cámara y a la Junta sobre el legislador sustituto. Los grupos parlamentarios podrán nombrar y sustituir libremente a quienes los representen en la Junta, mediante el acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes.

Goza de reuniones semanales durante el periodo de sesiones, en los recesos acordarán la periodicidad de sus sesiones con un mínimo de una vez al mes. Al sesionar la Jucopo de la Cámara de Diputados estará presente el Secretario General de la Cámara, quien contará con voz pero sin voto. La Jucopo del Senado nombrará a un Secretario Técnico. Ambos serán responsables de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas, registrar y comunicar los acuerdos.

Las Comisiones son órganos especializados constituidos por el pleno que por medio de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que las Cámaras cumplan con sus atribuciones constitucionales y legales. Dentro de sus tareas se

---

<sup>96</sup> Art. 34

<sup>97</sup> En el caso de la Cámara de Diputados, las propuestas se hacen a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En el Senado, la propuesta la hace ante la Junta.

considera la elaboración de un programa de trabajo, el informe de sus actividades y la publicación de actas de las reuniones.

Integradas por diputados o senadores de los diversos grupos parlamentarios, se busca reflejen lo más fielmente posible la composición política del pleno (criterio de proporcionalidad). Toman decisiones por mayoría de votos.

Pueden ser de tres tipos:

- Ordinarias: son permanentes, cumplen funciones de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio en su ramo. Se busca sean espejo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura. La Cámara de Diputados cuenta con 56 y la de Senadores con 64.
- Especiales: se constituyen por determinación del Pleno y se encargan de asuntos específicos. Al crearse se establece su objeto, el número de integrantes y el plazo que tienen para realizar la tarea encomendada. Se extinguen mediante informe. La C. de Diputados cuenta con 37 y el Senado con 14.
- Investigación: gozan de carácter transitorio por acuerdo del Pleno y a pedido de 1/4 parte de los miembros si es en la C. de Diputados y la mitad en el caso del Senado. Tiene el fin de investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria. Sus investigaciones tienen como límite de alcance llegar al Ejecutivo Federal. La C. de Diputados cuenta con 2, el Senado con 14.

También existen órganos auxiliares en las actividades de las Cámaras, como los Comités. Se constituyen por disposición del Pleno. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación. Por ejemplo, para auxiliar a la Junta de Coordinación Política hay un Comité de Administración.

A continuación se presenta un listado de las Comisiones y Comités existentes hasta el 9 de mayo del 2016, tras el cierre de sesiones ordinarias.

<b>Cámara de Diputados</b>		
Comisiones Ordinarias (56)	Comisiones Especiales (41)	Comités (8)

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agricultura y Sistema de Riego</li> <li>2. Agua potable y Saneamiento</li> <li>3. Asuntos Frontera Norte</li> <li>4. Asuntos Frontera Sur-sureste</li> <li>5. Asuntos indígenas</li> <li>6. Asuntos migratorio</li> <li>7. Atención a grupos vulnerables</li> <li>8. Cambio climático</li> <li>9. Ciencia y Tecnología</li> <li>10. Competitividad</li> <li>11. Comunicaciones</li> <li>12. Cultura y cinematografía</li> <li>13. Defensa Nacional</li> <li>14. Deporte</li> <li>15. Derechos Humanos</li> <li>16. Derechos de la niñez</li> <li>17. Desarrollo Metropolitano</li> <li>18. Desarrollo Municipal</li> <li>19. Desarrollo Rural</li> <li>20. Desarrollo Social</li> <li>21. Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial</li> <li>22. Distrito Federal</li> <li>23. Economía</li> <li>24. Educación pública y Servicios Educativos</li> <li>25. Energía</li> <li>26. Fomento Cooperativo y Economía Social</li> <li>27. Fortalecimiento al Federalismo</li> <li>28. Ganadería</li> <li>29. Gobernación</li> <li>30. Hacienda y Crédito Público</li> <li>31. Igualdad de Género</li> <li>32. Infraestructura</li> <li>33. Jurisdiccional</li> <li>34. Justicia</li> <li>35. Juventud</li> <li>36. Marina</li> <li>37. Medio Ambiente y Recursos Naturales</li> <li>38. Pesca</li> <li>39. Población</li> <li>40. Presupuesto y Cuenta Pública</li> <li>41. Protección Civil</li> <li>42. Puntos Constitucionales</li> <li>43. Radio y Televisión</li> <li>44. Recursos Hidráulicos</li> <li>45. Reforma Agraria</li> <li>46. Relaciones Exteriores</li> <li>47. Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias</li> <li>48. Salud</li> <li>49. Seguridad Pública</li> <li>50. Seguridad Social</li> <li>51. Trabajo y Previsión Social</li> <li>52. Transparencia y Anticorrupción.</li> <li>53. Transportes</li> <li>54. Turismo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alerta de Género</li> <li>2. Alimentación</li> <li>3. Apoyo a Comerciantes en Pequeño y Microempresas para Fomentar la Economía</li> <li>4. Citricultura</li> <li>5. Ciudades Patrimonio de la Humanidad</li> <li>6. Delitos cometidos por razones de Género</li> <li>7. Energías Renovables</li> <li>8. Minería</li> <li>9. Movilidad</li> <li>10. Participación Ciudadana</li> <li>11. Prevención y Erradicación de la Pornografía y Abuso Sexual Infantil</li> <li>12. Proyectos productivos en zonas marginadas</li> <li>13. Puertos y Marina Mercante</li> <li>14. Salud Mental y Drogas</li> <li>15. Seguimiento a la Construcción del nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México</li> <li>16. Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación</li> <li>17. Seguimiento al Programa Especial Concurrente Anexo 11.1</li> <li>18. Trata de Personas</li> <li>19. Vigilancia del Gasto y Deuda Pública de Estados y Municipios</li> <li>20. Ex Braceros</li> <li>21. La Cuenca Lerma Santiago Chapala</li> <li>22. La Cuenca de Burgos</li> <li>23. La Industria Automotriz</li> <li>24. La Industria Manufacturera y Maquiladora</li> <li>25. La Industria del Cacao</li> <li>26. La Industria Vinícola y Berries</li> <li>27. TICs</li> <li>28. Encargada de Estudiar, Analizar, Evaluar y Supervisar el funcionamiento de aduanas, puertos y aeropuertos nacionales</li> <li>29. Para Combatir el uso de Recursos Públicos en Procesos Electorales</li> <li>30. Para Impulsar a Estudiantes de Altas Capacidades Intelectuales</li> <li>31. Para Impulsar la Industrialización de la Agricultura</li> <li>32. Para Revisar y Analizar la Legislación Política en materia de Atención a la Niñez y la</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración</li> <li>2. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública</li> <li>3. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias</li> <li>4. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas</li> <li>5. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género</li> <li>6. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria</li> <li>7. Decanos</li> <li>8. Información, Gestoría y Quejas</li> </ol>
--	---	---

55. Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	Adolescencia con Autismo y otros Trastornos generalizados del Desarrollo	
56. Vivienda	33. Para continuar las investigaciones y dar seguimiento a los resultados del GIEI, designado por la CIDH, relacionadas con los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la escuela normal rural de Ayotzinapa “Raúl Isidro Burgos” 34. Para dar Seguimiento a los Procesos y Resultados de las Compras del Gobierno Federal 35. Para el Desarrollo Sustentable 36. Para el Fomento de los Programas Sociales para los Adultos Mayores 37. Para el Impulso y Promoción de los Pueblos Mágicos 38. Para el Seguimiento a los Órganos reguladores del Sector Energético 39. Para la Prevención, Conservación y, en su caso, Restauración del Medio Ambiente en las Entidades Federativas donde se ubican las instalaciones de PEMEX 40. Sobre la No Discriminación 41. Del Café	

El Congreso de la Unión comprende dos órganos legislativos particulares de cada Cámara. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, de la Cámara de Diputados, y el Instituto Belisario Domínguez, del Senado.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es el órgano encargado de la preparación y programación de los trabajos que se dan en la Cámara. Está integrado por el Presidente de la Cámara, que preside también la Conferencia, y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Como Secretario actuará el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto.

Las decisiones se toman por consenso, en caso de no lograrse, por mayoría absoluta mediante voto ponderado; el Presidente sólo vota cuando hay empate. Establece el programa legislativo de los periodos de sesiones (calendario y orden del día); determina las formas para los debates, discusiones y deliberaciones; propone un proyecto de Estatuto de la organización técnica y administrativa y del servicio de carrera. A su vez, impulsa el trabajo de las Comisiones. Propone, también, al pleno diputados para Secretario General y Contralor

Interno. Publica la declaratoria de extinción de comisiones especiales y da seguimiento a las funciones de Contraloría.

Debe integrarse a más tardar el día siguiente a la constitución de la Jucopo. Sesionará mínimo cada 15 días en periodos de sesiones, como decidan sus miembros durante los recesos y cuando sean convocados. Puede convocar a los Presidentes de comisiones si lo considera pertinente.

De la Conferencia se desprenden la Secretaría General y la Contraloría Interna, las cuales comprenden los órganos legislativos, técnicos y administrativos de la Cámara, como se puede observar en el siguiente organigrama.

La Secretaría General es un órgano coordinador y supervisor de los servicios que presta la Cámara. Los cuales, quedan a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. A su vez, actúa como órgano técnico de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política y de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

El Secretario General es nombrado por el Pleno (2/3 partes de los presentes) a propuesta de la Conferencia, por el término de cada legislatura, posibilidad de reelección. Preside el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, órgano que norma y dirige las atribuciones de dicha unidad.

Dentro de las atribuciones del Secretario están las de preparar los elementos para celebrar la sesión constitutiva; funge como Secretario de la Conferencia; dirige y supervisa los trabajos de las Secretarías antes mencionadas; formula programas anuales de naturaleza administrativa y financiera; ejecuta la aplicación y el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por la Conferencia e informa sobre esto.<sup>98</sup>

La Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva (comunicaciones, correspondencia, turnos, control de documentos, registro, protocolo, ceremonial y relaciones públicas); de la Sesión en Pleno (preparación y desarrollo de los trabajos, registro y seguimiento de las iniciativas o minutas; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones); de las Comisiones (organización y asistencia a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes; seguimiento e información; registro y

---

<sup>98</sup> Art. 48 LOCGEUM

elaboración de actas); del Diario de los Debates, Gaceta Parlamentaria; del Archivo y de Bibliotecas.

Cada uno de dichos servicios se constituyen en una Dirección. Contará también con los centros de estudios de finanzas públicas; de derecho e investigaciones parlamentarias; sociales y de opinión pública; para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.<sup>99</sup>

El Secretario de Servicios Parlamentarios vela por la imparcialidad de los servicios a su cargo y realiza sus registros. Debe asistir al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones; dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas; realizar estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos de la Cámara, promover investigaciones de derecho parlamentario comparado.

La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros está Integrada con funcionarios de carrera, confiere una unidad de acción a los siguientes servicios: de Recursos Humanos; de Tesorería; de Recursos Materiales; Generales y de Informática; Jurídicos; de Seguridad; Médicos y de Atención a Diputados. Cada servicio constituido en una Dirección<sup>100</sup>.

El Secretario de Servicios Administrativos y Financieros se encarga de dirigir el buen funcionamiento de los servicios de su competencia. Debe asistir al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones (suplirlo cuando no pueda ir a las reuniones de la Jucopo); realizar estudios de carácter administrativo y financiero.

La Contraloría Interna practica auditorias, revisiones, investigaciones y verificaciones. Recibe quejas y denuncias para su proceso y aplica procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas. Se encarga de los recursos de revocación (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos). Debe presentar a la Conferencia un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Cuenta con las Direcciones Generales de Auditoría, de Control y Evaluación y de Quejas, Denuncias e Inconformidades.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Art. 49 LOCGEUM

<sup>100</sup> Art. 51 LOCGEUM

<sup>101</sup> Art. 53 LOCGEUM

El Senado cuenta con el Instituto Belisario Domínguez cuyo fundamento es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos, la cual, señala la posibilidad de las Cámaras de establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejora del trabajo legislativo<sup>102</sup>. De tal manera, el Instituto es un órgano especializado encargado de la realización de investigaciones estratégicas sobre desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa, análisis de coyuntura en ámbitos que competen al Senado.

Otro órgano particular, pero en éste caso de la Cámara de Diputados es la Auditoría Superior de la Federación<sup>103</sup>. No es per se un órgano legislativo. Al ser una de sus funciones la fiscalización de los recursos públicos, la Auditoría es un órgano encargado de fiscalizar, de manera externa, el uso de recursos públicos federales por cualquier persona que los haya manejado (Los tres Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, estados, municipios). Goza de autonomía técnica y de gestión sobre su organización interna y funcionamiento. Sus informes son de carácter público, tras haber sido entregados ante la Cámara de Diputados. Su actuación se rige por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009), antes Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Se conforma por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y su Unidad de Evaluación y Control<sup>104</sup>; la Auditorías de Cumplimiento Financiero<sup>105</sup>; Auditorías de Desempeño<sup>106</sup>; y las Auditorías Forenses<sup>107</sup>.

---

<sup>102</sup> Art. 144

<sup>103</sup> Su proceso de institucionalización inicia el 29 de septiembre de 1978 con la publicación de la Ley Orgánica de Contaduría Mayor de Hacienda, la cual, la definió como el órgano técnico de la Cámara de Diputados con el que se dotaba la Contaduría Mayor de Hacienda de la revisión de los ingresos y egresos públicos. En 1999, se aprobó la reforma constitucional que da origen a la Auditoría Superior de la Federación con vigencia a partir de la cuenta pública del 2001.

<sup>104</sup> Origen en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la define como un órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia, encargado de auxiliarla en su atribución de evaluar el desempeño de la ASF, a efecto de proponer acciones para elevar la calidad de su labor.

<sup>105</sup> En materia de ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que fueron captados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas.

<sup>106</sup> Su propósito es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual les fueron asignados. Los criterios de evaluación utilizados son la eficacia, eficiencia y economía, así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores, cuando ello resulte procedente.

<sup>107</sup> Consisten en la revisión y el análisis pormenorizado y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la detección o investigación de un presunto ilícito. El propósito es documentar conclusiones con pruebas válidas para promover las acciones legales procedentes.

## REFERENCIAS

- Ackerman, B. (2007). *La Nueva División de Poderes*. México: FCE.
- Aguilar Villanueva, L. (1987) “Una Reconstrucción del Concepto de Opinión Pública”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (130), pp. 97-128.
- (2013). *Gobierno y Administración Pública*. México: FCE.
- Andrade Ruiz, F. (2009). “La Comunicación Política como Derecho y Deber en Democracia”. *Punto Cero*. Universidad Católica Boliviana, 14 (18), pp. 7-14.
- Arendt, H. (2016). *La Promesa de la Política*. México: Booket, Paidós.
- Aristóteles (2004). *Política*. España: Gredos.
- Arriola Cantero, J.F. (2013). *Belisario Domínguez y la Rebelión de las Élités en México (1903-1913). Una Aproximación Historiográfica*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Historia. Universidad Iberoamericana.
- Arteaga Nava, E. (1998). *El Proceso Legislativo*. México: IIJ, UNAM.
- Béjar, L. (2001). “La Reinstitutionalización del Poder Legislativo en México”. *Revista Mexicana de Sociología*, IIS, UNAM, (3).
- Benveniste, E. (2004). *Problemas de Lingüística General II*. México: Siglo XXI.
- Blumer, J.G. & Kavanagh, D. (1999). “The Third Age of Political Communication: Influences and Features”. *Political Communication*, 16 (3), pp. 209-230.
- Bobbio, N. (2012). *El Futuro de la Democracia*. México: FCE.
- (2014a). *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. México: FCE.
- (2014b). *Liberalismo y Democracia*. México: FCE.
- Bobbio, N.; Matteucci, N. & Pasquino, G. (2005). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores.

- Burke, E. (1942). *Textos Políticos*. México: FCE.
- Caballero Juárez, J. A. (1998). *El Proceso de Nicolás Bravo ante la Cámara de Diputados (1828)*. México: IIJ-UNAM.
- Canel, M (1999). *Comunicación Política: Técnicas y Estrategias para la Sociedad de la Información*. Madrid, España: Editorial Tecno.
- (2006). *Comunicación Política. Una Guía para su Estudio y Práctica*. España: Tecnos.
- Carpizo, J. (1999). *La Reforma Política Mexicana de 1977*. [pdf] Recuperado el 20.06.2016 de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/5.pdf>
- (2010). *El Presidencialismo Mexicano*. México: SXXI Editores.
- Carranza, V. (1913). *Plan de Guadalupe*. [pdf] Recuperado el 17.05.2016 de: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1913/03/26-marzo-1913-Plan-de-Guadalupe.pdf>
- Casar, M. A. (2008). “Los Gobiernos sin Mayoría en México: 1997-2006”. *Política y Gobierno*, XV (2).
- Cendejas Jáuregui, M. (2011). *Evolución Histórica del Derecho a la Información*, México: IIJ, UNAM.
- Chávez Hernández, E. (2016). *El Derecho Parlamentario Estatal Mexicano. Análisis y Propuesta de Reforma*. México: UNAM-IIJ.
- Consejo Editorial de la Cámara de Diputados (2010). *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Sancionado el 22 de octubre de 1814*. [pdf] Recuperado el 29.03.2016 de: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/bicentena/dclam/est\\_cons\\_fin.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/bicentena/dclam/est_cons_fin.pdf)
- Córdova, A. (1972). *La Formación del Poder Político en México*. México: Era.
- Corral, M. J. (2003). *Entramados de la Comunicación en América Latina*. México: UANL.

- Cortina Orts, A. (2003). *Ciudadanos del Mundo: hacia una Teoría de la Ciudadanía*. España: Alianza Editorial.
- Cotteret, J.M. (1977). *La Comunicación Política. Gobernantes y Gobernados*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Dassen, N. & Cruz Vieyra, J. (Ed.) (2012). *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada: Tendencias y Desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789) [pdf] Recuperado el 15.02.2012 de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>
- Deutsch, L. (1985). *Los Nervios del Gobierno*. México: FCE.
- Del Rey Morato, J. (1996). *¿De qué Hablamos cuando Hablamos de Comunicación Política?* [pdf] Recuperado el 29.08.2015 de: <http://www.ehu.es/zer/hemeroteca/pdfs/zer01-04-delrey.pdf>
- Díaz, J.F. (1867). *Historia del Senado Romano*. Barcelona: Establecimiento Tipográfico de Luis Tasso.
- Engels, F. (1992). *Origen de la Familia. La Propiedad Privada y el Estado*. México: Editores Mexicanos Unidos.
- Fernández Christlieb, P. (2006). “El Partido Político en las Reformas Electorales. Concepto Oficial, México 1977-1982”. *Estudios políticos*, (8).
- Fernández Delgado, M.A. (2012). *El Virrey Iturrigaray y el Ayuntamiento de México en 1808*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Fernández Ruiz, J. (2010). “La Administración Pública durante la Tercera República (Federal-Liberal) (1855-1910)”. En Valades, D. & Marqués Gómez, D. (Coords.) *200 años de Administración pública en México. Tomo I. Base Legal y Programática*. [pp.83-103] México: Instituto Nacional de Administración Pública.

—————(2015). *Poder Legislativo*. México: Porrúa.

Ferrajoli, L. (2008). “La Esfera de lo Indecidible y la División de Poderes”. *Estudios Constitucionales*, Año 6 (1), pp. 337-343.

Ferrer Muñoz, M. (1997) *Los Comienzos de la Independencia en México: el Arranque del Proceso hacia la Configuración de un Estado Nacional*. [pdf] Recuperado el 04.01.2016 de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/9/cnt/cnt2.pdf>

Ferry, M.J; Wolton, D. y et.al. (1998). *El Nuevo Espacio Público*. México: Editorial Gedisa.

Figueiras Tapia, L. (Coord.) (2015). *El Pacto por México y la Comunicación Política*. México: FCPyS, UNAM y Leea Editorial.

Filmer, R. (2010). *Patriarca o el Poder Natural de los Reyes*. España: Alianza Editorial.

Fix-Fierro, H. & Valadés, D. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Reordenado y Consolidado*. México: UNAM-IIIJ.

Fix-Zamudio, H. (1998). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa, UNAM.

Gallardo Cano, A. (2002). *Curso de Teorías de la Comunicación*. México: UNAM.

Gamas Torruco, J. (2013). *La Constitución de Cádiz de 1812 en México*. México: IIJ-Senado de la República.

García García, J. (2014). “Gobierno Abierto: Transparencia, Participación y Colaboración en las Administraciones Públicas”. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 24 (54), pp. 75-88.

Garzón Valdés, E. (2007). *El Futuro de la Democracia*. México: IFE.

Gerstlé, J. (2005). *La Comunicación Política*. Santiago: LOM Ediciones.

González Casanova, P. (2011). *La Democracia en México*. México: Ediciones Era.

González Cruz, F. (2007). “La Penta División del poder en Venezuela”, *Revista Brasileira de Direito Constitucional*.

- Guizot, F. (2009). *Historia de los Orígenes del Gobierno Representativo en Europa*. España: KRK Ediciones.
- G8 (2013). *Open Data Charter*. [pdf] Recuperado el 19.05.2016 de: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207772/Open\\_Data\\_Charter.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf)
- Habermas, J. (2011). *Historia y Crítica de la Opinión Pública. La Transformación Estructural de la Vida Pública*. España: Gustavo Gili, SL.
- Habermas, J. & Rawls, J. (2014). *Debate sobre el Liberalismo Político*. España: Paidós.
- Hamilton, A.; Madison, J. & Jay, J. (1943). *El Federalista*. México: FCE.
- Heater, D. (2007). *Ciudadanía. Una Breve Historia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hernández Domínguez, J. & Cira Bautista, G. (s/f). *Los Legisladores Plurinominales en México*. [pdf] Recuperado el 2.05.2015 de: [http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/10/epikeia10-legisladores\\_plurinominales.pdf](http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/10/epikeia10-legisladores_plurinominales.pdf)
- Hobbes, T. (1984). *El Leviatán*, México: FCE.
- Howe, J. (2006). *The Rise of Crowdsourcing*. [pdf] Recuperado el 11.02.2013 de: [http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds\\_pr.html](http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds_pr.html)
- Impacto Legislativo (2012). *El Paso de las Iniciativas de Calderón por el Congreso*. [en línea] Recuperado el 20.12.2014 de: <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-paso-de-las-iniciativas-de-calderon-por-el-congreso/>
- Iturriaga, J.E. (1956). *La Administración Pública durante la Dictadura Santanista*. [pdf] Recuperado el 3.10.2015 de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/71/doc/doc16.pdf>
- Kant, E. (1985). *La Paz Perpetua*. Madrid: Tecnos.
- Kelsen, H. (1995). *Teoría General del Estado*. México: FCE.

*La Alianza a Nivel Internacional* (s/f) [en línea] Recuperado el 17.06.2015 de: <http://aga.ifai.mx/SitePages/GobiernoAbierto1.aspx>

*La Intervención Francesa y el Segundo Imperio* (1990) [pdf] Recuperado el 18.04.2016 de: <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3403/10.pdf>

Langston, J. (2014). “Delegación Política en la Cámara de Diputados en México: de la Hegemonía a la Democracia”. En Béjar (Coord.). *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?* [pp. 43-81]. México: FCPyS, UNAM.

Locke, J. (2014). *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. México: Porrúa.

Lujambio, A. (2001). *Adiós a la Excepcionalidad: Régimen Presidencial y Gobierno Dividido en México*. [pdf] Recuperado el 03.06.2015 de: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/349/17.pdf>

————— (2002). “Estudio Introductorio”. En Woodrow, W., *El gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos*. México: UNAM.

Luna Argudín, M. (2006). *El Congreso y la Política Mexicana (1857-1911)*. México: FCE y El Colegio de México.

Macpherson, C.B. (2009). *La Democracia Liberal y su Época*. España: Alianza Editorial.

Marshall, T. H. (1949). *Ciudadanía y Clase Social*. [pdf] Recuperado el 15.12.2015 de: <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>

Martínez Robledo, M. (2014). “Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas en México. 37 Años de Evolución”. *El Cotidiano*, (187), pp. 203-215.

Maquiavelo, N. (1994). *El Príncipe*. Madrid: Alianza Editorial.

Mazzoleni, G. (2010). *La Comunicación Política*. España: Alianza Editorial.

McGowan, G.L. (Coord.) (1987). *La Revolución Mexicana a través de sus Documentos*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliográficas.

- Mesa Gisbert, C.; Mesa, J. & Gisbert, T. (2012). *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Gisbert.
- Mijangos y González, P. (2003). “El Primer Constitucionalismo Conservador. Las Siete Leyes de 1836”. En Varios, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. [pp.217-292] México: IIJ-UNAM.
- Mill, S. (1985). *Del Gobierno Representativo*. Madrid: Tecnos editorial.
- Montaño Ramírez, Luis Manuel (2007) *Instrumentos de Transparencia y Rendición de Cuentas en las Actividades Legislativas de la Cámara de Senadores*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Montesquieu (2007). *Del Espíritu de las Leyes*. España: Tecnos.
- Monzón, C. (2009). *Opinión Pública, Comunicación y Política*. España: Tecnos.
- Moragas, M. (1994). *Sociología de la Comunicación de Masas. III. Propaganda Política y Opinión Pública*. España: Gustavo Gili.
- Nacif, B. (2002). *La Rotación de Cargos Legislativos y la Evolución del Sistema de Partidos en México*. México: FCE.
- Navarro, F & Salas, L. (2008). “Televisión Parlamentaria, Avances y Modelos en el Mundo”. *Revista Mexicana de la Comunicación*. (113), pp. 22-24.
- Nimmo, D. & Sanders, K. (1981). *Handbook of Political Communication*. EEUU: Sage Publications.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas Electorales y Reforma Electoral. Una Introducción*. Lima: International Idea, Asociación Civil Transparencia.
- Norton, P. (2003). *Parlamentos y Gobiernos en Europa Occidental*. México: Porrúa.
- OCDE (2010). “OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making”. Documento de base para la reunión de especialistas: *Building an Open and Innovative*

- Government for Better Policies and Service Delivery*. París: OCDE. [pdf] Recuperado el 17.08.2015 de: <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>
- Open Data Handbook (s/f). *¿Qué son los Datos Abiertos?* [en línea] Recuperado el 18.05.2016 de <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>
- Ortiz Ortiz, S. & Soberanes Fernández, J.L. (Coords.) (2014). *Los Sentimientos de la Nación de Morelos en Tlaxcala*. México: UNAM-IIIJ.
- Palomo González, G. (2008). *La Estabilidad Político-militar durante la Primera República Central, 1835-1839. La Lógica del Pronunciamiento en la Figura del General José Urrea*. [pdf] Recuperado el 17.10.2015 de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ehmcm/n36/n36a3.pdf>
- Pantoja Morán, D. (2005). “Fuentes Doctrinales para una Discusión sobre el Diseño de las Instituciones Políticas del Sistema Presidencial Mexicano”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XLVII (19).
- Peña Serret, D. (2006). “¿Democracia en Crisis? Espacio Público y ‘Mediocracia’”. En SICI, *Cuadernos del Seminario Interdisciplinario de Comunicación e Información 1*. México: FCPyS, UNAM, Plaza y Valdés.
- Pérez Alberto, R. (2008). *Comunicación Estratégica*. Madrid: Ariel.
- Pérez Ortega, G; Arango Serna, M.D. & Sepúlveda Atehortua, L.Y. (2011). “Las organizaciones no gubernamentales –ONG–: hacia la construcción de su significado”. *Ensayos de Economía*, (38), pp. 243-260.
- Polsby, N. (1975). “Legislatures”. En Greenstein y Polsby (Ed.). *Handbook of Political Science*. EEUU: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Porrúa Pérez, F. (2003). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.
- Rabasa, E. O. (2004). “La ruina del sistema federal: la etapa centralista (1835-1846)”. En Rabasa, E.O. *La Evolución Constitucional de México*. [pp. 135-140] México: IIIJ-UNAM.

- Rabotnikof, N. (1997). *El Espacio Público y la Democracia Moderna*. México: IFE.
- Rawls, J. (2015). *Liberalismo Político*. México: FCE.
- Reina, L; Lartigue, F.; Dehouve, D. & Gros, C. (Coords.) (2005). *Identidades en Juego, Identidades en Guerra*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Reveles Vázquez, F. (2012). *La Ciencia Política hoy: ¿Qué Sabemos?*. México: UNAM, FCPyS, Plaza y Valdés.
- Reyes Montes, M.C.; O'Quinn Parrales, J.A.; Morales y Gómez, J.M. & Rodríguez Manzanares, E. (2011). "Reflexiones sobre la Comunicación Política". *Espacios Públicos*, 14 (30), pp. 85-101.
- Rodríguez O., J.E. (2016). "Oposición a Bustamante". [versión en línea] *Revista Historia Mexicana*, 65 (4). Recuperado el 9.06.2016 de: <http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2507>
- Rodríguez Zepeda, J. (2008). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: IFAI.
- Ruiz Rodríguez, V. (2004). "Estado de Derecho y Soberanía". En *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, [pp. 283-299] N° 34.
- Ruiz Valerio, J.F. (2009). *¿Democracia o Constitución? El Debate Actual sobre el Estado de Derecho*. México: Fontamara.
- Sabine, G.H. (2009). *Historia de la Teoría Política*. México: FCE.
- Sáinz y Gómez Salcedo, J.M. (2010). "El Estado Romano. Sistema político y jurídico". *Multidisciplina*, (6), pp.72-86.
- Salazar Ugarte, P. (2013). *La Democracia Constitucional*. México: FCE.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). "Open Government and Transparency: Building a Conceptual Framework". *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, UAEM*, (68).

- Sartori, G. (2005). "Opinión Pública". En Sartori, *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2007). *Teoría de la Democracia, 2. Los Problemas Clásicos*. España: Alianza Universidad.
- Schmitt, C. (2008). *Los Fundamentos Histórico-espirituales del Parlamentarismo en su Situación Actual*. España: Tecnos.
- Secretaría de Gobernación (s/f). *Breve Historia del Periódico Oficial en México* [en línea]. Recuperado el 12.12.2015 de: <http://www.dof.gob.mx/historia.php>
- (s/f). *Reporte de Iniciativas del Ejecutivo Federal*. [en línea] Recuperado el 13.10.2016 de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico1.php?TipoReporte=1&Periodo=3/da>
- Serrano Migallón, F. (2009). *La Vida Constitucional de México. Volumen II, Tomos III/IV. Textos Preconstitucionales*. México: FCE.
- Serra Rojas, A. (1977). *Las Formas de Organización Administrativa y Federal*. [pdf] Recuperado el 02.02.2016 de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/31/pr/pr22.pdf>
- Skinner, Q. (1993). *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno. II. La Reforma*. México: FCE.
- Soberanes Fernández, J.L. (2011). "El Plan de Iguala o el Origen del Estado mexicano". *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, XXIV, pp. 91-110.
- Tenorio Trillo, M. (s/f). *Algo más que una Entrevista: la Díaz-Creelman, 1908*. [pdf] Recuperado el 19.03.2016 de: [http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/8374/1/DOCT2065574\\_ARTICULO\\_10.pdf](http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/8374/1/DOCT2065574_ARTICULO_10.pdf)
- Touraine, A.(2012). *¿Podremos Vivir Todos Juntos?* México: FCE.
- (2015). *¿Qué es la Democracia?* México: FCE.
- Uvalle Berrones, R. (2011). *Rumbos de la transparencia en México*. México: FCPyS, UNAM.

- (2013). *Oportunidades y Restricciones de la Política de Transparencia en México*. México: UNAM, FCPyS.
- Vallespín, F. (1991). *Historia de la Teoría Política*. España: Alianza Editorial.
- Van Dijk, T. (1980). *Estructura y Funciones del Discurso*. México: Siglo XXI.
- Várgany, T. (2000). "El Pensamiento Político de John Locke y el Surgimiento del Liberalismo". En Borón, A. (Comp.). *La Filosofía Política Moderna: de Hobbes a Marx*. Buenos Aires: Clacso-Eudeba.
- Vargas López, M.E. (2005). *La No Reección de Legisladores en México*. Tesis de licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vázquez Jiménez, I.L. (2011). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil en Ciudad Obregón, Sonora, como una Forma de Innovación y Desarrollo Regional*. México: Instituto Tecnológico de Sonora.
- Vázquez Pando, F.A. (1998) Cap. X. "El Constitucionalismo de la Reforma Liberal de 1833 a la Constitución de 1857". En Vázquez Pando, F.A. *La formación histórica del sistema monetario mexicano y su derecho*. [pp.297-330] México: IIJ-UNAM
- Vázquez Semadeni, M.E. (2010). "La Masonería en México, entre las Sociedades Secretas y Patrióticas, 1813-1830". *Revista de Estudios Históricos de la Masonería*. 2(2). pp. 19-33.
- Villareal, F. (1854). *Plan de Ayutla*. [pdf] Recuperado el 4.10.2015 de: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/333/5.pdf>
- Villanueva, E. (1998). *Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México*. México: UNAM.
- Weldon, J. (2002). *Las Fuentes Políticas del Presidencialismo Mexicano*. Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.
- Where, K. (1963). *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press.

Wolton, D. (1998). “La comunicación política: construcción de un modelo”. En Gauthier, G.; Gosselin, A. & Mouchon, J. (Coomps). *Comunicación y Política*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Wright, R. C. (1993). *Comunicación de Masas. Una Perspectiva Sociológica*. México: Editorial Paidós.

Zuloaga, F. (1857). *Plan de Tacubaya*. [pdf] Recuperado el 6.10.2015 de: <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2713/39.pdf>

### **Legislación:**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (05.02.1917), DOF, México. [pdf]  
Recuperada el 5.10.2015 de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (29.01. 2016), DOF, México. [pdf]  
Recuperada el 2.02.2016 de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

Senado de la República (2015) *Marco Jurídico*. México: Senado de la República. Comprende:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento del Senado
- Reglamento de la Cámara de Diputados

Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental  
(04.05.2015), DOF, México. [pdf] Recuperada el 10.09.2015 de: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/LGTAIP.pdf>

El Anexo 1 se realizó con las reformas que se encuentran en formato pdf en la página de la Cámara de Diputados URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)