



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

ESTUDIO JURÍDICO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LAS MINORÍAS POLÍTICAS  
EN EL PLURALISMO POLÍTICO MEXICANO

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JORGE DIEGO GARCÍA CERÓN  
ASESOR: LIC. RENEE SANTANA GARNICA





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## Tabla de contenido

Introducción.....	4
1    Capítulo I. Antecedentes históricos y jurídicos .....	6
1.1    Estudio jurídico-político de la acción de inconstitucionalidad en el derecho mexicano .....	6
1.1.1    Antecedentes jurídicos del derecho constitucional.....	6
1.1.2    Antecedentes jurídicos del derecho electoral.....	9
1.1.3    Elementos del acto de inconstitucionalidad.....	16
1.1.4    Caracteres del acto de inconstitucionalidad en materia electoral.....	20
1.1.5    Tipos de actos en materia constitucional y en materia electoral .....	24
1.1.6    Concepto constitucional y electoral del acto de inconstitucionalidad .....	29
1.1.7    Objetivo electoral de la protección de las minorías políticas en México .	30
1.2    Los órganos legislativos en México .....	34
1.2.1    Las Cortes de Cádiz de la Nueva España.....	36
1.2.2    La Suprema Junta Nacional Americana de la Insurrección Independentista	39
1.2.3    El Congreso de Anáhuac .....	40
1.3    Los Congresos Constituyentes del México Independiente .....	41
1.3.1    La Junta Provisional Gubernativa de 1821.....	42
1.3.2    La Junta Nacional Instituyente de 1822 .....	42
1.3.3    El segundo Congreso Constituyente de 1823 .....	43
1.3.4    El Congreso Extraordinario Constituyente de 1856.....	44
1.3.5    El Congreso Constituyente de 1917 .....	50
2    Capítulo II. Estudio jurídico-político del proceso legislativo y el pluralismo político en México.....	54
2.1    Directrices del proceso legislativo mexicano bajo el estudio del artículo 71 y 72 constitucional.....	54
2.1.1    El proceso de creación de leyes en México .....	54
2.1.2    La reforma constitucional al artículo 72 de 1923.....	59
2.1.3    La reforma constitucional al artículo 72 de 2011 .....	59
2.1.4    La reforma constitucional al artículo 71 constitucional: .....	60
2.1.5    La reforma constitucional al artículo 71 constitucional .....	61
2.2    Análisis político-electoral del pluralismo político en México.....	63
2.2.1    El Senado de la República .....	65
2.2.2    La reforma político-electoral de 1993 .....	66

2.2.3	Reforma político-electoral de 1996.....	66
2.2.4	Cámara de Diputados .....	67
2.2.5	La reforma constitucional de 1963 .....	68
2.2.6	Reforma constitucional de 1977 .....	68
2.2.7	Reforma constitucional de 1986 .....	70
3	Capítulo III. Argumentación jurídico-electoral de la acción de inconstitucionalidad para su estudio como garantía procedimental judicial dentro del control constitucional 71	
3.1	Estudio jurídico-electoral del medio de control de tipo constitucional .....	71
3.1.1	La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional mexicano 74	
3.1.2	El deber de control constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	75
3.1.3	La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional 79	
3.2	Estudio de las minorías políticas dentro del derecho constitucional y su inserción al derecho electoral .....	81
3.2.1	La representación proporcional: estatuto de las minorías políticas .....	82
3.2.2	Eficacia del pluralismo político en México: procesos deliberativos, de negociación y de trabajo .....	83
3.2.3	Inserción de las minorías políticas en el debate de propuestas legislativas 86	
3.2.4	Inclusión de las minorías políticas en el debate de aprobación de leyes 90	
3.2.5	Vinculación constitucional y electoral del estudio del “Estatuto Jurídico de la Oposición” con el pluralismo político mexicano.....	93
3.2.6	El criterio de democracia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 93	
3.2.7	La legitimación activa de las minorías políticas para ser escuchadas en sede judicial .....	97
3.2.8	El control abstracto como garantía de la democracia y el pluralismo constitucionalizado.....	99
3.3	La Acción de Inconstitucionalidad como un medio de control constitucional de tipo difuso y su doble función .....	100
3.3.1	La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional y como garantía constitucional de las minorías políticas en México.....	101
3.3.2	Legitimación de la acción de inconstitucionalidad como garantía constitucional de las minorías políticas en el pluralismo político mexicano .....	102
4	Conclusiones.....	103
5	Referencias .....	104

## Introducción

La acción de inconstitucionalidad es uno de los diversos mecanismos de salvaguarda de la *Supremacía Constitucional*, es de tipo *difuso*, esto atendiendo a la autoridad que lo ejerce en el ámbito de su competencia y en ejercicio de sus funciones, sin embargo, éste medio de control constitucional desde su creación mediante reforma constitucional datada en el año de 1994 y promulgada en 1995, da pie a una doble función, esto atendiendo a su naturaleza, esta doble función es, en primer término su objetivo principal que ya fue referido, el de ejercer un control para la protección de la Supremacía Constitucional, y en segundo término cabría referirla como un mecanismo de protección a las minorías políticas contra leyes, pero primordialmente las de carácter electoral, pues éste medio es el idóneo para combatirlos, ya que es el único que procede contra normas de éste tipo con efectos declaratorios de inconstitucionalidad general, sin perder de vista que, son éstas las leyes que afectan directamente a las minorías políticas existentes en el seno legislativo mexicano, partiendo del hecho de que las mencionadas normas son, regularmente, aprobadas mediante el sistema de mayoría relativa, circunstancia que de *facto* coloca a las minorías políticas en evidente desventaja ante los partidos políticos de mayor envergadura y peso camarál, de esta forma las minorías políticas no poseen una eficacia plena dentro del quehacer legislativo, al ser partícipes sí, pero no influyendo eficazmente en la toma de decisiones, planteada ésta situación, la acción de inconstitucionalidad posee la particularidad de no necesitar acreditar un interés de ningún tipo, a diferencia de los demás medios de control que otorga el Pacto Federal, de ésta forma, permitiendo a todos los sujetos legitimados por la ley su substanciación, dicho de otra manera, la acción de inconstitucionalidad representa la posibilidad de que las minorías legislativas puedan acceder a ella, en legítima protección de la Constitución Política, pero también de manera subjetiva de sus propios derechos, materia del presente trabajo.

Planteado lo anterior la presente tesis busca la aportación de los elementos suficientes para plantear la legitimación de la acción de inconstitucionalidad, no sólo como medio de control constitucional difuso, sino también como una auténtica garantía de protección constitucional que, en el particular caso de la presente investigación, le es otorgado tácitamente a las minorías parlamentarias, al facilitarles –previa acreditación y procedencia-, el acceder a sede judicial y ser escuchadas, sacando del ámbito legislativo el posible conflicto de intereses que la norma promulgada pudiera generarles, para elevarlo a la competencia del máximo tribunal mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, circunstancia que de manera sucinta puede interpretarse como una “segunda oportunidad” en donde sean escuchadas, consideradas y efectivas sus voces.

Habiendo quedado establecida el objeto de la presente, es menester plantear el medio para la sustanciación de la hipótesis planteada y su eventual comprobación, así en el primer capítulo se encuentran los antecedentes históricos y jurídicos, tanto de derecho constitucional como del derecho electoral, se hace una aproximación del elemento *inconstitucionalidad* partiendo de estas ramas del derecho, para finalmente aterrizarlo y concatenarlo con las minorías políticas, y cómo influye en las mismas.

Con las generalidades dadas inherentes la materia constitucional y electoral, dentro de dicho primer capítulo, el que suscribe hace una semblanza histórica de los órganos

legislativos en México, esto con la finalidad de mejor proveer el funcionamiento de la función legislativa a través del tiempo, y dimensionar los ideales y circunstancias jurídico-políticas con el contexto histórico, partiendo de las Cortes de Cádiz de la Nueva España, hasta la Constitución Política de 1917, texto que a la fecha nos rige.

Una vez establecidos los antecedentes, para el capítulo segundo se desarrolla el proceso legislativo y sus modificaciones atendiendo a las necesidades de la población mexicana, esto dentro del marco de las reformas establecidas en 1923, 1963, 1977, 1986, 1993, 1996 y 2001, donde se apertura gradualmente la participación de las minorías políticas en el ejercicio legislativo en ambas cámaras.

Dentro del tercer capítulo se realiza el desarrollo del papel fundamental que ocupa la Suprema Corte de Justicia de la Nación y propiamente el Poder Judicial, y su comportamiento ante la labor del Poder Legislativo desde el punto de vista de las minorías políticas, para finalmente arribar a la vinculación de todos estos elementos, y así estar en posibilidad de confirmar la hipótesis planteada.

## **1 Capítulo I. Antecedentes históricos y jurídicos**

### **1.1 Estudio jurídico-político de la acción de inconstitucionalidad en el derecho mexicano**

El presente capítulo tiene como objetivo hacer una breve aproximación acerca de la acción de inconstitucionalidad a partir de los elementos que la componen, es decir, del análisis jurídico-político de los elementos que derivan de ella como la procedibilidad para su ejercicio en las materias que abarca la presente tesis (las cuales son el derecho constitucional y electoral), así como los antecedentes de las mismas, cómo surge este medio de control constitucional, la necesidad del mismo, su efectividad, el consecuente encuadramiento de la inconstitucionalidad que da vida a la referida acción. Para ello se indagará en los antecedentes de la conformación y las funciones del poder legislativo mexicano, así como el papel de las minorías políticas, con la finalidad de aportar las bases necesarias para el desarrollo de los subsecuentes capítulos y arribar a la comprobación de la hipótesis planteada, para lo cual se empleará la metodología deductiva, inductiva e histórica.

#### **1.1.1 Antecedentes jurídicos del derecho constitucional**

Derivado de lo complejo que resulta exponer un tema tan extenso y subjetivo como son los antecedentes jurídicos del derecho constitucional, en la investigación se limitará a indicar a qué corresponde tal rama del derecho, y a partir de su concepto se expondrá la justificación y necesidad de una Constitución y sus elementos, que recaen en el principio de supremacía de la misma, para finalmente plantear el origen y exigencia de la acción de inconstitucionalidad dentro del mundo normativo mexicano.

Una vez establecidos los puntos a abordar en el presente tópico, al respecto del concepto de derecho constitucional –dada su vastedad y la multiplicidad de acepciones, metodologías y disciplinas en las cuales puede ser abordado–, es menester precisar un concepto base nutrido de los elementos suficientes para que sirva de pauta a la explicación de los siguientes puntos que componen los antecedentes jurídicos del derecho constitucional ya señalados. Por tanto, para efecto de la presente investigación, se acuñará el concepto de Francisco Rubio Llorente, aludido por Miguel Carbonell en su obra *Elementos De Derecho Constitucional*, el cual afirma:

[...] por Constitución [...] entiende hoy la doctrina, un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder [...] No hay otra Constitución que la Constitución democrática. (Carbonell, 2004, p. 14)

Del concepto anterior destacan notas esenciales del constitucionalismo moderno, como bien apuntala Miguel Carbonell, tales como la idea de la titularidad de la soberanía, la libertad garantizada para los ciudadanos, el control del poder, la ocasionalidad con la

cual se ocupan los poderes públicos, y finalmente la vinculación entre democracia y Constitución.

Una vez se ha establecido el concepto de Constitución que se empleará, y se ha enunciado los elementos que de este emanan, se abundará en estos, al respecto de los antecedentes del derecho constitucional, dado que de ellos surgen los antecedentes que se busca plasmar en el presente punto.

Los elementos fundamentales que dan sentido a la indagación sobre el concepto de Constitución son el órgano o poder que la crea, y los contenidos constitucionales concretos que debe reunir tal norma. Respecto al primero de los elementos es necesario referir al poder constituyente, el cual no ha tenido tradicionalmente una legitimidad democrática desde el punto de vista de su integración, salvo algunas excepciones como en el caso de las constituciones que históricamente han sido otorgadas por el caudillo, el rey, el soberano, la oligarquía en turno, etc., pues solo a partir del siglo XX los poderes encargados de la redacción de las constituciones se comienzan a integrar democráticamente, esto es la materialización de la expresión de un pueblo que ejerce su soberanía, que se otorga por sí y para sí, un texto constitucional. Esto dentro del margen del modelo del Estado constitucional contemporáneo (Carbonell, 2004, pp. 14-15).

En lo concerniente a los contenidos que debe poseer una norma para ser considerada Constitución, se hace presente en primer término el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, fechada en 1789, el cual afirma que las constituciones se abocan a determinar la división de poderes y los derechos fundamentales, elementos mínimos que debe contener cualquier documento que se digne de ser llamado Constitución. Por división de poderes se debe asimilar que el Estado constitucional solo admite una división efectiva del poder, el cual se manifiesta:

[Como] un sistema que asegure espacios de libertad reales para los particulares, que obligue a la rendición de cuentas de los gobernantes, a la renovación periódica de los mismos, que prevea la existencia de jueces independientes, la competencia básica de cada órgano de gobierno, los modos de creación y renovación del derecho, etcétera. (Carbonell, 2012, párr. 7)

Por tanto, se tiene que solamente cuando existe un control del poder puede hablarse de un Estado constitucional.

En lo referente a la gama de derechos fundamentales que debe contener una Constitución se enumeran los derechos de libertad, derechos de participación política y un mínimo de derechos sociales, esto de la mano de un sistema eficaz de garantías (Carbonell, 2004, p. 15).

Para articular de manera correcta las afirmaciones dadas, se debe indicar la justificación y necesidad de una constitución, la cual se vislumbra en la naturaleza del mismo hombre que, por ser el principio y fin último del derecho, ha creado normas reguladoras de las instituciones jurídico-políticas que lo rigen, y consagra sus potestades naturales y garantías individuales en normas jurídico-positivas, de esa manera organiza todos los elementos del Estado, y distribuye el poder del que están investidos los



miembros de este en una ley que ha sido llamada Norma de Normas, que da unidad y fundamenta a todo el sistema jurídico vigente (Suárez, 2017, p. 3).

Al haber señalado los elementos básicos, proporcionados por el concepto de derecho constitucional, se desarrollará la exposición de la constitución como una realidad social con apego a la Teoría Constitucional, con el fin de que en torno a este enfoque se pueda ubicar, en un plano temporal, el enfoque constitucional del cual se busca revestir este tópico. Es importante resaltar, que la realidad de una sociedad será la que imponga el marco normativo de la misma, por ende repercutirá en la creación de su texto constitucional; para ejemplificarlo se tomará el argumento empleado por Ferdinand Lasalle, el cual refiere lo siguiente:

[...] los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder: la verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen, y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social. (Lasalle, 2013, p. 87)

Al respecto del origen y la exigencia de la acción de inconstitucionalidad en el orden jurídico nacional, se abordará el elemento del control de poder público, a través de la supremacía constitucional que, en el caso de México, se ubica en el artículo 133 del Pacto Federal, el cual constituye uno de los pilares de cualquier Estado constitucional contemporáneo; este será desglosado más adelante, pero para efectos del presente punto es necesario hacer alusión a tal principio el cual, *a grosso modo*, refiere que ninguna ley puede ni debe estar por encima de la propia Constitución, por ser esta la norma donde se han plasmado las aspiraciones más fundamentales del pueblo mexicano, consagra los derechos humanos y garantías para la protección de estos para cada individuo en el territorio nacional, así como establece los lineamientos del funcionamiento institucional del gobierno, y por tanto es la representación del espíritu democrático de la nación; para defender esta norma fundamental se ha puesto a cargo al máximo tribunal del país, a saber, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la cual, en funciones de Tribunal Constitucional por mandato de la Carta Magna, se establecen mecanismos para la procuración de tal supremacía.

Cabe resaltar que desde el siglo XIX este control fue efectuado de manera activa a través del juicio de amparo, de la misma forma, dentro de los textos constitucionales de 1857 y 1917 se establecieron las primeras directrices de lo que sería otro de los mecanismos de salvaguarda de la constitucionalidad, la controversia constitucional, sin embargo, pese a que este mecanismo se instituyó formalmente, su operatividad fue poco efectiva; con estos antecedentes, finalmente mediante una reforma constitucional, en el año de 1994 se añade un nuevo mecanismo de control constitucional, esta vez de carácter abstracto, a saber, la acción de inconstitucional, medio de control constitucional que es materia de análisis del presente trabajo de investigación.

Establecidos los antecedentes jurídicos del derecho constitucional, y delimitados sus elementos con relación a la acción de inconstitucionalidad; de igual forma, el siguiente subpunto busca establecer los antecedentes jurídicos del derecho electoral para seguir una línea lógica y coherente, a fin de reunir los componentes necesarios para desarrollar

los tipos de actos en las materias de referencia, así como la inconstitucionalidad de los mismos.

### **1.1.2 Antecedentes jurídicos del derecho electoral**

Para la exposición de este tema se debe establecer el concepto de derecho electoral, para tales efectos se citará al autor Eduardo Andrade Sánchez, quien refiere:

[Que] el derecho electoral regula en esencia la expresión de la voluntad ciudadana para elegir o eventualmente, destituir a los titulares de funciones públicas, o también para aprobar o rechazar una determinada medida gubernativa. La referida expresión se efectúa por medio de la emisión de votos. A partir de tal dato, tenemos como característica que el derecho electoral debe regular: las características del acto de votar; las condiciones para tener derecho al voto; los procedimientos para recibir y contar los votos, incluyendo todos los actos de preparación organizativa tendentes a tales efectos; los métodos para determinar a los ganadores de la elección que deberán ocupar los cargos en disputa, y la verificación de que se cumplan los requisitos para su elegibilidad. (Andrade, 2015, p. 2)

Derivado de los elementos contenidos en este concepto, se debe establecer la función electoral que de él emana, la cual puede ser vista a través de dos enfoques distintos. El primero de ellos desde la óptica de la esencia del poder estatal, las atribuciones o cometidos del Estado mismo, es decir, lo que por la derivación de ese poder y en ejercicio de su soberanía, se reserva al Estado de forma directa e inmediata como atribución exclusiva de este; la segunda perspectiva obedece al ejercicio del referido cometido, la forma comisiva de ejecutar una atribución específica (Coordinación de Documentación y apoyo técnico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 14).

Una vez establecidos los elementos que componen al concepto de derecho electoral, se realizará una reseña histórica de tal rama del derecho en el país:

Desde la primera Constitución Federal que data de 1824, se reconoció como forma de gobierno del Estado mexicano una República representativa, lo que conllevó a la necesidad de realizar procesos comiciales periódicos para elegir a los individuos que habrían de ocupar los cargos públicos de los diversos órganos gubernamentales. Hasta 1993 rigió el principio de calificación política de las elecciones de los diputados y senadores con un sistema de autocalificación mediante colegios electorales, cuya integración solo tuvo algunas modalidades a lo largo del tiempo; y hasta 1996, para las elecciones de presidente de la República, mediante un sistema de heterocalificación por medio de la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral; lo cual generaba que dichos órganos fuesen los que resolviesen en última instancia, las dudas o conflictos sobre las elecciones federales.

El ordenamiento citado no disponía que existiesen leyes electorales ni regla alguna respecto de los ciudadanos; fue hasta 1836, en las leyes centralistas, que por primera ocasión se define la categoría de mexicano y ciudadano mexicano como calidad necesaria para ejercer el derecho al sufragio activo y pasivo, así como la posibilidad de

las leyes en las cuales se establecerían las cualidades que deberían llenar los ciudadanos para ser votados.

La primera referencia expresa a la ley de carácter electoral, aparece en el proyecto de constitución de 1840 y únicamente para la elección de diputados en los términos siguientes: “Artículo 27 la ley prefijará los demás días, modo y forma de las elecciones, y el número y cualidades de los electores”, posteriormente en el primer proyecto de Constitución de 1842 se habla de los “colegios electorales” como figura autónoma (un cuarto poder) donde se establecen bases de gran interés como el reconocimiento en su artículo 27:

[De que] la facultad y libertad de elegir a sus representantes es un derecho inherente al pueblo y un atributo inseparable de su soberanía, éste poder lo ejerce de derecho por medio de sus colegios electorales en las épocas fijas y casos que designa esta constitución.

En el segundo proyecto de constitución del mismo año, se refuerza la idea de su antecesor, al proponer un poder electoral autónomo cuyo ejercicio se descarga en los ciudadanos designados electores primarios o secundarios, quienes integrarían las asambleas respectivas para la elección de sus representantes populares.

Estos proyectos no tuvieron vigencia pero influyeron de manera fundamental en los promotores de las bases orgánicas de la República mexicana de 1843, encabezados por el incito Antonio López de Santa Anna, quienes sí introdujeron el poder electoral en ese cuerpo constitucional, que a pesar de su vida turbulenta, estuvo vigente en México para las elecciones de diputados, dos tercios de los senadores y el presidente, así como de los miembros de la Suprema Corte; pero curiosamente en el texto fundamental no se conservó la definición que proponían los proyectos de 1842, de depositar en los ciudadanos la facultad y libertad de elegir a sus representantes como un derecho inherente al pueblo y un atributo inseparable de su soberanía.

Las bases diseñadas para la dictadura de Santa Anna se aplicaron de manera accidentada y vieron su fin con la llegada del Plan de Ayutla en 1854, con el que también se logró la muerte política definitiva de Santa Anna en agosto de 1855; y prepararon el restablecimiento definitivo del federalismo con la Constitución de 1857, la cual retomó de la Constitución del 24 el sistema de gobierno, y de manera principal el régimen federal. La Carta Magna de la segunda mitad del siglo XIX prescindió de aludir al poder electoral de los ciudadanos, y regresó al esquema de organizaciones de elecciones conforme a las reglas dictadas por el Estado, no solo eliminó cualquier referencia a aquel concepto, fue más clara que las anteriores al hacer referencia expresa a la existencia de un ordenamiento electoral; señalaba, en cada caso, que las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia se realizarían “en los términos que disponga la ley electoral”, la Ley Orgánica Electoral se expidió el 12 de febrero de 1857 y tuvo una larga existencia pues fue abrogada casi cinco décadas después por la Ley del 18 de diciembre de 1901, durante su vida tuvo cuatro reformas importantes de las cuales en la presente investigación se destaca la del 15 de diciembre de 1874 que se generó por la reinstauración del Senado en ese año, y la consecuente necesidad de regular las elecciones de sus miembros.

También debe hacerse referencia a que por medio de la reforma de junio de 1898, se introdujo en el artículo 5 de la Constitución el mandato de que “en cuanto a los servidores públicos, solo podrán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas... obligatorias y gratuitas las funciones electorales...”, lo cual confirmaba el carácter de la función electoral como atribución del Estado.

Posteriormente sustituiría a la Ley de 1874, un ordenamiento todavía porfirista de 1901, para después dar paso a la maderista del 19 de diciembre de 1911 reformada en mayo de 1912 para establecer elecciones directas de diputados y senadores; también se debe considerar el ordenamiento expedido en 1916 para integrar el constituyente. En todos esos cuerpos legislativos se mantuvo la rectoría estatal sobre el ejercicio de la función electoral.

La Constitución de 1917 fue receptáculo de –entre otras reivindicaciones del movimiento revolucionario– las normas para definir el sufragio directo y la no reelección, en ella no hubo cambio en la posición sobre la función electoral como responsabilidad del Estado. A partir de esta carta fundamental se han tenido diversas reformas constitucionales en materia político-electoral y diversas leyes reglamentarias de entre las leyes, de las cuales resulta de especial importancia referir las siguientes:

1. La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, que en su artículo 4 estableció una especie de corresponsabilidad electoral al señalar:

[Que] la pureza y efectividad del sufragio constituye la base del régimen representativo democrático federal, y por lo tanto la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral, corresponde por igual al estado y a los ciudadanos mexicanos en la forma y términos que establece la presente ley.

2. La Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 adicionó en su artículo 6, a la definición de la abrogada Ley del 46, a los partidos políticos en los siguientes términos:

La efectividad del sufragio constituye la base del régimen representativo democrático federal, y por lo tanto la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al estado, a los partidos políticos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos en la forma y términos que establece la presente ley.

3. La Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 cambió un tanto la redacción, pero mantuvo el mismo sentido de sus antecesoras de la siguiente manera:

El sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo, es responsabilidad de todos los ciudadanos, de los partidos políticos nacionales que estos integran y del estado, como forma de la organización política de la nación, velar por su ejercicio y efectividad, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

4. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977 (producto de la reforma constitucional del 6 de diciembre de

1976), conforme al texto de su artículo 2, regresó a un esquema de ejercicio de la función electoral estatal, en los siguientes términos:

Las autoridades competentes y los organismos político-electorales tendrán a su cargo velar por el libre desarrollo de las actividades de las organizaciones y garantizarán la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones en los términos de esta ley.

5. Con la reforma constitucional del 11 de diciembre de 1986 se retomó el tema de la corresponsabilidad en el artículo 60 del texto fundamental, su tercer párrafo dispuso que “corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esa función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos...”; por ello el Código Federal Electoral de febrero de 1987 se orientó en ese sentido.
6. El resultado de la elección de 1988 obligó una nueva reforma de gran calado, por la cual se redefinió de nueva cuenta el papel del Estado respecto de la función electoral. Las modificaciones a la Constitución del 5 de mayo de 1990 desaparecieron de la redacción que en 1986 se había introducido en el artículo 60 constitucional, y en su lugar, en el 41, séptimo párrafo del mismo texto fundamental, se señaló:

[Que] la organización de las elecciones federales es una función que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley, esta función de realizará a través de un organismo público (IFE), dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esa función estatal.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de octubre de 1990, se redactaría con esa orientación político-constitucional.

7. En 1994 –ya iniciado el proceso federal electoral para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión– los acontecimientos hicieron necesaria una reforma más en abril de ese año, con la cual se mantuvo la definición de la función electoral con carácter de estatal, y la responsabilidad directa de su ejercicio por medio del organismo público, en el que concurren los poderes Legislativo y Ejecutivo, los partidos políticos y los ciudadanos en los términos de ley. Adicionalmente por dicha reforma se precisaron las bases de organización y funcionamiento del organismo y se detallaron las actividades a su cargo. El COFIPE se ajustó a los términos de esas adecuaciones constitucionales.
8. La reforma político-electoral de 1996 ratificó los presupuestos de la función estatal electoral. Lo fundamental de esta reforma es en que con ella se dio la exclusión del Poder Ejecutivo de cualquier participación en la integración y funcionamiento de los órganos electorales federales, con lo cual se pretendió profundizar la autonomía e independencia del organismo público que tiene a su cargo el ejercicio

de dicha función (Coordinación de Documentación y apoyo técnico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 18-21).

9. Con la reforma político electoral del 2002:

Se procuró la equidad de género en el ejercicio de los derechos político-electorales. Se estableció para los partidos políticos la obligación de promover la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión. (Cornejo, 2017, párr. 21)

10. La reforma político electoral de 2003 y 2005:

En 2003 se realizaron cambios en los requisitos para integrar un partido o Agrupación Política Nacional (APN). Para 2005, se reconoció el derecho de votar de los mexicanos residentes en el extranjero para la elección de presidente de la República. (Cornejo, 2017, párr. 22)

11. La reforma político-electoral de 2007–2008, mediante la cual se abrogó el COFIPE, aprobado en 1990:

Retomó las demandas de los actores políticos, destacándose las siguientes:

Las reglas de acceso al sistema de partidos permiten a las organizaciones de ciudadanos obtener el registro, antes sólo podían solicitarlo las Agrupaciones Políticas Nacionales. Los partidos políticos tienen prohibida la afiliación corporativa y adquirieron obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información. Para el caso de los partidos que pierden su registro se reguló la liquidación de los recursos y bienes que posean. La reforma incorporó la regulación de las precampañas, cuya duración no excederá 60 días en el año de la elección de presidente de la República y el Congreso de la Unión. Mientras que cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, no superarán 40 días. Asimismo, el periodo de campañas electorales se redujo a 90 días en el año de elección Presidencial y 60 días cuando se renueve sólo la Cámara de Diputados.

La difusión de la propaganda gubernamental se restringió, no podrá realizarse en periodo de campañas.

El IFE se constituyó en la autoridad única a nivel federal y local encargada de distribuir y asignar los tiempos del Estado para fines electorales.

Se creó la Contraloría General del IFE, encargada de realizar auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos del IFE.

En cuanto al conteo de votos, al “acta de la jornada electoral” se le agregó el nombre completo y firma autógrafa de los funcionarios de casilla y el número de boletas recibidas para cada elección.

La credencial para votar también se perfeccionó, ahora cuenta con la Clave Única del Registro de Población (CURP), el año de emisión y el año en el que expira su vigencia, la cual es de 10 años.

Se incorporó un Libro Séptimo al COFIPE, “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, que incluye a los sujetos de responsabilidad, el tipo de infracciones que pueden cometer y procedimientos para: 1) faltas y sanciones administrativas por infracciones a la normatividad electoral, dentro y fuera de proceso electoral; 2) sobre financiamiento y gasto de partidos políticos y APN y 3) respecto de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del IFE.

Respecto de las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), algunos asuntos competencia de su Sala Superior se desconcentraron en sus Salas Regionales que ahora funcionan permanentemente. Entre las atribuciones exclusivas de la Sala Superior están la declaración de nulidad de la elección presidencial y las de atracción y delegación de los juicios que conozcan las Salas Regionales con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. (Preceden, s.f., párr. 8)

## 12. La reforma político-electoral de 2012:

En las postrimerías del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa tuvo lugar un nuevo paquete de reformas constitucionales en materia política dicho paquete fue promulgado el 9 de agosto de dos mil doce de ellas destacan:

- Candidaturas independientes: con ellas se restituyó figura reconocida por la legislación electoral mexicana entre los años 1917 y 1946 mediante la cual se permite que un ciudadano participe como candidato a cualquier puesto de elección popular de manera independiente a las postulaciones de los partidos políticos con lo que se termina con el monopolio de postulación de candidatos que habían tenido los partidos desde 1946.
- Iniciativa ciudadana: de la cual se reconoció el derecho de los ciudadanos mexicanos a presentar iniciativas de ley ante el congreso de la unión señalando como requisito para darles trámite que fueran representadas por un número equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores es decir un poco más de 110000 ciudadanos según cifras de dicho listado actualizados al mes de julio de 2017 la figura se replicó también como mandato constitucional para los congresos locales en las entidades del país en ambos casos se trata del reconocimiento a una figura importante de democracia directa.
- Consulta popular: esta reforma reconoció dos nuevos derechos ciudadanos: votar en las consultas populares el mismo día de las

elecciones federales y participar con otros ciudadanos para, en conjunto, presentar propuestas de temas específicos para consulta popular. Se señaló como facultad exclusiva del Congreso la de convocarlas a petición del presidente de la República, el equivalente al 33% de integrantes de las Cámaras del Congreso o de los ciudadanos en un número equivalente a por lo menos 2 % de la lista nominal de electores aproximadamente 1, 720 000 ciudadanos según cifras de dicho listado actualizado a julio de 2017. Se estableció la intervención de la Suprema Corte de Justicia para resolver previamente sobre la constitucionalidad de la materia del tema de la consulta, al tiempo que se determinaron algunos temas que no pueden ser objetos de este mecanismo, entre ellos la materia electoral, seguridad nacional, ingresos y gastos del estado, restricción de derechos humanos y cuestiones relativas a la fuerza armada permanente. Finalmente, se otorgaron al entonces IFE 2 atribuciones en esta materia: una para la verificación del porcentaje mínimo de ciudadanos que tienen derecho a solicitar la consulta y otra para que, una vez aprobada la convocatoria a la consulta por el Congreso, lleve a cabo su organización en todas sus fases. Los resultados de la consulta sólo serán vinculantes para los poderes Ejecutivo y Legislativo si en la misma participa por lo menos 40% de los ciudadanos inscritos en la lista de electores, cualquiera que sea el sentido del voto.

- Iniciativa Preferente: la reforma reconoció la facultad del presidente de la República para presentar, únicamente el día de inicio de cada periodo ordinario de sesiones, hasta dos iniciativas para "trámite preferente", o para señalar el mismo número de las presentadas en periodos ordinarios previos, sin que en ningún caso pueda someterse a este trámite una iniciativa de reforma constitucional. La idea de esta reforma es facilitar un trámite ágil y breve por parte del Congreso, de no más de 30 días naturales en cada cámara, iniciativas definidas por el poder Ejecutivo, cualquiera que sea el pronunciamiento final del Congreso sobre ellas. (Solís, 2018, pp. 34-36)

13. La reforma político-electoral de 2014 fue acordada por las diversas fuerzas políticas del país y convenida como uno de los temas centrales del Pacto por México el cual, de un total de 95 compromisos, 63 requerían de reformas legislativas.

El 12 diciembre de 2012 dicho pacto fue suscrito por el presidente de la república entonces Enrique Peña Nieto y los presidentes de los tres principales partidos políticos PAN, PRI Y PRD, el pacto funciona a partir de dos instancias: un consejo rector integrado por los presidentes de dichos partidos y de representantes de cada uno de ellos y, por parte del gobierno, los secretarios de gobernación y de hacienda y crédito público, así como el jefe de la oficina de la presidencia; además, se creó una coordinación técnica compuesta por representantes de cada una de las partes suscriptoras del pacto.



El pacto por México contenía cinco acuerdos: sociedad de derechos y libertades, crecimiento económico empleo y competitividad, seguridad y justicia, transparencia rendición de cuentas y combate a la corrupción y gobernabilidad democrática. (Solís, 2018, pp. 39-40)

### **1.1.3 Elementos del acto de inconstitucionalidad**

Para el correcto desglose del presente tema es necesario hacer una breve semblanza acerca del acto jurídico, su clasificación acorde a la voluntad, su acto o hecho creador, así como su clasificación respecto al tipo, para así, al partir de dicha sujeción de ideas, concluir con el concepto del acto de inconstitucionalidad. De igual forma tales conceptos serán retomados más adelante para el desarrollo de temas subsecuentes.

Para el desarrollo de los elementos precedentes, es obligado guiarse por la sistemática de análisis de la clasificación del Acto Jurídico en atención a la voluntad de quién o quiénes lo emiten y cómo se ve representada esta. Para ello es menester establecer el concepto de Acto Jurídico, empleado para efectos de la presente tesis (sin entrar de fondo al análisis del mismo puesto que es objeto de otra materia), el cual debe entenderse como la manifestación de la voluntad que produce consecuencias de derecho como la creación, modificación, transmisión o extinción de estos u obligaciones. Una vez establecido qué se entenderá como acto jurídico se expondrá la clasificación antes referida:

- Acto Jurídico Unilateral: se refiere a toda manifestación de la voluntad emitida por un solo sujeto y que produce consecuencias de derecho, el ejemplo idóneo es el testamento.
- Acto Jurídico Bilateral: son los actos que requieren de la voluntad de dos o más sujetos que buscan efectos jurídicos diversos entre sí, como es el caso de un contrato de compraventa.
- Acto Colegiado: se trata de las decisiones de cuerpos integrados por varios individuos, las cuales al exteriorizarse se plasman como la voluntad común del ente emisor, la creación de una ley o la sentencia emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito son la ejemplificación de tal acto.
- Acto Colectivo: hace alusión al acto que, para la consecución de un fin requiere la intervención de los integrantes de una comunidad y cuyas voluntades se presentan independientes, como sucede con los contratos colectivos de trabajo o los procesos electorales.
- Acto Unión: es cuando varias personas intervienen en la creación del acto, sus voluntades concurren a una sola finalidad, el autor Gabino Fraga refiere acerca de estos actos que las voluntades concurrentes no son independientes como en el acto colectivo, sino que ellas están ligadas entre sí de manera de dar lugar a una convención, pero sin que ésta llegue a formar un contrato, puesto que el efecto jurídico que se produce y que es otro elemento que viene a caracterizar a éste, no es crear una situación jurídica individual, sino simplemente hacer aplicable a un caso concreto una situación jurídica general creada de antemano. (Martínez, 2004, pp. 247-248)

Una vez establecida la clasificación conforme a la voluntad expresa de los actos jurídicos, se hace necesario establecer los efectos que producen por los sujetos que los emiten, es decir, la consecuencia que resulta en el mundo fáctico, derivada de la emisión de tal acto. Existen multiplicidad de tipos, entre los cuales se encuentran:

- Acto creador de situaciones jurídicas generales: puede ser de índole legislativa, como la creación de una ley administrativa, como un reglamento, determinados decretos o circulares, o jurisdiccional como es el caso de la jurisprudencia de observancia general y aplicación obligatoria cuando así lo prevea la ley, este tipo de actos son normas generales que pretenden su permanencia en el tiempo. De los tres tipos de naturaleza mencionados, el acto jurídico general por antonomasia es la ley.
- Acto creador de situaciones jurídicas particulares: este acto es el emitido por dos tipos de sujetos, por un lado los particulares mediante contratos, pólizas, gestión de negocios, etcétera; y por otro lado por la administración pública que se refleja con expropiaciones, otorgamiento de licencias, cédulas profesionales, etcétera. La característica esencial que lo distingue del acto anterior es que este al ser producido por la voluntad del sujeto emisor, no crea derecho (normas jurídicas), sino situaciones jurídicas individuales y particularizadas que solo atañen al solicitante particular y a la autoridad solicitada.
- Acto condición: es aquel acto cuyo objeto es colocar a un sujeto en una situación jurídica preexistente al acto condición, que al satisfacerse hará aplicable la situación jurídica al interesado, el ejemplo más representativo del acto condición es el nombramiento de un servidor público.
- Acto judicial: refiere a la labor propia de los órganos jurisdiccionales para resolver conflictos de intereses mediante la aplicación y ejercicio de la ley, y tienen efectos jurídicos para las partes intervinientes en la controversia.
- Acto de gobierno: se entiende como la manifestación de naturaleza política realizada por la administración pública, que no puede ser atacada por vía jurisdiccional, obedece más a una modalidad del acto administrativo, el cual se analizará más adelante a profundidad, por ser eje toral del presente tópico, se entiende como modalidad porque tiene la misma naturaleza del acto administrativo, sin embargo, también concurren elementos extranormativos e impera la facultad discrecional de quien lo emite, por ejemplo, la convocatoria a sesión extraordinaria del Congreso de la Unión o la suspensión de garantías por decisión del Ejecutivo Federal.
- Acto político: la emisión de tal acto puede ser por parte de los particulares o por el Estado, cuya finalidad es la obtención o conservación del poder respectivamente y puede o no tener implicaciones jurídicas.
- Acto público: es aquel emitido por los órganos gubernamentales en ejercicio de su función, sea legislativa, ejecutiva o jurisdiccional, y atiende al depositado del artículo 121 constitucional que establece que “en cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros (...)” (Martínez, 2004, pp. 235-240).
- Acto administrativo: declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva emanada de la administración pública...en el ejercicio de las facultades

que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general. (Martínez, 2004, p. 241)

Dentro de las particularidades del acto administrativo se encuentran los requisitos constitucionales contemplados en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna de México, que en síntesis establecen:

- Artículo 14: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. (...)”
- Artículo 16: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. (...)”

Del análisis a *contrario sensu* de los numerales mencionados, se desprenden los requisitos constitucionales que ha de satisfacer la acción de los órganos administrativos del Estado, los cuales son:

- Competencia: obedece a que el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, a través de un funcionario o empleado con facultades para ello. La competencia la establece la ley y las facultades pueden estar establecidas en ley, o por disposición de la misma hallarse en un reglamento o un acuerdo de delegación de facultades.
- Forma: esta debe ser por escrito, tal como la Constitución lo refiere, dado que constituye una garantía de certeza jurídica para quién va dirigido el acto.
- Fundamentación: alude a que dicho acto debe contener el artículo y la ley aplicable, donde esté expresamente el contenido del acto, la competencia del órgano para emitirlo y las facultades del servidor público.
- Motivación: es la descripción de las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al acto concreto.
- Principio de Legalidad: entraña la validez y legitimidad del acto administrativo, en cuyo caso, corresponderá al gobernado demostrar lo contrario a través de los órganos de control.
- Principio de No Retroactividad de la Ley: tal principio refiere que el acto administrativo debe ajustarse y por ende sustentarse en ley vigente dado que este opera mediante su ejecución, de tal suerte sus efectos no deben lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión. (Martínez, 2004, pp. 246-248)

Ahora bien, a partir de la síntesis realizada, y establecer qué se debe entender por acto jurídico, su clasificación, naturaleza y elementos, se pasará al desarrollo del término inconstitucionalidad, y qué se debe entender por este. Desde un enfoque doctrinal se sostiene que “partiendo del principio inexcusable, en los Estados de Derecho, de la supremacía de la constitución, se han de reputar como inconstitucionales todos los actos, leyes, decretos o resoluciones que se aparten de sus normas o las contradigan” (Rangel, 2009, p. 26), al afirmar lo citado, se debe poner de manifiesto que el texto constitucional mexicano no proporciona propiamente una definición expresa acerca de qué es la

referida inconstitucionalidad, más bien del análisis del término supremacía constitucional, aludido desde el subpunto 1.1, a *contrario sensu* se puede determinar qué se debe entender por esta y sus elementos. De tal forma que es prioritario definir qué es la supremacía constitucional desde el punto de vista normativo, y para ello es necesario remontarse al artículo 133 de la Carta Magna, el cual establece:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917)

Del numeral citado se afirma que la Constitución es el pináculo y eje rector del sistema normativo del país, el cual funda y sustenta la existencia de las demás leyes que de ella emanan, e incluso de los tratados internacionales que se celebren, y los reviste de validez en el territorio nacional. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado jurisprudencialmente lo siguiente:

**Control judicial de la constitución. Es atribución exclusiva del poder judicial de la Federación.**

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, p. 18)

Derivado del conjunto de lo enunciado se concluye que un acto jurídico es calificado como inconstitucional cuando contraviene el texto de la Constitución. Este acto, por su naturaleza jurídica, será clasificado como administrativo cuando emane de cualquier ente gubernamental en cualquiera de sus tres esferas, como persona física con investidura de servidor público, o de manera *sui generis* extraordinariamente por algún sujeto de la sociedad, a lo cual obedecerá diversa clasificación de acto jurídico; este puede ser acto condición cuando conlleve de igual forma una flagrante violación a las normas constitucionales, cuando se dé el encuadramiento del caso específico a la ley o en su defecto un acto político bajo el mismo supuesto violatorio, dado que este contempla a los particulares como emisores del acto, en el entendido de que los efectos jurídicos producidos con este soslayan la seguridad jurídica que brinda la supremacía constitucional, lo cual afecta directamente a entes de gobierno, a instituciones y a la ciudadanía.

Con esta afirmación relativa al acto inconstitucional se tienen los elementos necesarios para entrar al análisis del siguiente tópico, escudriñar los caracteres del acto inconstitucional desde la perspectiva que atañe al derecho electoral, el cual se procede a analizar.

#### **1.1.4 Caracteres del acto de inconstitucionalidad en materia electoral**

En primer término, para el desarrollo del presente punto, se establecerá la naturaleza jurídica del derecho electoral, con las bases resultantes de esta se desarrollarán aquellos derechos tutelados inherentes a la materia, para finalmente exponer qué debe ser considerado como un acto inconstitucional electoral, y cuáles son sus caracteres para ser clasificado de esta forma.

En palabras del autor Moreno (2013), se puede definir al derecho electoral como “...Una disciplina jurídica parte del derecho público y que tiene como objeto de estudio las transformaciones y desarrollo de los sistemas políticos de sucesión del poder, así como de las circunstancias en que los ciudadanos participan de los procesos” (p. 39).

Como cualquier otra rama de la ciencia jurídica, el derecho electoral cuenta con diversos principios rectores de dicha disciplina, en palabras del autor Eduardo Andrade Sánchez, son cinco elementos primordiales de la materia, los cuales se enlistan de la siguiente forma:

- El voto
- La elección
- El proceso jurídico
- Condiciones de la contienda
- La representatividad

De los elementos citados se relacionan los siguientes principios generales del derecho electoral:

Referentes al voto.

- Principio de universalidad del sufragio: respecta a la obligación de todos aquellos mexicanos que cumplen con los requisitos establecidos en la ley para ser considerados como ciudadanos al alcanzar la mayoría de edad para participar en las elecciones.
- Principio de libertad del voto: hace alusión a la necesaria ausencia de condicionamientos o presiones sobre los individuos para ejercer el voto.
- Principio de secrecía del voto: tiene por objeto garantizar la libertad del voto. El sufragio secreto implica el desconocimiento del sentido del voto sin consentimiento del votante, para ello se implementan diversos mecanismos al momento de la realización de la elección tales como colocar una marca personal del votante en la boleta y en una casilla apartada de la vista de otras personas, y

que una vez ejercido el sufragio este deposite su boleta en la urna de manera personal y directa; todo ello constituye una garantía a favor del votante, lo cual no implica que no pueda manifestar públicamente el sentido de su voto, esto permite la existencia de las encuestas de salida, en las que se pregunta al elector por quién ha sufragado.

- Principio de unipersonalidad del voto: establece dos cuestiones, la primera es que cada voto tiene un mismo valor, y no debe tener mayor peso o influencia en relación con la persona que lo emite; en el segundo caso se refiere a que la emisión de cada voto debe corresponder al ciudadano que lo emitió, lo cual garantiza la duplicidad del sufragio.
- Principio de inmediatez del sufragio: alude a la ausencia de intermediarios entre el elector y la autoridad que debe surgir en los comicios.
- Principio de personalidad e intransferibilidad del derecho de voto: consiste en la imposibilidad del elector para ceder su derecho al voto a ninguna persona, de igual forma hace referencia a la incapacidad de transmisión del voto emitido a favor de otro candidato distinto del elegido.

Referentes a la elección:

- Principio de libertad de la elección: alude a que aquellos que participan en la organización de la elección, así como el electorado, deber desarrollar su actividad en un ambiente libre de presiones, amenazas o limitaciones de hecho que coarten la actividad de la sociedad en relación con el proceso electoral.
- Principio de autenticidad en la elección: consiste en la posibilidad real de elección ante una diversidad de representantes populares y gobernantes, así como garantizar una razonable igualdad de oportunidades para que quienes lo deseen puedan organizarse a fin de intervenir en el proceso, o postularse como candidatos.
- Principio de periodicidad de la elección: se trata de la realización frecuente de consultas a la ciudadanía para renovar a los gobernantes, establecido por la ley el tiempo prudente para convocar a elecciones.

Referentes al proceso jurídico:

- Principio de certeza: referente al conocimiento seguro y claro que buscan los procesos electorales para que la ciudadanía sea consciente de sus derechos y haya un punto en que los actos de las autoridades –con independencia de que en algún momento previo puedan ser impugnados– queden firmemente asentados, con la finalidad de que los resultados de las elecciones sean claros e indubitables.
- Principio de legalidad: en él va implícito el estricto apego a la ley por parte de las autoridades y los participantes en el proceso electoral en la totalidad de sus actos.
- Principio de independencia: consiste en la obligatoriedad de la autoridad a actuar sin sujeción a ninguna voluntad ajena que no sea el irrestricto respeto al proceso electoral, sea de los órganos del Estado o de cualquier otro poder fáctico.

- Principio de objetividad: obliga a las autoridades de la materia a actuar con total apego a los hechos, apreciándolos de manera desinteresada y ajena a cualquier apasionamiento o inclinación en particular.
- Principio de profesionalismo: se desprende del análisis del texto constitucional, el cual indica que la autoridad electoral debe ser profesional en su desempeño, lo cual se refleja en la capacitación y el grado de especialización que requieran las autoridades en la materia, acorde a lo señalado en las leyes electorales.
- Principio de imparcialidad: señalado también como un principio general del derecho, en sus actuaciones, cualquier autoridad sea electoral o no, tiene la obligación de no beneficiar o perjudicar, mediante una acción indebida o ilegal, a ninguno de los participantes en la contienda electoral.
- Principio de definitividad: tal principio se contiene en la Base VI del artículo 41 del Pacto Federal y tiene aplicación en el aspecto procesal. Se refiere a que en cada etapa del proceso electoral, los actos de las autoridades queden firmes y no puedan ser impugnados una vez agotada la oportunidad de hacerlo. En determinadas circunstancias puede hacer alusión a la definitividad del acto, en el sentido de que ya no exista la posibilidad de impugnarlo en cierto ámbito de competencia, pero aún se pueda interponer un recurso ante la autoridad jurisdiccional federal.

Referentes a las condiciones de la contienda:

- Principio de equidad: es la consideración de las condiciones específicas de los participantes en el proceso electoral de acuerdo con factores que permiten una competencia equilibrada, lo cual no implica un tratamiento necesariamente igualitario, sino proporcional a las circunstancias de los distintos actores intervinientes en las elecciones.
- Principio de igualdad de género: su objetivo es garantizar el acceso a las mujeres a los cargos de elección popular, y atender a las limitaciones que estas han tenido en tiempos pasados; la finalidad de este principio es impedir que un género, sea cual sea, predomine sobre el otro en oportunidades.

Referentes a la representatividad:

- Principio de mayoría: particularmente para el derecho electoral se trata de un principio esencial, se vincula con el sistema democrático que sustenta la ideología liberal, la cual sostiene que el derecho de gobernar solo puede devenir del consentimiento de los gobernados, consecuentemente dada la imposibilidad en términos generales de que se acepte un gobernante de forma unánime, su legitimidad debe derivar de la voluntad mayoritaria.
- Principio de representación proporcional: este principio vino a representar la óptima interpretación del principio de mayoría, sostiene que un cuerpo colegiado representativo debe estar conformado de modo que sus miembros reflejen la composición del electorado, a fin de que cada corriente, normalmente constituida en un partido político, cuente con un número de lugares en la asamblea de que se trate, proporcional al número de votos recibidos. (Andrade, 2015, pp. 6-9)

Una vez establecidos los principios rectores del derecho electoral, es necesario exponer los derechos que tutelan y salvaguardan tales principios, así se encuentran los llamados derechos políticos, que pueden ser vistos como la expresión tangible de la vitalidad de las sociedades, dado que a partir de su ejercicio, tanto como individuos como grupos sociales, tienen el acceso a la construcción de acuerdos para elegir quiénes los representarán y quiénes los gobernarán. La práctica de estos derechos políticos tiene el alcance de marcar el sentido de las acciones legislativas y gubernativas, con la idea de que cumplan y atiendan expectativas y necesidades en los órdenes materiales y culturales necesarios para la vida colectiva.

Dentro de la gama de derechos inherentes a la materia y cuya participación y ejercicio concierne a la sociedad, se encuentra el derecho a la libertad de expresión, de reunión, asociación y petición, y primordialmente el derecho de sufragio plasmado en la capacidad de votar y ser votado. El pleno ejercicio de estos derechos tiene como resultado el desenvolvimiento de la vida democrática del país, finalidad que se ubica dentro de la propia Constitución, y cuyas leyes electorales prevén su cumplimiento y protección, elementos de los cuales también son partícipes los órganos jurisdiccionales, a fin de consolidar el buen gobierno y las instituciones, quienes representan la última instancia para su salvaguarda (Lara, 2016, p. 25).

Reunidos los elementos necesarios para comprender a la materia electoral, y con relación a la hipótesis planteada acerca del concepto del acto de inconstitucionalidad, se puede establecer que los caracteres de cualquier acto que pueda ser catalogado de inconstitucional en la materia electoral, son aquellos de clasificación administrativa si emanan de un ente gubernamental, o político si emanan de la ciudadanía. Así como también pueden ser colectivos si atienden a la voluntad de la misma, con la particularidad de que estos al emitirse sean atentatorios de las prerrogativas cuya denominación es “política”, y su ejercicio sea inherente, por un lado, a la potestad de la ciudadanía al ejercerlos y exigirlos, y por otro lado, a la obligación de las autoridades en la materia para velar por su debido cumplimiento; este binomio establece las bases y es necesario para poder tachar de inconstitucional un acto en la presente materia, dado que los derechos otorgados a la ciudadanía no conllevan una sanción al no ejercerlos, es decir, son meramente potestativos, pero al momento de ponerlos en práctica dicha ciudadanía – individual o colectivamente – debe hacerlo bajo los lineamientos que la ley señala, y las autoridades están obligadas a dar cumplimiento irrestricto a estos con absoluto apego a la norma cuando la hipótesis se actualice; la inobservancia en su cumplimiento no siempre supondrá un acto violatorio de la Constitución, como es el caso del derecho de petición, donde si bien es cierto que la autoridad está obligada a responder en un breve término al peticionante, si lo hizo de forma escrita y con el debido respeto, también operan las llamadas “Positivas y/o Negativas fictas”. En contraposición a este análisis se tiene que la flagrante violación a la ley –que establece el cumplimiento de tales obligaciones– obedecerá a un acto inconstitucional en materia electoral, cuando del ejercicio del mismo y su consecuente cumplimiento se advierta la transgresión del depositado constitucional, o en su defecto derive del ejercicio de la norma secundaria electoral y consecuentemente constituya una violación al articulado de la Carta Magna.



Con el análisis planteado y el empleo, de los elementos descritos, como base, se desarrollará en el siguiente punto los tipos de actos en materia constitucional y en materia electoral, con la finalidad de robustecer el fundamento y así motivar con las hipótesis planteadas a lo largo del presente trabajo de investigación y con los suficientes datos, arribar a la conclusión que podrá solucionar el problema planteado.

### **1.1.5 Tipos de actos en materia constitucional y en materia electoral**

Una vez ha sido enunciada la tipología del acto y sus elementos en puntos anteriores, así como su clasificación tanto por la voluntad de quien lo emite como por los efectos que produce, en lo que respecta a las materias constitucional y electoral, se expondrá los tipos de actos que de estas derivan, para ello es necesario entrar al análisis de los medios de control constitucional en la materia electoral, dado que de este análisis derivan los tipos de actos que no se ajustan a la constitucionalidad que procuran velar estos.

Dentro de la gama de medios de control constitucional en materia electoral que salvaguardan la constitucionalidad, legalidad y seguridad jurídica de los actos, resoluciones y normas electorales señalados en la Carta Magna, solo cuatro corresponden a la referida materia. En primer término se ubica la Acción Abstracta de Inconstitucionalidad la cual procede para plantear la no conformidad de la leyes electorales con la ley fundamental, como segundo y tercero de los medios mencionados se hayan el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de los ciudadanos, ambos, con sus respectivas particularidades, proceden contra actos y resoluciones de autoridades electorales, y finalmente en cuarto puesto se encuentra el Procedimiento Investigatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procedente para la averiguación de hechos que constituyan la violación al voto público (Suárez, 2017, pp. 383-385).

En lo concerniente propiamente a la materia electoral, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tiene como finalidad garantizar a todos los sujetos de derecho electoral, sea ciudadano, candidato, partido o asociación política, etc., el poder accionar algún recurso o juicio previsto en la ley cuando una resolución o acto no se ajuste a la legislación de la materia o la violente, y precisamente, como se ha referido, de ello trata el presente tópico, los actos existentes en materia constitucional y electoral. Para el correcto desenvolvimiento del mismo, en primer término, se establecerá el marco normativo que regula los enunciados medios de impugnación (Centro de Capacitación Judicial Electoral, s.f., p. 1).

Marco normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 41, Base VI: (...) VI.

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en

los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o **el acto** impugnado.

Artículo 99, Fracción V: (...) Art. 99.

El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...] Del análisis de los numerales anteriormente enunciados, se afirma que la constitución establece un sistema de medios de impugnación, los cuales tienen por objeto salvaguardar los principios de **legalidad** y **constitucionalidad** en los **actos** y resoluciones en materia electoral, a su vez protegerá los derechos político-electorales de la ciudadanía (votar, ser votados, libre asociación y afiliación) como se ha señalado en 1.1.4, también señala como máxima autoridad para conocer de dichos medios de impugnación al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo tocante al artículo 105 fracción II del Pacto Federal, la cual en la materia que nos ocupa señala a la Acción de Inconstitucionalidad.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Artículo 186.- En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

I.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores;

II.- Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos [...]

III.- Resolver, en forma definitiva, e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en las fracciones I y II anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía

procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

d) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;

e) Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

f) Conflictos concernientes a impedimentos presentados contra los magistrados;

g) Impugnaciones contra los actos del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, y

h) Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; a las normas sobre propaganda política electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, e imponer las sanciones que correspondan [...]

## Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Dicha ley tiene por objeto regular sistemáticamente el funcionamiento de toda la gama de recursos y juicios. Establece las normas generales operantes a cada recurso, tales como los requisitos de procedibilidad, así como las causales de improcedencia, competencia, plazos y términos, legitimación y personería, pruebas, sustanciación, resolución, notificaciones, etc.

Así, esta Ley al prever todo lo relativo a los medios de impugnación, permitirá deducir de cada uno de estos el tipo de acto que se puede impugnar y dar, por tanto, cabal cumplimiento a la exposición de los tipos de actos constitucional y electoralmente existentes (Centro de Capacitación Judicial Electoral, s.f., pp. 1-2).

- Recurso de revisión:

Se trata de un medio de impugnación de carácter administrativo que procede en contra de actos y resoluciones de diversos órganos del Instituto Nacional Electoral. Su objeto es garantizar que todos los actos y resoluciones de la autoridad electoral

administrativa federal se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Su resolución corresponde a los distintos órganos del INE.

[Con fundamento en el artículo 35 de la Ley General referida se establece]:

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en la etapa de preparación de la elección, el recurso de revisión procederá para impugnar actos o resoluciones que provengan del Secretario Ejecutivo o de los órganos colegiados del INE a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia (Tratándose de fiscalización o imposición de sanciones) (Centro de Capacitación Judicial Electoral, s.f., p. 17).

De lo anterior se confirma que se trata de un Acto Administrativo emanado por el Secretario Ejecutivo del INE o en su defecto provenga de algún órgano colegiado del mismo instituto y éste transgreda el interés jurídico de algún partido político, el cual mediante sus representantes legítimos podrá promover dicho recurso, sus efectos solo afectan a los referidos partidos, derivado de esto se confirma que el acto también entra en la categoría de generador de situaciones jurídicas particulares (Centro de Capacitación Judicial Electoral, s.f., p. 17-18).

- Recurso de apelación:

Se trata de un recurso de carácter jurisdiccional cuya procedencia es contra actos y resoluciones de órganos del INE, para garantizar que se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad. Su resolución corresponde a las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con fundamento en el artículo 40 del ordenamiento legal en cita se encuentra la procedencia del recurso contra:

Las resoluciones emitidas en los recursos de revisión y los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del INE que no sean impugnables a través del recurso de revisión, y que provoquen agravios a un partido político o agrupación política con registro.

Acorde al artículo 41 de la misma Ley, puede ser impugnable por este medio el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del INE, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores.

Para el caso del presente, si bien es cierto que se pueden impugnar las resoluciones, la investigación se centrará en el tipo de acto que se puede impugnar por esta vía. Se encuentran nuevamente actos preponderantemente administrativos, generadores de situaciones jurídicas particulares, como es el caso del informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del INE, el cual se clasifica de esta forma no por que implique el binomio gobernante-gobernado, sino porque de sus efectos producidos no se aprecia que tal acto sea ley, es decir, solo produce efectos jurídicos entre los mismos organismos del Instituto y los partidos políticos que se vean afectados por tal acto, lo cual excluye el carácter general de este (Centro de Capacitación Judicial Electoral, s.f., p. 18).

- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

Los derechos político-electorales en el sistema jurídico mexicano son:

- Votar;
- Ser votado en las elecciones populares;
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos;
- Formar y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, e integrar las autoridades electorales.

Como se ha referido, por vía jurisdiccional se tutelan los derechos político-electorales. Con la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008, se estableció que este medio de impugnación será procedente para proteger a quién, teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se le afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

Respecto a su procedencia, el ciudadano por sí mismo, en forma individual o a través de sus representantes legales está facultado para iniciar acción legal a través de los órganos jurisdiccionales competentes, para así hacer valer presuntas violaciones a sus ya referidos derechos político-electorales o fundamentales vinculados para el ejercicio de los primeros.

El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- [...] No hubiere obtenido en tiempo y forma su credencial de elector para ejercer el voto, no aparezca incluido o se le haya excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.
- Cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, o considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. (Centro de Capacitación Judicial Electoral, s.f., pp. 23)

En el caso particular de este medio de impugnación se aprecia que se trata de actos administrativos y, en su caso, omisiones por parte de la autoridad que afectan directamente al ciudadano. Nuevamente se encuadra en el acto administrativo que provoca situaciones jurídicas particulares, con la excepción de que estas afectan directamente a uno o a varios ciudadanos, y no a entes gubernamentales o políticos como en los casos anteriores.

- Juicio de revisión constitucional electoral

Su objeto radica en garantizar la constitucionalidad de los actos o resoluciones definitivas y firmes que emiten las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o para resolver las controversias que surjan durante los mismos.

Referente a su procedencia, este solo opera para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, siempre y cuando satisfaga los requisitos establecidos en la ley.

Nuevamente se hace imperante la clasificación de carácter administrativo de los actos a impugnar mediante este medio, los efectos producidos de igual manera que los anteriores produce efectos *sui generis* entre la autoridad que emite el acto y el órgano que puede impugnar con base en la transgresión de su interés jurídico. (Centro de Capacitación Judicial Electoral, s.f., p. 25)

Como ha quedado asentado, la naturaleza de los actos jurídicos electorales fundamentados en su correspondiente base constitucional, son actos administrativos que provocan situaciones específicas de derecho entre el emisor del acto y el receptor del mismo, el cual puede ser otra autoridad administrativa, un órgano gubernamental o en su defecto la ciudadanía, individual o colectivamente.

Así se concluye que los actos constitucionales y electorales siempre obedecerán al ámbito administrativo, y producirán consecuencias jurídicas específicas a los receptores del mismo; pueden ser unilaterales o colegiados; y en cuanto a su emisor, el efecto jurídico provocado por el acto emitido puede ser individual o colectivo.

#### **1.1.6 Concepto constitucional y electoral del acto de inconstitucionalidad**

Del apartado de puntos que anteceden se desprende la afirmación de la ausencia de un concepto expreso de inconstitucionalidad en el texto normativo del Pacto Federal, mismo caso de la legislación aplicable para la materia electoral. Pese a ello, se ha referido que, a *contrario sensu*, es posible deducir este del análisis del concepto de supremacía constitucional, a mayor abundamiento resulta destacable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante tesis jurisprudencial referente al concepto mencionado, que se trata de un derecho público individual “de la persona humana o de las personas morales, en un punto a que cualquier desconocimiento de ella o infracción a sus normas es encomendado y es reparado por medio del juicio de amparo” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1970, p. 36), lo cual refuerza su fuerza normativa y reivindica su papel como Norma Suprema de la Nación.

De lo anterior, y para terminar de robustecer el concepto de inconstitucionalidad, es menester destacar que de la labor realizada por el Máximo Tribunal en la resolución emitida en la controversia constitucional 46/2002, donde se reconoce que el incumplimiento a un mandato constitucional equivale a violentar la multicitada supremacía, y por ende recae dentro del concepto dado de inconstitucionalidad, tal resolución establece:

[...] Así pues, si como se ha señalado, la obligación constitucional de adecuar la legislación municipal tenía un plazo determinado, la contravención a la Constitución Federal existe desde el momento en que dichas adecuaciones no se realizaron dentro de ese plazo, toda vez que atendiendo a nuestro sistema jurídico, si el legislador ordinario ha recibido del poder constituyente un determinado mandato y si no lo acata dentro del plazo establecido para ello, **transgrede la supremacía constitucional, máxime si con ello origina una situación jurídica contraria a la Constitución.** (Rangel, 2009, p. 9)

Al retomar el concepto de inconstitucionalidad –aquel acto, determinación, resolución o ley que contravenga el texto de la Constitución– es oportuno referir que este puede devenir por cualquiera de las tres esferas de gobierno como se ha referido, es decir, puede ser Ejecutiva (administrativa), Judicial o Legislativa, y al momento de la emisión de estos actos, configurarse por acción determinaciones, resoluciones, o leyes por parte de los actores que los emiten en ejercicio de su función, lo cual da como resultado la transgresión al texto de la Carta Magna, de igual forma puede configurarse por omisión. Para el caso del Ejecutivo esta omisión se actualiza cuando las autoridades faltan a sus obligaciones establecidas en la Constitución y las diversas leyes, que para el caso particular son de carácter electoral, dado que su “no hacer” se ve reflejado en el incumplimiento de los mandatos constitucionales y las leyes emanadas por esta que establezcan sus funciones. Para el caso de inconstitucionalidad por omisión judicial, se parte de la premisa que la principal función del Poder Judicial es la resolución de controversias en los términos que correspondan acorde al artículo 103 de la Constitución Federal y donde, concatenado al artículo 106 del mismo ordenamiento jurídico, concurren los diversos fueros con la misma obligatoriedad de emitir sentencias ante una problemática anteriormente expuesta y estudiada, por tanto se tiene que no emitir dicha resolución que ponga fin a la controversia elevada a su conocimiento, configuraría la llamada inconstitucionalidad por omisión de este poder (Rangel, 2009, pp. 37-41). Al respecto del Poder Legislativo, se tiene por la omisión a sus funciones obligatorias: incumplir un mandato hecho al legislador, exceder el plazo expreso otorgado para legislar sobre una norma específicamente o recaiga directamente en lo legislado la violación al texto de la Constitución (Rangel, 2009, pp. 37-61).

Con el sucinto análisis enunciado se concluye que la inconstitucionalidad es un concepto abstracto emanado de la antítesis del concepto de supremacía constitucional, esta puede configurarse en el actuar u omisión de las autoridades a nivel federal, estatal o municipal en el ejercicio de sus funciones, y se basa en el resultado de transgredir las normas constitucionales o sus obligaciones –conferidas por esta a través de las leyes emanadas de ella–. En el entendido de que la Constitución Política sirve como parámetro de validez del resto de las disposiciones jurídicas del país, dicho concepto es aplicable a ambas materias señaladas en el título del presente punto.

### **1.1.7 Objetivo electoral de la protección de las minorías políticas en México**

Como ha quedado plasmado y recabando la correlación existente entre los elementos constitucionales y electorales que rigen la organización jurídico-política del país, se debe

exponer el objetivo de la materia electoral respecto a la protección de las minorías políticas en el sistema jurídico mexicano, para ello es necesario establecer en primer término qué se debe entender por minoría, cuál es la perspectiva que ofrece el constitucionalismo mexicano acerca de dicho concepto con relación a la política, para así exponer el concepto de partido político. A partir de esta premisa se podrá realizar una breve semblanza acerca del origen, evolución, regulación de los mismos y explicar su clasificación; reunidos tales elementos se procederá a la explicación de la tipología de los sistemas políticos para exponer la partidocracia, tema que servirá de preámbulo para el desarrollo del presente subpunto y su conclusión: ¿cuál es el objetivo del derecho electoral al proteger a las minorías políticas?

Desde la óptica que ofrece el constitucionalismo, las minorías son contempladas desde una doble perspectiva: en primer término esta tutela y protege los derechos de esa minoría esencial, irreductible que es el ser humano individual, a través del reconocimiento de los derechos fundamentales, el otorgamiento de una gama de derechos humanos y la directriz de garantías en su orden jurídico fundamental para su correcta protección y procuración; en segundo término, se ha encargado desde sus orígenes, de asegurar un estatus mínimo para las minorías de carácter político, es decir, para los grupos que no tienen el poder político en un momento y espacio geográfico determinados, pero que aspiran a tenerlo en un futuro, lo que comúnmente se conoce como oposición a quien se encuentra en funciones y sí ejerce el poder político en un espacio geográfico y temporal determinado, dentro de un Estado de derecho. En el país se hace necesario acotar los avances en el proceso de transición democrática, el desmantelamiento del régimen de partido hegemónico y la consolidación de un incipiente sistema de partidos políticos; una forma útil y obvia de posibilitar el reconocimiento y coexistencia de las minorías políticas a través de su participación en el proceso político nacional, lo cual no significa simplemente tener derecho a la libertad de expresión, de reunión y de tránsito, sino contar con mecanismos efectivos de acceso a los cargos públicos y a los procedimientos jurídicos propios de un Estado constitucional de derecho que salvaguarde dicha efectividad, cuestión que será retomada más adelante como sustento de la hipótesis planteada en la presente tesis de grado.

Referente al concepto de partidos políticos, el autor Eduardo Andrade Sánchez señaló que se trata de “la agrupación organizada con carácter permanente, cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos” (Andrade, 2015, p. 42). De tal concepto se distinguen cuatro ejes importantes que configuran la naturaleza, objetivo, finalidad y función de los mismos.

- Naturaleza y objetivo: la naturaleza de los partidos políticos es prevalecer en el tiempo, tal y como lo refiere el concepto empleado, esto lo distingue de un simple movimiento social transitorio, sea beligerante o no, así como traza la distinción entre las fracciones o clientelas en torno a un caudillo transitorio, su objetivo radica en tal distinción, la permanencia.

- Finalidad: se centra en su acción gubernamental, busca la asunción al poder y el ejercicio del mismo con el propósito de integrar parte del gobierno o participar en él, hecho que los diferencia de los grupos de presión, los cuales también buscan la



obtención de poder por una vía distinta a la de asumir el control de los órganos gubernamentales. Así, tales expresiones como gobernar o participar en el gobierno abarcan una amplia gama de organizaciones como las que ya ejercen el poder, las que pretenden llegar a él y las minorías, que si bien es cierto no tienen la capacidad para la obtención de dicho poder en el mundo fáctico en lo que concierne al primer estrato del mismo, forman parte de los órganos legislativos lo cual da como resultado un ejercicio democrático efectivo y útil.

- Función: la función partidista se ve reflejada por la virtud de los individuos que pasan a ocupar puestos públicos, dado que el partido en el ejercicio del poder no lo realiza de manera abstracta y general, sino mediante la asignación de individuos como funcionarios –ya sea como candidatos a elección popular o derivado de la militancia existente entre ellos– que puede determinar la designación de cargos no electorales por parte de funcionarios con facultad para realizarla (Andrade, 2015, pp. 42-43).

Con el afán de no hacer innecesariamente extensa la semblanza relativa al origen de los partidos políticos, se retomará la síntesis planteada por el autor Eduardo Andrade Sánchez (2015), el cual expone que los partidos políticos tienen su génesis a la par del parlamentarismo como modo de gobierno, así las primeras asambleas fueron llevadas a cabo por grupos de diputados afines ideológicamente entre ellos, al contar estos con simpatizantes y activistas que actuaban en sus respectivas circunscripciones se produjo la unificación de los comités de campaña en concordancia con las reuniones de los diputados en grupos parlamentarios, eventualmente el aglutinamiento de los miembros de la asamblea correspondía al agrupamiento de sus respectivos seguidores, que empezaron a formar organizaciones políticas estables. A principios del siglo XX los partidos políticos comenzaron a cobrar vida en el mundo del derecho derivado de su representación parlamentaria.

Los reglamentos de las asambleas legislativas otorgaron derechos a los grupos parlamentarios identificables por su permanencia a un partido, sin embargo, su finalidad de participar en la vida política no fue regulada de manera específica, solo se referenciaron en normas electorales por la necesidad de admitir que los partidos son las organizaciones que presentan las listas de candidatos, indispensables en los sistemas de representación proporcional. Hacia la culminación de la Segunda Guerra Mundial, una pluralidad de países introdujo en sus textos constitucionales la referencia a los partidos, con el propósito de proscribir a los partidos de corte fascista.

Pese a la aparición relativamente temprana de una regulación jurídica pública a los partidos políticos, en la actualidad se cuenta con legislaciones específicamente encaminadas a intervenir en los procesos de selección interna de candidatos por medio de elecciones primarias, tendente a garantizar a cualquier ciudadano su acceso al partido de su preferencia. De igual forma se cuenta con reglas relativas al financiamiento de la actividad política, como es el caso de México que reguló la actividad política mediante leyes electorales hasta su referencia expresa en la Constitución por decreto de reforma el 22 de junio de 1963, cuando se crearon los diputados de partido. La plena constitucionalización y elaboración de un régimen jurídico de los partidos políticos apareció años después con la reforma política del 6 de diciembre de 1977.

Dentro del marco constitucional que rige a los partidos políticos se encuentra el artículo 41, el cual reza que los partidos políticos son entidades de interés público, esto deriva del cumplimiento de funciones de derecho público como órganos de los que surgen individuos que representan a las instituciones del Estado, cuya finalidad es:

Promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática del país, contribuir a la integración de los órganos de representación política y desde su concepción como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En consecuencia la Constitución parte de la base de que los partidos, al ser constituidos por ciudadanos, deben tener posibilidades de participación democrática interna que les dé la oportunidad de cumplir el objetivo por el cual se constituyen, el ejercicio del poder público. Así, desde el texto constitucional que establece las bases de la creación de un partido político, se puede apreciar la tendencia a procurar el régimen democrático que encarna el ejercicio de la vida política de la nación, elemento fundamental del presente tópico que se retomará más adelante.

Una vez establecido el marco constitucional que refiere la naturaleza de los partidos políticos así como su finalidad, es menester mencionar el marco jurídico propio de la materia, dentro del cual se encuentra la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, propiamente en sus artículos 29 y 30, los cuales hacen mención, en primer término al Instituto Nacional Electoral y su descripción como organismo público autónomo; y en segundo término encontramos sus fines, dentro de los cuales, en el inciso a) del artículo 30, se expresa su finalidad de “contribuir al desarrollo de la vida democrática”, en su inciso b) se establece “preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos”, y en su inciso f) se estipula “velar por la autenticidad y efectividad del sufragio”. Es el mecanismo de participación en las elecciones de los representantes y entes gubernamentales por excelencia de cualquier Estado que se jacte de ser democrático.

Como ha quedado asentado, los partidos son una realidad en los sistemas políticos contemporáneos, ya sea con carácter exclusivo, en función organizadora de la sociedad al estilo de los sistemas gubernamentales de corte comunista; o en su carácter de entidades competitivas, que se disputan el poder mediante variadas técnicas en los Estados pluralistas occidentales.

La evolución, desarrollo y fortalecimiento de los partidos en la vida política los ha colocado en un lugar preeminente en relación con la toma de decisiones, a tal grado que se afirma que el verdadero centro de poder de las estructuras estatales de la época actual se ha desplazado hasta las direcciones de los partidos. Este fenómeno se denomina **partidocracia**.

Lorenzo Caboara la define como la “democracia degenerada en el poder oligárquico de uno o más partidos políticos; el Estado partidocrático es aquel en que el poder resulta monopolizado, más o menos legítimamente, por un partido o por una pluralidad de partidos aliados”. (Teoría Jurídica Contemporánea, 2009, párr. 11)

Con los elementos que preceden se puede concluir cuál es el objetivo electoral de la protección de las minorías políticas, visto desde sus bases constitucionales como desde sus bases de derecho electoral, plasmado en sus objetivos y principios rectores y en la legislación inherente a la materia. Este objetivo consiste en evitar el establecimiento de la partidocracia mediante la pluralidad de partidos políticos –tanto de los de gran envergadura como de los minoritarios–, para así tener un sistema democrático verdaderamente útil y no degradar la democracia a letra muerta, que se halla establecida dentro de las leyes, pero en la realidad jurídico-política y en la vida gubernamental del país no se vería reflejada útil y permitiría el ejercicio del gobierno preponderantemente monopólico por el partido con mayor presencia a nivel nacional, o en su defecto oligárquico derivado de coaliciones o frentes que fortalezcan a tal partido monopólico. En síntesis, el objetivo de la protección a las minorías políticas radica en defender el régimen democrático del país, y no limitarlo al ejercicio del poder partidocrático que se hace pasar por una falsa democracia.

## **1.2 Los órganos legislativos en México**

En el presente tema, después de haber enunciado los puntos necesarios, relativos al derecho constitucional y electoral, los conceptos de inconstitucionalidad, la tipología del acto, y referir antecedentes someros mediante el estudio jurídico-político de la acción de inconstitucionalidad en el derecho mexicano, se debe enunciar los antecedentes históricos requeridos para obtener la información suficiente que atañe al desenvolvimiento de la premisa esgrimida en la presente investigación, para ello, a manera de semblanza, se establecerá de forma breve los elementos que componen al Estado mexicano como nación, su función estatal y dónde se ubica dentro de la clasificación de las formas de gobierno aceptadas comúnmente por la doctrina, lo cual servirá de base para centrar la exposición del tema en la evolución y sus elementos de los órganos legislativos en México.

El Estado mexicano puede ser clasificado por su composición dentro de la postura doctrinal tradicional de la función del estado, aportada por Montesquieu y su triada, la cual clasifica las funciones del Estado en función legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial, lo que comúnmente en el ámbito del derecho se conoce como la división tripartita de poderes (Dalla, 2006, p. 50).

El Estado, para lograr sus fines, ejercita cierta actividad a través de sus órganos y a estas actividades se les define como funciones. Así se tiene que la función legislativa es la actividad estatal llevada a cabo por el Poder Legislativo, y tiene por objeto la creación de normas generales; por su intermedio el Estado construye su ordenamiento jurídico, diseña su derecho objetivo y lo modifica. El acto en que se manifiesta como función es la ley o “norma jurídica”. Este precepto, de carácter imperativo, obliga absolutamente a los destinatarios e impone conductas generales deseables por lo cual conforma un orden; regula la conducta de los ocupantes del gobierno como de los demás miembros de la sociedad. La característica común en esta función es la generalidad e impersonalidad.

Por otra parte, se tiene que la función jurisdiccional del Estado supone una controversia, constituye el derecho en acción y es ejercitada por el Poder Judicial. En el sistema jurídico se producen conflictos de intereses entre sus miembros y debe evitarse,

para la resolución de los mismos, la utilización de métodos que alteren la paz y el orden social. Así, el Estado, en ejercicio de esta función y ostentando el monopolio de la fuerza, dirime la cuestión mediante un acto jurisdiccional; una vez que se han cumplido un conjunto de actuaciones ante un magistrado, este dictará sentencia en la cual se declarará el derecho de una de las partes a la que le asiste la razón.

En cuanto a la función ejecutiva o administrativa es la llevada a cabo por el Poder Ejecutivo y comprende un conjunto de actividades tendientes al ejercicio del gobierno. Suele caracterizarse también con carácter residual, es decir, que la constituye aquella que no es legislativa ni judicial. Debe advertirse, a título ilustrativo, que no obstante esta distinción, cualquiera de los poderes aludidos realiza además de su propia función, las otras restantes, pero de índole menor (Dalla, 2006, p. 50).

Una vez planteada de manera somera la clasificación del Estado mexicano respecto de su función judicial, legislativa y ejecutiva, este tópico se centrará en el desarrollo de la formación de los primeros antecedentes del poder legislativo mexicano, en razón de su prominente importancia para el desarrollo de la presente tesis. Al respecto es menester referir las razones y consideraciones del suscrito para realizar la anterior afirmación, las cuales radican en que las leyes de carácter general y obligatorio para normar a la sociedad mexicana emanan de las funciones del poder legislativo, ello incluye la fundamental facultad de revisión y reformación de la Constitución, lo cual si se hace de manera negligente plagaría a esta de deficiencias, y al ser la Carta Magna la génesis del sistema jurídico mexicano, haría extensivas tales deficiencias a las normas de carácter secundario emanadas de ella. Si bien es cierto, acorde al artículo 55 y 58 del Pacto Federal y con apego al más irrestricto sentido de la expresión democracia, que no se exige preparación profesional o conocimiento relacionado a la creación normativa para los sujetos que formen parte de alguno de los órganos gubernamentales que componen el Poder Legislativo, ya sea federal, local o municipal, para evitar crasas deficiencias en su función de revisión, creación, reformación y derogación de los ordenamientos jurídicos regentes en el país, se sirven de expertos profesionales en el tema. De igual forma, se tiene que la labor realizada por el Legislativo influye en las labores de los otros dos poderes de la Unión, al establecer el contexto normativo mediante el cual el Ejecutivo podrá realizar –con base en los valores contenidos por las leyes– sus políticas gubernamentales y planes a desarrollar durante su mandato y, a su vez el Judicial tendrá marcada la pauta mediante la cual ejercerá su función juzgadora, pero ¿de dónde surge tal situación?, ¿por qué y cómo se ha llegado a establecer las funciones del Poder Legislativo como las conocemos hoy en día?

Para dar respuesta a tales cuestionamientos es menester enunciar:

[Que] en una democracia constitucional existen tres tipos de decisiones que puede tomar el pueblo: a) decisiones constitucionales originales o revolucionarias – asociadas a la noción de un "nuevo comienzo"– generalmente denominado **Poder Constituyente originario**; b) decisiones constitucionales que modifican esas primeras decisiones constitucionales, pero que no aspiran a fundar un nuevo régimen político, y que podrían estar condicionadas o limitadas por las primeras – sustantiva o procedimentalmente– y que, por lo general, se denomina **Poder Constituyente derivado**; y c) decisiones políticas coyunturales no

constitucionales –expresadas generalmente por medio del gobierno pero no exclusivamente por éste–, y que estarían limitadas por las dos anteriores. (Sapa, 2016, p. 8)

Una vez establecidas las diferencias entre los poderes constituyentes que dan origen a la Constitución y, a su vez, al Poder Legislativo, se procederá al desarrollo de los tópicos del presente punto.

### **1.2.1 Las Cortes de Cádiz de la Nueva España**

Para el desarrollo del presente tema y con el objetivo de delimitar su contenido, se basará el análisis del tópico como lo hiciera Francisco José de Andrea en su obra Breve Historia del Congreso en México, desde los tres siguientes rubros:

- Contexto histórico nacional e internacional, ámbito espacio temporal en que se formó el Congreso mexicano y ejerció sus funciones, a lo largo de las diversas etapas que componen el presente punto.
- Organización, funcionamiento, facultades y regulación interna del Congreso mexicano, con el objetivo de exponer sus elementos fundamentales como institución parlamentaria a lo largo de su evolución.
- Los principales debates y la legislación más importante generada en cada etapa histórica que compone este tópico.

La finalidad de delimitar en estos tres rubros cada etapa histórica del Congreso mexicano es poner en perspectiva cada época, para posteriormente emplear los datos como base del desarrollo evolutivo necesario requerido dentro del capítulo II de la presente tesis.

Hacia el año 1793, moría decapitado en la Plaza de la Revolución el rey Luis XVI, durante esa época España se encontraba indecisa entre declarar o no la guerra a Francia, al ver la posibilidad de que se le fuese otorgada la Corona Francesa, el rey Carlos IV decide no declarar la guerra, de esta forma comenzó un acercamiento entre España y Francia. En 1805 se celebra la batalla de Trafalgar en la cual combatieron la flota franco-española contra la flota Inglesa, para el año 1806, Napoleón derrota al ejército austríaco en Jena, hecho que tranquiliza relativamente a los españoles, y decide instaurar un bloqueo continental con el fin de apoderarse de Inglaterra, sin embargo, al no ser acatado por Portugal, Napoleón busca invadir dicho país, para lo cual le era indispensable cruzar por España; para este fin Napoleón desarrolló una estrategia en la cual aseveró al rey Carlos IV que una vez que dominase Portugal, España dominaría la península ibérica íntegra, de esta forma Carlos IV es convencido y accede a que las tropas francesas crucen por el territorio español. Posteriormente Pedro I declara en Brasil la independencia del país dominado por Portugal, en tanto que España pide a Napoleón retirar sus tropas del territorio. Al negarse y bajo esta intrincada madeja de ambiciones, conflictos y traiciones, se suscita un conflicto entre Carlos IV y Fernando VI para lo cual, y con el argumento de intentar una amigable composición, ambos son citados en Bayona

por Napoleón quien en lugar de mediar, los encarcela a ambos. Posteriormente, Napoleón presiona Carlos IV para que dimita en favor de sí, quien efectivamente dimite, pero en favor de Fernando VII y este, a su vez, dimite en favor de Carlos IV que finalmente dimite en favor de Napoleón, y este designa a su hermano para gobernar España. Posterior a ello, España inicia su movimiento independentista hacia el año de 1808, en la batalla de Bailín con el general español Castaños que hace capitular al general Dupont, sin embargo, esta no se lograría sino hasta febrero de 1814; con base en los anteriores acontecimientos es que en las primeras ciudades españolas se forman consejos cuya función sería organizar el movimiento de independencia, los cuales funcionaron desordenadamente por lo que se decide crear un Consejo General Coordinador que se llamó Consejo de Regencia, cuya finalidad fue organizar el movimiento de independencia en 1809 y emitió una convocatoria a Cortes Constituyentes con el objetivo de dotar a España de una constitución. Por otro lado, en 1810 se decide ampliar la convocatoria a las colonias españolas en virtud de que dicha constitución entrara en vigor también en estas, fue así como se emitió el Decreto de la Regencia publicado en la capital de la Nueva España, el 7 de mayo de 1810 se ordenó la elección de diputados a Cortes Extraordinarias del reino, en todos los virreinos y capitanías generales de América; fue así como la elección del primer grupo de 17 diputados propiamente mexicanos se llevó a cabo en la capital de la Nueva España a finales de junio de 1810. El 24 de septiembre de 1810, fecha en que se iniciaron las reuniones de las famosas Cortes de Cádiz, llegaron a España los estos primeros diputados mexicanos, cabe resaltar que en la mayoría de ellos predominaba la formación eclesiástica lo cual, sin embargo, no fue óbice para que defendieran los derechos de los habitantes de la Nueva España y tuviesen una participación destacada; también es menester resaltar que no acudieron a las Cortes los representantes de Oaxaca y San Luis Potosí, y el representante de Sonora falleció al poco tiempo de arribar a España, por lo que la representación efectiva fue de 14 representantes políticos pioneros de la Nueva España (De Andrea, 2012, pp. 18-21).

Al respecto de la organización, funcionamiento, facultades y regulación interna cabe mencionar que las Cortes se integraban con base en un sistema de elección popular de tipo indirecto, así habían diversas fases electorales para finalmente llegar a ser diputado. Para ello el territorio se dividía en parroquias las cuales fueron antecesoras de los actuales distritos electorales, y por cada 70 000 habitantes del pueblo, se designaba un representante de parroquia, una vez reunidos, estos nombraban a los representantes de partido, los que a su vez designaban a los representantes de la provincia, estos eran finalmente quienes designaban a los diputados que integrarían las Cortes, bajo este sistema el pueblo votaba en realidad por electores de un nivel inicial en una cadena de elecciones sucesivas.

Por otro lado, con la creación de las diputaciones provinciales se buscaba promover que las personas intervinieran en los asuntos públicos que les concernía, de esta forma en cada diputación provincial existía un jefe superior o jefe de diputación provincial que era nombrado directamente desde España y tenían todos el mismo rango, además del jefe superior las diputaciones provinciales se formaban por un cuerpo legislativo integrado por siete personas. La importancia de las diputaciones provinciales radicaba en los siguientes dos aspectos: primero, el rey desaparece como el núcleo de dominación

política, en tanto que deja de ser el gobernador universal de las provincias; y segundo, en las provincias se inicia la práctica de una suerte de autogobierno, las primeras diputaciones provinciales de la Nueva España fueron las de México, Monterrey, Guadalajara, Durango, Guatemala y Mérida, en 1820 se agrega la diputación provincial de San Luis Potosí, y para el año 1822 se contaba con un total de 18 diputaciones que fueron la base para la división territorial inicial en México. Respecto a la regulación interna del Congreso bajo la Constitución de Cádiz, cabe referir que se expidió el Reglamento del Congreso Soberano del 13 de septiembre de 1813 el cual no solo regulaba el órgano legislativo sino que comprendía otros poderes. Por otro lado, bajo la restauración de la vigencia de la Constitución de Cádiz, fue emitido el reglamento del 13 de septiembre de 1812 para el gobierno interior de las Cortes de la Monarquía Española, el cual constituye un precedente importante en la confección de los reglamentos parlamentarios mexicanos, lo que además explica la denominación particular de este tipo de ordenamientos y no de leyes (De Andrea, 2012, pp. 21-23).

La Constitución de Cádiz fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y entró en vigor en la nueva España el 30 de septiembre de 1812, esta creó una monarquía constitucional en España, que previamente había vivido bajo un sistema absolutista derivado del llamado “derecho divino de los reyes”, que los habilitaba para legislar, ejecutar y juzgar, de esta forma España decidió vivir bajo un régimen monárquico, pero en el cual se establecen limitaciones al poder del rey en la constitución. Bajo la referida norma suprema desapareció el concepto de colonias como lo era la Nueva España, en tal sentido estas fueron elevadas a la categoría de provincias bajo la figura de “provincias españolas de ultramar”. Por otro lado, la Constitución gaditana contuvo a lo largo de su texto una incipiente declaración de derechos humanos, y fue rígida en su procedimiento de reforma, en tanto que este era más difícil en comparación con las reformas de las leyes ordinarias; cabe destacar que bajo la Constitución de Cádiz el rey conservó un derecho de veto suspensivo por dos ocasiones, así si se le enviaba un proyecto de ley él podía vetarlo y se regresaba para su estudio, si se le enviaba en una segunda ocasión y lo vetaba una vez más se estudiaba el proyecto, pero si el mismo proyecto se remitía por tercera ocasión, este ya no podía oponer el veto, de tal forma se configuraba un veto para la suspensión de la creación de la ley y su entrada en vigor.

Una de las instituciones jurídicas más importantes de la norma en comento fue la del llamado “referendo”, que en la citada Constitución surgió para posibilitar que el rey fuera intocable y no se le responsabilizara de sus actos; de esta manera, bajo el sistema de la monarquía constitucional, la solución fue contemplar un funcionario que se hiciese responsable de los actos del rey, dichos funcionarios equivalían a lo que en la actualidad son los secretarios de Estado, de tal forma que para aplicar los actos del rey se tenía que contener la firma del “secretario de estado correspondiente”, para que en caso de algún tipo de responsabilidad esta recayera en dicho funcionario y no en la persona del rey. Este sistema de referendo fue tomado del sistema francés y ha trascendido a través de los diversos textos constitucionales mexicanos (De Andrea, 2012, pp. 25-27).

### **1.2.2 La Suprema Junta Nacional Americana de la Insurrección Independentista**

Para continuar con el desarrollo histórico del Poder Legislativo en México, se debe referir a la Suprema Junta Nacional Americana de la Insurrección Independentista, creada en Zitácuaro, resultado de un bando emitido el 21 de agosto de 1811, cuyo objetivo fue asumir la jefatura de la insurgencia para dotarla de coherencia y vida en sentido formal, bajo la premisa de “la absoluta necesidad de erigir un tribunal que fuere reconocido como supremo, que arreglara el plan de operaciones y dictase las providencias oportunas de un buen ordenamiento político y económico”. El objeto de tal corporación, sin embargo, precisada por el mismo bando que le dio origen, establecía:

“...la conservación de sus Derechos, Defensa de la religión Santa e indemnización y libertad de nuestra oprimida patria ...”, situación que de su somera lectura parecía apartarse del ideario de Hidalgo, y dejaba de lado “el alivio de los pueblos”, argumento emanado del propio López Rayón, expresado por el propio Hidalgo meses atrás (Sayeg, 1972, pp. 136-137).

Al respecto de la conformación de la referida Junta de Zitácuaro, se determinó que fueran cinco los integrantes, dentro de los cuales, tres fueron electos de manera inmediata: José Sixto Verduzco, José María Liceaga e Ignacio López Rayón, quien fungiera como presidente de la misma y diera cierto matiz democrático a su propia calidad de director del movimiento de independencia (Sayeg, 1972, p. 137).

El principal objeto de la Junta fue establecer el patrocinio de programas para la explotación racional de los recursos del país y planes de tributación adecuados a las fuentes de ingresos regionales, también pretendió negociar el reconocimiento y ayuda de Estados Unidos a su causa, estableció un servicio de espionaje en la Ciudad de México a través de la Organización de los Guadalupes, y finalmente distribuyó propaganda independentista en territorio nacional. Hacia el 23 de junio de 1812, la Junta ya en funciones de Supremo Congreso, decretó la acuñación de su propia moneda insurgente; dos meses después, y bajo el patrocinio del gobierno insurgente se publicaron de mano de José María Cos, jefe de prensa de la Suprema Junta El Manifiesto, El Plan de Paz y el Plan de Guerra, dirigidos a las autoridades virreinales, los cuales contenían de forma sucinta su exigencia por el reconocimiento de la soberanía a los insurgentes y pobladores afines a su causa, en ausencia del soberano español y el no reconocimiento a Fernando VII como quien detente de forma indistinta el poder supremo sobre España y el territorio americano. De todos estos aciertos referidos, se suma sin lugar a dudas la obra más importante realizada por este organismo, el cual fue intitulado “Elementos de Nuestra Constitución”, publicado, hecho circular y signado exclusivamente por Ignacio López Rayón en noviembre de 1812, el cual constaba de 38 puntos que esbozaban una estructura constitucional para la nación, que se estimaba pronta a independizarse. Dentro de su contenido, los puntos más relevantes fueron:

- Punto 5°, declaraba la residencia de la soberanía nacional en la persona de Fernando VII.
- Punto 21°, en él se sancionaba la división de poderes.
- Punto 23°, proscribía la esclavitud.



- Punto 24°, prohibía la tortura.
- Punto 29°, establecía la libertad de imprenta.

Tal bosquejo de constitución poseía elementos relevantes, motivo del movimiento independentista, sin embargo, se alejaba del verdadero espíritu por el que comenzó el levantamiento, el ideal de desprendimiento total de la Corona por el cual Hidalgo tomó las armas en 1810. Fue tan evidente el lastre de coloniaje que impregnó Rayón al documento, que posteriormente él mismo terminó por repudiar tal obra, lo cual consta de la siguiente forma:

“...no puedo convenir en que se publique la constitución que remití a V.E. en borrador, porque ya no me parece bien ... ¿qué avanzamos con publicar esa Constitución, que realmente nada alivia para la administración de justicia y régimen interior?”, le escribía a Morelos en una carta que le dirigió el 2 de mayo de 1813. Morelos fue precisamente nombrado cuarto vocal de la Suprema Junta, lo cual dio comienzo a su trayectoria política (referida más adelante); pese a que, desde septiembre de 1812, se le trató como miembro directivo de la Junta a través de cartas dirigidas a su persona, no fue hasta diciembre del mismo año que le fue notificado directamente el nombramiento (Sayeg, 1972, p. 142).

Sobre la actuación de Morelos en la Junta de Zitácuaro no hay mucho que decir, las dificultades en las cuales no tardó en caer, como consecuencia de la competencia y la envidia entre sus miembros fundadores, le llevaron a superarla y a sustituirla por otro organismo más acabado y completo. Por lo demás, y entre aquello que le caracterizó desde un principio, se encuentra la terminante repulsa a la proposición de Fernando VII como depositario de la soberanía popular, quien desde el momento mismo en que tuvo conocimiento de ella se enfrentó abiertamente a López Rayón, que no tardó en apagarse casi totalmente al lado de la inmensa figura que ya le reemplazaba (Sayeg, 1972, p. 142).

### **1.2.3 El Congreso de Anáhuac**

Como se mencionó, el ideal de independización de México de López Rayón recaía en impulsar el movimiento hasta llegada su culminación, para posteriormente ofrecer el trono de México a Fernando VII, con lo que perdió de vista que el movimiento independentista no era en contra de Francia (que había invadido España), sino la independización del pueblo mexicano de la Corona Española, hecho que orilló al fracaso total de la Junta de Zitácuaro, y como consecuencia Rayón perdió fuerza dentro del movimiento, y en su lugar tomó el mando José María Morelos. De esta forma con un pensamiento más profundo y jurídicamente más visionario, Morelos convoca al Congreso de Chilpancingo, cuya función era dotar a México de una constitución, para lo cual entregaría el documento denominado “Sentimientos de la Nación”, un proyecto de constitución de avanzada que trascendería hasta la Constitución de Apatzingán de 1814, conocida también como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Fue así como el Congreso de Anáhuac, al tomar como base el documento de Morelos, crearía la primera constitución hecha por la población mexicana, que pese a no

entrar en vigor ni un solo día, fue el registro del primer esfuerzo loable de institucionalización de la independencia del país (De Andrea, 2012, pp. 30-31).

Referente al contexto histórico cabe referir que en momento en que se encontraba en funciones el citado Congreso, la ciudad fue rodeada por Callejas, lo que orilló a la reinstalación del mismo en Apatzingán, sitio donde se promulgó la Constitución del 22 de octubre de 1814.

En lo referente al contexto jurídico-político, la Constitución de Apatzingán creó un Poder Legislativo muy fuerte, en el cual estableció la durabilidad de los legisladores por dos años en el cargo, elegidos mediante el sufragio popular de carácter indirecto, esto influenciado por la forma de regulación de la Constitución gaditana. En contraposición al Legislativo fuerte, el Ejecutivo se debilitó, derivado del pensamiento de Morelos que no deseaba que los destinos de la nación fueran conducidos por una sola persona, por lo que creó un Poder Ejecutivo colegiado, conformado por tres personas. Al ver que se había elaborado precipitadamente la Constitución de Apatzingán, Morelos estableció que la misma sería provisional y que convocaría a otro Congreso Constituyente que elaboraría la constitución definitiva. Al mismo tiempo en que se desarrollaron estos acontecimientos en el territorio nacional, España invadida por los franceses y con el trono vacante, decide iniciar su propio movimiento independentista, y en 1814 sube al trono Fernando VII, quien desconoce la vigencia de la Constitución de Cádiz, puesto que afectaba sus intereses al establecer una monarquía constitucional que le colocaba limitaciones; así de 1814 a 1820, el rey desconoce la referida Constitución lo cual provoca que en 1820 surja el movimiento denominado “Levantamiento de Riego”, el cual consistió en que un grupo de soldados se apoderaran del Palacio Real y obligaran a este a jurar nuevamente la Constitución de Cádiz, por lo que desde el 31 de mayo de 1820 hasta el 24 de febrero de 1822 se restableció su vigencia en la Nueva España (De Andrea, 2012, pp. 32-33).

Con el establecimiento de la cronología que antecede, y al tomar en consideración los aspectos internacionales, nacionales y las particularidades jurídico-políticas de los denominados primeros órganos legislativos de México, es momento de referir a los Congresos Constituyentes del México Independiente, en la misma línea de desarrollo empleada.

### **1.3 Los Congresos Constituyentes del México Independiente**

En el presente punto se desarrollaran los organismos tanto provisionales como formalmente instaurados del país hasta llegar a la constitución que habría de ser establecida como definitiva, y sobre la cual, a la fecha se han hecho las múltiples reformas, adhesiones y derogaciones para el establecimiento del orden jurídico político que nos rige actualmente, y donde surgen las bases y directrices del sistema de división de poderes y propiamente el proceso legislativo positivo que tiene el país, el cual es materia indispensable para la culminación del estudio del pluralismo político y consecuentemente sus minorías, raíz de la propuesta que da sustento al presente trabajo de investigación para la obtención de grado de Licenciado en Derecho.

### **1.3.1 La Junta Provisional Gubernativa de 1821**

Con base en la información plasmada en el último tópic del punto 1.2, el segundo periodo de vigencia de la Constitución de Cádiz en la Nueva España (jurada nuevamente por Fernando VII) inquietó al clero mexicano, que ante el corte liberal de la Constitución gaditana que vulneraba los privilegios de la iglesia, se sumaron como apoyo a la causa independentista. En ese sentido, el 24 de febrero de 1821 Agustín de Iturbide, quien fuera militar del ejército realista y combatiera contra los insurgentes en las primeras etapas del movimiento de independencia, decide pactar con los que fueran sus contrarios, y se convierte en comandante del Ejército Trigarante como resultado de su ideología, la cual iba en contra de la instauración de la Constitución de Cádiz, de esta manera promulga el Plan de Iguala, el cual trae consigo consecuencias jurídico-políticas tales como la consumación de la independencia de México, el reconocimiento de la religión católica como única tolerada, la ratificación de todos sus fueros y privilegios, y el ofrecimiento del trono de México a Fernando VII o a algún otro infante de la casa Borbón. Derivado de tales acontecimientos, España envía como potencial Virrey a Juan de O'Donoju, quien a su llegada al territorio nacional constata que la independencia de México es un hecho consumado, por lo que suscribe los Tratados de Córdoba con el referido comandante el 24 de agosto de 1821, en los que se estableció que México se estructuraría como un imperio y que de no aceptar el trono de México Fernando VII o algún otro infante de la casa de Borbón, las Cortes mexicanas designarían al emperador, de este evento surge la Junta Provisional Gubernativa, cuyas funciones serían las de fungir como un cuerpo legislativo, consultivo, crear una regencia y convocar a un Congreso Constituyente (De Andrea, 2012).

### **1.3.2 La Junta Nacional Instituyente de 1822**

Con la suscripción de los Tratados de Córdoba como preámbulo de la presente junta, es menester referir que sus consecuencias en España fueron negativas, dado que la Corona Española no reconoció la independencia de México con el argumento de que O'Donoju había sido enviado para gobernar como virrey, y por lo tanto no tenía la facultad para celebrar tratado alguno y mucho menos uno tan perjudicial a los intereses de la Corona como lo era reconocer la independencia de su territorio en América. Con estos hechos en México quedó abierta la posibilidad para que Iturbide fuese nombrado emperador ante la negativa de Fernando VII u algún otro infante de la casa de Borbón para aceptar el trono del imperio mexicano. Con fundamento en los multicitados Tratados de Córdoba, la regencia convocó a un Congreso Constituyente el cual quedó instalado el 24 de febrero de 1822, una vez se instaló, se generó una fuerte presión del Ejército Trigarante para nombrar a Iturbide como emperador, lo cual sucedió el 21 de julio de 1822; una vez coronado emperador, Iturbide recibió noticias de las fragatas españolas que se aproximaban a Veracruz para la reconquista del territorio nacional, por lo que envió a Antonio López de Santa Anna para hacer frente a la invasión española, una vez allí, Santa Anna decide, mediante el Plan de Veracruz, desconocer a Iturbide como emperador, solicita su abdicación y convoca a otro Congreso Constituyente, y así, a través de otra constitución, instaura otra forma de gobierno en México (De Andrea, 2012, pp. 34-35).

### 1.3.3 El segundo Congreso Constituyente de 1823

Al tener conocimiento de la rebelión declarada por parte de Santa Anna, Iturbide decide enviar a José Antonio de Echávarri, quien hubiera sido miembro fundador del Ejército Trigarante para combatir a Santa Anna y erradicar la sublevación, sin embargo, este decide unirse a Santa Anna y suscribe el Acta de Casamata, documento mediante el cual se ratificaba el contenido del Plan de Veracruz. Derivado de estos hechos y ante la presión del depuesto del Plan suscrito por Santa Anna, Iturbide decidió reinstalar el Congreso y presentó su abdicación al trono de México, sin embargo, el Congreso reinstalado no aceptó la abdicación bajo el argumento de que Iturbide nunca fue emperador legalmente en tanto que para el nombramiento se le había obligado por la fuerza en forma ilegítima, lo cual desembocó en la caída del imperio y el exilio de Iturbide. Esto coloca a México en un vacío jurídico y lo deja con la necesidad irrestricta, en calidad de urgente, de estructurarse constitucionalmente y proporcionar una forma de gobierno, situación que solo se logra hasta 1824, después de varias tentativas y a través de la disolución del Congreso Constituyente para dotar finalmente a México de una Constitución, fechada el 4 de octubre de 1824, la cual constituye la primera Carta Magna del México independiente, que reunió los requisitos indispensables enunciados en el primer punto de la presente tesis para configurar un texto constitucional “real”, sumado a estos, haber tenido una vigencia razonablemente temporal, aplicada a una porción mayoritaria o total del territorio mexicano, que implicase un rompimiento abrupto con los textos predecesores, y que contenía figuras, instituciones e ideas constitucionales originales (De Andrea, 2012, p. 35).

Al respecto de la conformación del Poder Legislativo, bajo esta Constitución, se dividió en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, como respuesta a la necesidad estructural del propio sistema federal, así la Cámara de Diputados representaría a la población de esa época (se elegía a los diputados en forma indirecta), y los senadores fungían como representantes de las entidades federativas de cada estado, los cuales eran asignados dos por cada entidad federativa (De Andrea, 2012, pp. 36-37).

Dentro de la labor realizada por dicho Congreso surgieron debates trascendentales ante la situación que enfrentaba la nación en 1823, dado que ante la amenaza de la desintegración del país salieron a flote las dos grandes corrientes dominantes en la política de esa época, a saber, el federalismo y el centralismo. Con base en dichas ideologías se plantearon diversas disputas antes de la expedición de la primera Constitución del México independiente del 4 de octubre de 1824, los argumentos de quienes apoyaban la tesis centralista fueron sintetizados por fray Servando Teresa de Mier, quien expresó que en México únicamente se quería establecer el federalismo en un proceso de imitación extralógica de los Estados Unidos de Norteamérica, que no correspondía a la idiosincrasia de los mexicanos, dado que en Estados Unidos, el federalismo se adoptó como una forma de unir a las 13 colonias para conformar un solo Estado, en tanto que en México, la nación había permanecido unida durante siglos, por lo que existía el riesgo de que la implementación de dicho federalismo irrumpiera con tal unión dada la artificialidad del sistema aplicado. Por otro lado y al esgrimir la corriente federal, Miguel Ramos Arizpe declaró que si bien era cierto que el país había estado

unido, a finales de la época colonial se podía detectar claramente un principio de descentralización política, bajo el cual las provincias se habían comenzado a acostumbrar al autogobierno, y usa como ejemplo las diputaciones provinciales que fueron la base sobre la cual se hizo la división territorial de México; Ramos Arizpe sostuvo que el aspecto fundamental a tomarse en cuenta en los referidos debates era la realidad nacional de la época que indicaba que las provincias mexicanas se estaban separando y que cada vez eran más las que no aceptaban formar parte de México sino era a través de un sistema federal. Así, la pugna entre los liberales federalistas y los conservadores centralistas, constituyó la constante fundamental de la política durante el siglo XIX en México, y de acuerdo al grupo o partido que detentaba el poder, se determinaba si el país asumía una organización centralista o federalista (De Andrea, 2012, pp. 38-39).

A manera de conclusión del presente tema es fundamental mencionar que llegada la Constitución federalista del 4 de octubre de 1824 resultante de este congreso, en México se establecieron los elementos fundamentales del sistema presidencial norteamericano, aunque no de manera íntegra, puesto que lo complementaron con algunas instituciones provenientes de la Constitución de Cádiz, por otro lado el Poder Judicial se depositó en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados de circuito y en jueces de distrito (De Andrea, 2012, p. 39).

#### **1.3.4 El Congreso Extraordinario Constituyente de 1856**

Para abordar el presente tema es necesario hacer una breve reseña de los eventos político-jurídicos y legislativos suscitados entre la promulgación de la Constitución de 1824 y la necesidad de convocar a un Congreso Extraordinario entre 1856 y 1857, dado que de este ejercicio legislativo surge una nueva etapa trascendental en la historia parlamentaria del país, el unicamerismo, que dará base al siguiente tópico el cual concluye con el presente tema 1.3. Para ello se establecerá tal reseña en el contexto histórico posterior a la promulgación de la Constitución del 1824 hasta la emisión de la Constitución del 5 de febrero de 1857.

A manera de antecedente cabe señalar que los representantes políticos del Poder Legislativo que estuvo en funciones entre el 1825 a 1835, no lograron durante dicho periodo construir instituciones constitucionales ni políticas permanentes de observancia y aplicación estricta a lo largo y ancho de todo el país, así es como en la última parte de dicha época, de 1830 a 1835, también conocida como la “Pre-Reforma” con base en las ideas de Valentín Gómez Farías y de José María Luis Mora, México enfrentó una cadena ininterrumpida de enfrentamientos, cuartelazos y levantamientos que reflejaron el choque entre los federalistas y los conservadores, lo cual repercutió en enmiendas y modificaciones a la Carta Magna de 1824, que contenía en su artículo 168 su revisión y reforma en caso de procedencia, a partir de 1830, año en el cual se pretendió reformar, hecho que sucede en 1833 (De Andrea, 2012, pp. 44-45).

Ante ello, Santa Anna regresa a la presidencia y auspicia el Plan de Cuernavaca de 1834, en el cual desconocía a Valentín Gómez Farías como presidente, y se nombra en su lugar a Miguel Barragán como interino; posteriormente se convocó a elecciones para la integración del Congreso Federal, las cuales gana el Partido Conservador, de esta forma, el 9 de septiembre de 1835 el Congreso se declaró investido de facultades

constituyentes lo que desemboca en el desconocimiento de la Constitución de 1824, hecho que a plenas luces era inconstitucional, dado que del depurado de los artículos de la propia Carta Magna de 1824, en el artículo 171, impedía la modificación de la forma de gobierno, y de igual forma, en su artículo 168, establecía que para la reformación de dicho texto fundamental se requería de la aprobación de dos legislaturas en forma consecutiva. Así, el Congreso de 1835 desconoció todo procedimiento y se declaró investido de facultades constituyentes, y desconoce la Constitución mediante la cual se había integrado; estos sucesos repercutirían, el 23 de octubre de 1835, en la abolición del sistema estructural federal mexicano, para establecer un Estado unitario/centralista. Bajo este panorama, el Partido Conservador elabora la llamada Constitución Centralista de 1836, también conocida como “Las Siete Leyes Constitucionales”, nombre acuñado por estar compuesta por siete leyes, la primera promulgada el 15 de diciembre de 1835, y las seis restantes publicadas en forma sucesiva hasta su culminación el 6 de diciembre de 1836. Cabe resaltar que el contexto histórico bajo el cual se desarrollaron las actividades del Congreso mexicano a la luz de dicha Constitución corresponde al “periodo del constitucionalismo oligárquico”, cuya fundamental característica fue el carácter aristocratizante de sus disposiciones, así como la naturaleza disparatada de las mismas, las cuales contribuyeron como coyuntura y justificación de ideales a la ruptura del Pacto Federal mexicano por parte de Texas, en cuyo territorio, los colonos angloamericanos de inclinación federalista encontraron la mejor excusa para precipitar su independencia de México. De igual forma esta inestabilidad influiría en el intento de separación de la Federación de la provincia de Yucatán, la cual incluía a los actuales estados de Campeche, Quintana Roo y parte de Tabasco (De Andrea, 2012, pp. 46-47).

El referido texto centralista de 1836 adoptó el modelo norteamericano del bicameralismo, sin embargo, el Senado tuvo una naturaleza *sui generis* dado que, a la desaparición de la organización federal, dicha Cámara dejó de tener la representación de las entidades federativas. Por otro lado, fue latente la imposibilidad de ubicar a este Senado centralista como representante de los intereses de una clase social específica, puesto que aquél se encontraba compuesto por individuos provenientes de la Cámara de Diputados, del gobierno en Junta de Ministros y de la Suprema Corte de Justicia, aunado a que eran elegidos indirectamente por las juntas departamentales (De Andrea, 2012, p. 48).

El Poder Legislativo era regido por la Tercera Ley Constitucional, la cual dictaba que los diputados eran electos por los ciudadanos mediante elección de segundo grado, y los senadores a través de un procedimiento especial; de igual forma, exigía una serie de requisitos para ostentar los mencionados cargos, dentro de los cuales se hallaba tener una renta mínima de \$1,500 al año en el caso de los diputados, y una renta mínima de \$2,500 al año para ser senador, lo cual dejaba marcado el carácter aristocrático de la multicitada Constitución. Así, para la elección de diputados se dividía el territorio en departamentos, y se elegía a uno por cada 150 000 habitantes o fracción mayor de 80 000, por otro lado, si algún departamento no cumplía con el requisito numérico de habitantes se elegía a un diputado de todas formas (De Andrea, 2012, pp. 48-49).

Al respecto de la reglamentación interna del Congreso del periodo centralista, cabe referir que surgieron dos leyes orgánicas del Poder Legislativo en 1835, el 9 y el 22 de septiembre respectivamente. Posteriormente, aún bajo el régimen centralista, el 29 de

octubre de 1840 se emitió un reglamento que regulaba el Gran Jurado de Responsabilidades de los Servidores Públicos, facultad dada al Congreso para dictaminar sobre la procedencia de imputación de determinados delitos (De Andrea, 2012, p. 49).

El establecimiento de esta Constitución implicó un retroceso del ideal de un país democrático, a manera de referencia, cabe aludir el contenido fundamental de las primeras dos de las Siete Leyes que conformaron dicha Constitución, en el caso de la primera de ellas se estableció lo inherente a los derechos de los mexicanos de manera ineficiente, pues determinó la intransigencia de la religión católica, estableció la expropiación y la limitó al previo pago de la indemnización y, además, al acuerdo por parte del presidente de la República y sus ministros o el gobernador del departamento con sus principales colaboradores. En cuanto a la cuestión de elección popular de cargos públicos, dicha ley rompió con el principio de sufragio universal para calificar al voto, y asentó que a partir de 1836 solo podían votar los ciudadanos que supieran leer y escribir, circunstancia que excluyó al 50% de la población de entonces para ejercer el sufragio.

La Segunda Ley constitucional se ocupó de la división de poderes, si bien es cierto contemplaba la existencia de los tres poderes clásicos, también creó un cuarto denominado Supremo Poder Conservador, integrado por cinco miembros, uno de los cuales debía sustituirse cada dos años, también se estableció como requisito para formar parte de dicho poder la edad mínima de 40 años, una renta anual mínima de \$3000 y haber sido presidente de la República, vicepresidente, ministro de la Suprema Corte, gobernador o senador. Cabe resaltar que las facultades de este cuarto poder eran casi absolutas, entre ellas figuraba el poder desconocer los actos emanados de los tres poderes, así como desconocer a los mismos, y los dotaba con la facultad de reformatión de la Constitución. Pero no todo fue negativo, esta Ley Fundamental estableció el primer listado de derechos del hombre, y aunque no tuvieron aplicación, fungieron como antecedente de lo que posteriormente sería la figura de la defensa constitucional.

Con el antecedente señalado, y sumado a diversos eventos suscitados con posterioridad a las Siete Leyes Constitucionales tales como la problemática de Texas, “La guerra de los Pasteles” con Francia, la constante pugna entre los conservadores centralistas por parte del presidente Bustamante y liberales (quienes buscaban consolidar las reformas iniciadas por Gómez Farías en 1833) que formó parte del Congreso de 1835 y representó los ideales federalistas dentro de dicho Congreso el cual redujo a su mínima expresión a los referidos liberales federalistas, que eventualmente provocaron una petición generalizada de reformas a la Constitución de las Siete Leyes. Así, posterior a la presentación de tres proyectos de Constitución en 1842, se concretizó un acuerdo nacional que dio origen a las Bases Orgánicas de 1843, el cual de manera sucinta intentaron constituir un compromiso entre las Siete Leyes Constitucionales –que suprimían el Poder Supremo Conservador–, asimismo, se concretizó el segundo proyecto del quinto Congreso Constituyente que indagaba bajo las Bases Orgánicas de 1843, también se estableció un sistema bicameral; sin embargo, el Senado adquirió un carácter afirmativamente clasista, dado que en la tercera parte de sus integrantes estaba constituido por individuos designados por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo civil, castrense o eclesiástico, y con la particularidad de haber fungido como

presidente o vicepresidente de la República, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división; por otro lado, las restantes dos terceras partes del Senado eran seleccionadas por las asambleas departamentales de un grupo compuesto por individuos que fuesen agricultores, ministros propietarios o comerciantes y fabricantes. Dada esta forma de integración de la tercera parte del Senado, la existencia de este y el sistema bicameral fueron duramente criticados en subsecuentes sesiones constituyentes (De Andrea, 2012, p. 54).

Por otro lado, cabe señalar que la Cámara de Diputados se renovaba por mitad cada dos años, de cuya primera renovación salieron los segundos nombrados por cada departamento; respecto a la normatividad interna del Congreso bajo las Bases Orgánicas de 1843, cabe destacar que el 30 de marzo de 1844 entró en vigor un reglamento para regular a las diputaciones permanentes. A diferencia del Congreso de 1835 y de otros conformados previamente y elegidos legítimamente, los redactores de las multicitadas Bases Constitucionales fueron designados desde la cúspide del poder como una Junta de Notables, no hubo en consecuencia grandes debates a destacar dentro del ejercicio legislativo en la temporalidad que estuvo en funciones, de hecho, es factible establecer que al igual que la Constitución de 1836, se trata de un documento deficiente y antidemocrático que implicó un retroceso más en la evolución de la democratización constitucional del país (De Andrea, 2012, pp. 56-57).

En esta coyuntura, hacia el año 1847, el séptimo Congreso Constituyente mexicano desarrolló su labor en medio de la creciente presencia del invasor norteamericano, bajo este contexto histórico, el vicepresidente de entonces, Valentín Gómez Farías, en sustitución de Santa Anna, buscó a través de una Ley sobre Bienes Eclesiásticos hacerse de recursos financieros con la finalidad de oponer resistencia al ejercito de la nación vecina, ante tal medida surgió la oposición de los conservadores y moderados que al anteponer sus intereses sectarios a los de la patria, agitaron a la opinión pública nacional y provocaron el surgimiento de los llamados “polkos” en la Ciudad de México, quienes exigían la renuncia de Gómez Farías y convocaban a un nuevo constituyente. Por otro lado, mientras las tropas norteamericanas desembarcaban en Veracruz, se desató el conflicto entre los propios nacionales, lo que provocó el regreso de Santa Anna y generó, en apariencia, el restablecimiento de la calma; de esta forma, el Congreso Constituyente designó a Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta para integrar la Comisión de Constitución; y dada las circunstancias críticas bajo las cuales estaba sometida la nación, el Congreso propuso el 5 de abril de 1847, la restauración de la Constitución de 1824 como la única legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obligaba estrictamente a los poderes de la Unión, a los estados y a cada uno de los habitantes, en tanto no fueran publicadas en su totalidad las reformas que determinase hacer el Congreso. Así, el 16 de abril de 1847 el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría, y el 22 de abril se dio comienzo a la consideración del voto particular de Mariano Otero y del Acta de Reforma, lo que dio como resultado “el Acta Constitutiva y de Reformas” publicada el 22 de mayo de 1847, de cuyo contenido se desprendieron algunas modificaciones como inobservar el proceso de reforma contemplado en la misma y la reinstauración de la Constitución de 1824, bajo este nuevo texto jurídico, la estructura federalista del Senado sufrió modificaciones, ya que aparte de la incorporación de la representación estatal y del Distrito Federal, la Cámara alta debería también integrarse



con una cifra de senadores que correspondiera al número de entidades federativas, estos, a su vez, eran elegidos por los demás senadores junto con los diputados, y los integrantes de la Suprema Corte de un grupo de individuos que hubieren ocupado cargos públicos de relevancia (De Andrea, 2012, pp. 59-61).

Lo eventos más destacables del Congreso Constituyente que fungió entre 1846 y 1847 fue la búsqueda de la restauración del federalismo, dadas las condiciones críticas suscitadas en el país en 1847. Así, se buscó de igual forma el restablecimiento de las instituciones democráticas mexicanas que tan promisoriamente se habían gestado bajo la Constitución de 1824, por lo cual y debido a la inminencia de la catástrofe bélica que se avecinaba por falta de apoyo económico, logístico y político a las tropas mexicanas ante el invasor norteamericano, los debates como base de textos legislativos fueron finalmente llevados a cabo durante los trabajos del Constituyente de 1856-1857, materia del presente punto, así pues el Congreso Federal Ordinario que también fungió como Constituyente para la elaboración y aprobación de la mencionada Acta Constitutiva y de Reformas, también ratificó en sesión del 30 de abril de 1848 el Tratado de Guadalupe que puso fin a la guerra con Norteamérica, de esta forma concluye la reseña de los eventos históricos, jurídico-políticos y legislativos que dan pie a entrar en materia respecto al Congreso Constituyente de 1856, época conocida también con el nombre de “El Unicamerismo”.

En esta línea cronológica, al respecto del Congreso Constituyente Extraordinario de 1856, el 18 de febrero de ese mismo año finalmente se abrieron las sesiones del Congreso Constituyente, liberales y conservadores integraron la asamblea como había sucedido desde 1823, el Partido Conservador era el vocero del clero en el Congreso y por lo tanto su objetivo residió en consolidar un principio de intransigencia religiosa, sus intereses fueron los de la Colonia, se reflejaron en la subsistencia de los fueros militar y eclesiástico y en la conservación de los privilegios de la clase poderosa sin fomentar la libertad de cultos ni la libertad de imprenta o de enseñanza; por otro lado, el sector mayoritario de los liberales tenía un ideario político completamente opuesto al de los conservadores, en tanto que anhelaban cambios importantes y fundamentales en la estructura constitucional mexicana, dado que para ellos lo más importante era la protección del ser humano a través del derecho, para ello buscaron el establecimiento de las libertades de culto, de imprenta y de enseñanza (De Andrea, 2012, pp. 65-66).

Dentro del contexto histórico por el que pasó el Congreso en funciones hasta la publicación de la Constitución de 1857, cabe referir que pese a que constituyó el primer episodio definitorio del perfil de la nación mexicana, y constituyó favorable su redacción y aprobación a la ideología liberal debido a la presión de la oposición conservadora, se necesitó llegar a la llamada Guerra de los Tres Años que abarcó de 1858 a 1860, también conocida como Guerra de Reforma en la que, en un enfrentamiento total entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, se estableció, a través de la legislación de reforma, lo que no se había logrado consolidar en la realidad bajo la referida Constitución de 1857, como se abundará más adelante. Fue así como en 1859, Juárez expidió ocho leyes, las Leyes de Reforma, en las cuales se plasmó lo que no se había podido concretar plenamente ni en el texto de la Constitución de 1857, ni en la realidad político-social mexicana (De Andrea, 2012, p. 66).

Uno de los cambios notables de la Constitución de 1857 fue la supresión del Senado, con lo cual se estableció un sistema unicamerista, ello derivado de la aversión del propio Constituyente de la época hacia este, la cual obedecía al recuerdo de los Senados adoptados bajo regímenes centralistas de corte aristocratizantes y elitistas, sin embargo, este hecho no fue absoluto, dado que destaca la posición defensiva hacia la figura del Senado por parte de Francisco Zarco, diputado liberal que integraba el referido Constituyente, pues su postura fue que la naturaleza del Senado constituía un elemento de equilibrio en el Estado Federal que se buscaba, y que las nefastas experiencias pasadas se debían a que dichos Senados habían sido nombrados por diversas entidades elitistas como las juntas departamentales, pese a tal argumento, Ignacio Ramírez “El Nigromante”, integrante liberal del mismo Constituyente, salió vencedor en el debate por tanto el Legislativo en la Constitución de 1857 fue unicameral, y se consideró la Cámara de Senadores como inútil y costosa para la nación (De Andrea, 2012, pp. 67-68).

Para indagar más en el sistema unicameral se debe destacar que el ímpetu fundamental de la Constitución de 1857 fue hacer del Poder Legislativo la rama más fuerte de los poderes constituidos, en ese sentido, se ampliaron sus facultades en tanto que fue depositario de la soberanía popular, y al presidente de la República no se le dio la facultad de veto, lo que se traduce en la supresión del medio de defensa fundamental del Ejecutivo frente al Legislativo, sin embargo, se le dotó de la facultad de opinión sobre los proyectos de ley, la cual podía o no solicitársele según lo acordase el Congreso. En lo tocante a la normatividad interna del Congreso General, en la Constitución del 5 de febrero de 1857 se estableció la facultad para emitir su reglamento interior, en la fracción XXVIII del artículo 72, lo que se vio materializado con el reglamento del 4 de diciembre de 1857.

Por último, cabe destacar un aspecto más de suma relevancia respecto al Congreso Constituyente de 1856, que consiste en la regularización del funcionamiento institucional de las legislaturas federales mexicanas, cuya numeración comenzó con los trabajos del Congreso desarrollados a partir del 8 de octubre de 1857 y hasta el 9 de abril de 1861 con la denominada I Legislatura, y así ha continuado ininterrumpidamente hasta la fecha (De Andrea, 2012, pp. 68-69).

Durante el periodo de labores del citado Congreso, los debates más sobresalientes fueron los inherentes a la declaración de los derechos humanos, entre los cuales se encontraban las libertades de imprenta, enseñanza y culto, en ese sentido, la Comisión de Constitución presentó un proyecto que estableció la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar escritos; también enunciaba que no había censura previa ni se podía exigir fianza para ninguna publicación, las únicas limitaciones a la libertad de imprenta fueron el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz. Respecto a la libertad de culto, dada la disputa de ambos bandos, se discutió y quedó establecido que a los poderes federales les correspondía legislar en todo aquello referente al culto religioso, sin indagar más al respecto. Finalmente otro de los grandes avances de las labores del Constituyente de 1856 fue asentar que México sería un Estado Federal, de igual forma estableció que el presidente sería electo en forma indirecta para gobernar por un periodo de cuatro años, deja inoperante la figura de la vicepresidencia, y establece al respecto que a la falta del jefe del Ejecutivo lo sustituiría el presidente de la Suprema Corte de Justicia (De Andrea, 2012, pp. 70-74).

Una vez expuestos los avances obtenidos con la Constitución Política de 1857, y al quedar asentado el sistema federalista que rige a la fecha al país, resta exponer lo relativo a la Constitución de 1917, Carta Magna que a la fecha rige al Estado mexicano, tópico que se abordará en el siguiente y último punto del presente capítulo.

### **1.3.5 El Congreso Constituyente de 1917**

De este último tópico devienen dos puntos fundamentales a abordar para la comprensión tanto de la totalidad de este punto y de los subsecuentes, para explicarlo correctamente se referirá en primer término las reformas de 1874 que constituyen el restablecimiento y fortalecimiento del Senado, posteriormente se expondrá “La gran revolución social” que corresponde al periodo de 1916-1917, temporalidad en que es elaborada y entra en vigor la Constitución Política que rige hasta la fecha.

#### **1.3.5.1 Las Reformas de 1874**

Hacia noviembre de 1872, tras la muerte de Benito Juárez, se convocaron a elecciones nacionales, en las cuales los candidatos fueron Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, donde resultan victorioso el primero para gobernar el periodo de 1872 a 1876. Una vez este asume el Poder Ejecutivo Federal, en 1874, se reformó la Constitución de 1857, y se reimplanta el bicameralismo, de conformidad con el modelo norteamericano, así la Cámara de Diputados se encargaría de la representación popular, en tanto que el Senado representaría nuevamente a entidades federativas y al Distrito Federal.

Con los datos precisados, es factible establecer que la instauración del Senado en México operó de forma consolidada, fortalecida y permanente a partir de 1874, puesto que el primer Senado mexicano de 1824 se integró con 23 Senadores, y operó de manera irregular, pues muchos de sus integrantes eran diputados simultáneamente; posteriormente, la Cámara alta continuó con una existencia frágil e inestable hasta su desaparición bajo la Carta Magna de 1857, sin omitir que desde el 13 de diciembre de 1867 se había presentado para su consideración –ante el Cuarto Congreso Constitucional– una iniciativa sobre puntos de reformas y adiciones a la Constitución Política sancionada el 5 de febrero de 1857, donde se precisa que el Poder Legislativo de la Federación se depositaría en dos cámaras, y se fija entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo. Así, dicha iniciativa fue discutida durante cuatro legislaturas y se aprobó solo hasta el 30 de octubre de 1874 por el Séptimo Congreso Nacional.

Al nuevo Senado se le dotó de facultades novedosas y exclusivas consistentes en el nombramiento de un gobernador provisional para el caso de la desaparición de los poderes en una entidad federativa, por ejemplo. Como consecuencia de la reforma del 13 de noviembre de 1874 a la Constitución de 1857, el Senado se compondría de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores sería indirecta en primer grado, la legislatura de cada Estado declarararía electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegiría entre los que hubiera tenido la mayoría relativa en los términos que disponga la ley electoral, y por cada senador electo se elegiría un suplente.

A la luz de la nueva legislación, el Senado se renovaba por mitad cada dos años, así los senadores nombrados en segundo lugar cesarían al final del primer bienio y en lo sucesivo los más antiguos. También cabe señalar que para ser senador se requerían las mismas calidades que para ser diputado, a excepción de la edad, la cual establecía los 30 años cumplidos al día de la apertura de las sesiones.

La Cámara de Diputados, bajo las reformas del 13 de noviembre de 1874 a la Constitución de 1857, se integró con representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos. Cabe mencionar que cada Cámara calificaba las elecciones de sus miembros mediante el sistema de autocalificación.

Finalmente, al respecto de su conformación se resalta que el Congreso estableció dos periodos de sesiones ordinarios por año: el primero prorrogable por 30 días útiles, comenzaría del día 16 de septiembre y terminaría el día 15 de diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por 15 días útiles, comenzaría del 1 de abril y finalizaría el último día del mes de mayo (De Andrea, 2012, pp. 76-80).

Antes de pasar al siguiente punto cabe mencionar la función equilibradora que brindó el Senado en esta temporalidad, dado que por parte de quienes apoyaron el restablecimiento del mismo, se guiaron por ideales diversos no solo dicha función equilibradora de la Cámara alta en la lucha entre estados grandes y pequeños respecto a la Cámara baja en la que las entidades pequeñas perdían presencia y fuerza por razones demográficas, así como en el desarrollo del proceso legislativo propiamente dicho cuando en una segunda instancia en el Senado las iniciativas de ley se ponderan con mayor tiempo y elementos de juicio, sino también como elemento fundamental para la solución de conflictos entre la propia Federación y los estados. Se acotan como ejemplo de estos conflictos el suscitado en Yucatán en 1874, en el cual el gobernador de manera unilateral decidió prorrogar su periodo sin celebrar nuevas elecciones para continuar con sus funciones de gobernador, ante lo cual el poder legislativo local y el poder judicial se opusieron, y el ejecutivo local decidió desaparecer dichos poderes, esta crisis llevó a que el gobierno federal se percatara que desde el punto de vista técnico constitucional no había ningún procedimiento para remediar dicha situación, por lo que se vio forzado a someter al gobernador por la fuerza con el envío de tropas, ante tal experiencia Sebastián Lerdo de Tejada expresó la necesidad de diseñar un instrumento para enfrentar en el futuro la repetición de conflictos de tal índole, que permitiera resolverlos bajo el Estado de Derecho, de esta forma deja la puerta abierta al debate para lo que posteriormente serían reconocidos como los mecanismos de control constitucional, materia de la presente investigación, propiamente la acción de inconstitucionalidad (De Andrea, 2012, pp. 80-82).

A partir de este momento y con el antecedente señalado se precisa y privilegia al Congreso Constituyente de 1916-1917, el cual fue crucial para el desarrollo del derecho constitucional mexicano, y sus consecuencias posteriores, imprescindibles para comprender la evolución política, legislativa y electoral del país.

### **1.3.5.2 El Congreso Constituyente de 1916-1917**

Dentro del contexto histórico, las actividades del Congreso en cita se desarrollaron bajo el desarrollo de la Revolución Mexicana, la cual se gestó desde finales del siglo XIX, temporalidad en que terminaba el quinto ejercicio de la dictadura porfirista, y este hizo entrega de facto de la conducción gubernamental a su ministro de Hacienda, José Yves Limantour. La constante de la población en la sociedad mexicana de la época era el descontento generalizado por los niveles de abuso en contra de las clases más desvalidas tales como los obreros y campesinos que explotaron con levantamientos armados; fue así, que sin importar la aplastante represión ejercida por el gobierno dictatorial de Díaz, el espíritu libre y la vocación democrática de un grupo de mexicanos progresistas logró, a principios del nuevo siglo, despertar tras el largo sopor en el cual la oposición había permanecido paralizada. De esta manera nace, por citar un ejemplo, el Club Liberal Ponciano Arriaga que demandó el regreso a los principios consagrados en la Constitución de 1857 y el pleno restablecimiento de las libertades públicas pisoteadas por la dictadura, por otro lado, aparejado a esto, en febrero de 1908, el periodista James Creelman entrevistó a Porfirio Díaz, quien declaró que no buscaría la reelección en 1910 y que vería con buenos ojos la fundación de un partido de oposición, posteriormente el tiempo demostró que no fue así, este incumplió su promesa de retirarse, pero sus declaraciones provocaron una serie de inquietudes políticas, militares, sociales y constitucionales que nutriría directamente no solo al movimiento revolucionario mexicano, sino también los trabajos del Constituyente, y a la fecha aún rige el país (De Andrea, 2012, pp. 19-20).

Una vez establecido el contexto histórico de la época, al respecto de la organización, funcionamiento y facultades del legislativo cabe mencionar que el Poder Legislativo, bajo el texto original de la Constitución de 1917, se depositaba en un Congreso general, dividido en dos Cámaras (una de diputados y otra de senadores). La Cámara de Diputados se componía de representantes de la nación, electos en su totalidad por la ciudadanía cada dos años. Se elegía un diputado propietario por cada 60 000 habitantes o por una fracción que pasase de los 20 000, para ello se tenía en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y territorio.

La población del estado o territorio que fuese menor que la fijada en el artículo 52 constitucional elegiría de todas formas un diputado propietario. Por cada diputado propietario se elegía un suplente, ambas eran directas y se llevaban a cabo en los términos que estableciera la ley electoral de la época.

Los requisitos para ostentar el cargo de diputado a la luz del texto original de la Constitución en comento fueron: ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos; tener 25 años cumplidos al día de la elección; ser originario del estado o territorio en que se realizara la elección, o ser vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la misma.

Por otro lado, la Cámara alta estaba compuesta de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada estado declararían electo al que obtuviera la mayoría de votos. Por cada senador propietario era elegido un suplente, el primero, bajo el texto original de la Constitución de 1917, duraría

en su cargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovaba por mitad cada dos años, los requisitos para ostentar el cargo eran los mismos que los del puesto de diputado, con la salvedad de la edad, la cual era de 35 años de edad cumplidos al momento de la elección.

Cada Cámara calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas relativas a las mismas, sus resoluciones de carácter definitivo e inatacable, así preservaban la autocalificación de la Constitución predecesora.

Al respecto de los periodos de sesiones, en el texto original de la multicitada Carta Magna se determinó que el Congreso de la Unión se reuniría el día 1 de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias que durarían el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo 65 constitucional el cual establecía que 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", pero no podría prolongarse dicho periodo más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Asimismo, en 1917 se estableció que el Congreso tendría sesiones extraordinarias cada vez que el presidente de la República lo convocara para tal objeto, pero en tal caso no podría ocuparse más que del asunto o asuntos que el propio presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarían en la convocatoria respectiva a tales sesiones extraordinarias (De Andrea, 2012, pp. 21-23).

Son bastas las innovaciones jurídicas que trajo consigo la Constitución de 1917, pero de fundamental importancia para el presente trabajo de investigación resulta hacer hincapié en el establecimiento del artículo 39, el cual incorporó la soberanía nacional y la forma de gobierno del mismo.

## **2 Capítulo II. Estudio jurídico-político del proceso legislativo y el pluralismo político en México**

### **2.1 Directrices del proceso legislativo mexicano bajo el estudio del artículo 71 y 72 constitucional**

El Poder Legislativo mexicano, encarnado en la figura del Congreso General, como ya se ha referido, es el órgano responsable, a través del procedimiento legislativo, de producir las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la Constitución. (Cámara de Diputados, s.f., párr.1)

#### **2.1.1 El proceso de creación de leyes en México**

Con base en lo establecido cabe referir:

[Que] en el derecho mexicano, y siguiendo al maestro Eduardo García Máynez, es frecuente distinguir seis etapas típicas de elaboración de la ley, a saber:

- a) Iniciativa,
- b) Discusión,
- c) Aprobación,
- d) Sanción,
- e) Publicación,

f) Iniciación de la vigencia. (Cámara de Diputados, s.f., párr.2)

Otros autores, suelen reducirlas a cinco etapas, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregando la de promulgación.

Se acepte una u otra clasificación, con la mirada puesta en la Constitución, la Cámara de Diputados propone tres fases perfectamente delimitadas que conforman el llamado procedimiento legislativo, a saber:

A. Fase de iniciativa;

B. Fase de discusión y aprobación por las Cámaras; y

C. Fase integradora de la eficacia. (Cámara de Diputados, s.f., párr.4)

**1) Fase de iniciativa.** Este primer momento del procedimiento legislativo se encuentra regulado por los artículos 71 y 122, base primera, fracción V, inciso ñ), constitucionales, así como por el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos (en adelante RICG). De esta manera, el derecho de hacer propuestas o presentar proyectos de ley está reconocido por la propia Constitución mexicana, la cual indica de manera muy clara quiénes son los titulares en exclusiva de esta potestad. Señalando tales artículos al:

Presidente de la República como facultado para ejercer el derecho de iniciativa. De esta manera, el Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; pero de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de:

- La Ley de Ingresos,
- El Presupuesto de Egresos de la Federación, y
- La Cuenta Pública. (Cámara de Diputados, s.f., párr.5)

Con base en la normativa antes citada, también los miembros de una y otra Cámara, es decir, los diputados y los senadores, son titulares de la iniciativa legislativa. Los legisladores pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que respetar las materias reservadas al Presidente de la República. No se exige, incluso, que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores. En este sentido es válido pensar en que la iniciativa legislativa pueda ejercitarse individualmente por cada uno de los parlamentarios y también presentarse proyectos de manera conjunta. (Cámara de Diputados, s.f., párr.6)

Finalmente, los citados artículos 71 constitucional y 55 del RICG en su fracción tercera, otorgan, asimismo, este derecho a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ahora Ciudad de México por la vía del artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ), para presentar iniciativas en materias relativas a la Ciudad de México ante el Congreso de la Unión.

Todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, a elección de él o de los proponentes, los cuales pasarán de inmediato a comisión. Pero esta regla general encuentra dos excepciones, a saber:

Los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien Sobre reclutamiento de tropas, los cuales, por mandato constitucional (artículo 72 inciso h), deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Para conocer de las incitativas de ley o decreto es necesario, con fundamento en el artículo 63 constitucional, que se integre el quórum necesario, es decir deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las cámaras. Finalmente hay que señalar que la Norma Fundamental establece que si el proyecto de ley ha sido



rechazado por la cámara de origen, el mismo no podrá presentarse en las sesiones de ese año (artículo 72, inciso g). (Cámara de Diputados, s.f., párr.10)

**2) Fase de discusión y aprobación.** Una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto; en este periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley. Esta fase está regulada por los artículos 72 de la Constitución y del 95 al 134 de RICG.

Recibido el proyecto por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa, misma que será publicada en la *Gaceta Parlamentaria*. De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de Origen, quedando a su colegisladora la función de Cámara Revisora.

Este es el momento en el que las comisiones legislativas desplegarán sus trabajos y harán uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento, etcétera, a fin de presentar un dictamen de los negocios de su competencia.

Todo dictamen de comisión deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Para que haya dictamen, éste deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión. Si alguno o algunos no están de acuerdo con la mayoría, podrán presentar su voto particular por escrito.

Una vez que los dictámenes estén firmados por la mayoría de los miembros de la Comisión encargada del asunto, se publicarán junto con los votos particulares, si los hubiera, a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación. A los dictámenes publicados de esta manera, podrá dispensarse la lectura, previa consulta al Pleno en votación económica.

Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, pero en lo particular sólo se discutirán los artículos reservados. (Cámara de Diputados, s.f., párr.15)

En relación con las discusiones en general de un dictamen de ley, cada grupo parlamentario contará con quince minutos para su intervención; después de ésta se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, los que dispondrán de diez minutos cada uno. La participación de los grupos parlamentarios se realizará en orden creciente en razón del número de diputados que lo conforman. Agotada la discusión en lo general y consultado el Pleno sobre artículos reservados para discusión en lo particular, en un solo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados.

Si el dictamen fuere rechazado al término de la discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular. Si fuesen más de uno los votos se discutirá el del grupo parlamentario de mayor número de diputados y si éste se rechaza también, se procederá a discutir en la siguiente sesión el del Grupo Parlamentario que siga en importancia numérica, y así sucesivamente hasta agotarlos todos.

La discusión en lo particular será de la siguiente manera: se discutirá cada artículo reservado; cuando el proyecto conste de más de treinta artículos se consultará al

Pleno si procede su discusión por capítulos. Una vez que se haya llegado a un acuerdo al respecto se procederá a abrir un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro, por cada artículo o grupo de éstos; de tal manera que cada orador dispondrá de cinco minutos si se discute por artículos y de diez minutos cuando se discuta por grupo de artículos.

Si un artículo o grupo de artículos fuese rechazado por la cámara, esa parte del dictamen regresará a comisión para que ésta lo reelabore, tomando en consideración todo lo dicho durante la discusión, y lo presente nuevamente en sesión posterior. Entretanto, el resto del proyecto de ley aprobado quedará a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva y no podrá turnarse a la colegisladora hasta que no se presente la nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la cámara resuelva al respecto. Una vez concluidas las discusiones en lo general y en lo particular, se procederá a la votación, misma que se realiza a través del sistema electrónico de asistencia y votación.

Aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará a la otra cámara colegisladora, que de igual manera procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley. (Cámara de Diputados, s.f., párr.5)

En este momento pueden presentarse tres situaciones distintas, a saber:

- 1) Que la cámara revisora la apruebe sin modificaciones; en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo iniciándose así la fase que la Cámara de Diputados ha denominado *integradora de la eficacia* (artículo 72, inciso A, Constitucional).
  
- 2) Que algún proyecto de ley o decreto fuese *desechado en su totalidad* por la cámara revisora, en cuyo caso volverá a la cámara de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si una vez examinado fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la cámara de origen, pasará a la cámara revisora, que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Pero, en caso contrario, si la cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones (artículo 72, inciso D, de la Constitución).
  
- 3) Si no se presentará ninguno de los dos supuestos anteriores y un proyecto de ley o decreto *fuese desechado en parte, modificado, o adicionado* por la cámara revisora; la discusión de la cámara de 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 origen se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo. Si por el contrario, las reformas o adiciones, elaboradas por la cámara revisora, fuesen rechazadas por la mayoría de los votos en la cámara de origen, la iniciativa volverá a aquélla para que considere las razones expuestas por ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes, en la cámara revisora se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido

aprobado por ambas cámaras se someterá a la siguiente fase (artículo 72, inciso E, Constitucional).

Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por 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 (artículo 72, inciso E, Constitucional). (Cámara de Diputados, s.f., párr.27)

**3) Fase integradora de la eficacia.** Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, se comunicará al Ejecutivo, firmado por los presidentes de cada una de las cámaras. Corresponde en este momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto. En caso de que el Presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. La sanción es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo y en tal sentido la Constitución Mexicana en su artículo 72 b) señala que: "Se reputará aprobado 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".

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley. De tal manera que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora y si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.

La promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico. Dicha fórmula, conforme al artículo 70 de la Constitución, es la siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)". La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.

Junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión del Estado. (Cámara de Diputados, s.f., párr.33)

De esta manera es como se lleva a cabo el proceso de creación de leyes en el país, con este antecedente se procederá a exponer las diversas reformas que ha sufrido constitucionalmente dicho proceso legislativo, para conformar el mecanismo de creación de normas que rige actualmente.

### **2.1.2 La reforma constitucional al artículo 72 de 1923**

Como bien ha quedado establecido constitucionalmente, el eje rector de la creación de leyes en México recae en los artículos 71 y 72, y sus demás relativos y aplicables tanto de la misma norma fundamental como de las leyes secundarias. En este punto corresponde exponer la primera de las dos únicas reformas que ha sufrido dicho numeral constitucional a lo largo del tiempo, puesto que, pese a las muchas mutaciones por las que ha pasado la conformación constitucional de los Congresos, tanto en el ámbito federal como local, las reglas que rigen los procedimientos legislativos son prácticamente, en general, las mismas que históricamente han sido, sin ignorar introducciones que se han de abordar en distinto tópico. En el caso del Congreso de la Unión, es la Constitución la que establece las distintas fases del proceso legislativo, como se mencionaba en su numeral 72; mientras que en el caso de los congresos estatales, son las respectivas constituciones locales quienes lo regulan, de modo virtualmente igual, mutatis mutandi, que lo establecido en la Constitución para el proceso legislativo del Congreso de la Unión (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p.47).

Para entrar en materia, como se ha referido, el artículo 72 solo ha sufrido dos reformas desde su promulgación en la Constitución; si bien es cierto que no han sido modificaciones menores, tampoco alteran la dinámica del proceso legislativo en el interior de las Cámaras. La primera reforma a dicho numeral se remonta al año 1923, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre del mismo año, que en sustancia consistió en negar expresamente al Ejecutivo Federal el derecho de veto cuando las Cámaras actuaran en funciones de cuerpo electoral, lo cual, como ha quedado asentado, hasta la fecha ya no lo hacen, así como en los casos en que actuaran como jurados o conociendo lo que hoy en día hacen a través de la figura del juicio político, o en la declaración de procedencia de enjuiciamiento a altos funcionarios por delitos oficiales, cuyo equivalente hoy en día vendría a ser la figura del “desafuero” o “declaración de procedencia” (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016).

### **2.1.3 La reforma constitucional al artículo 72 de 2011**

En la línea de desarrollo de las reformas al artículo 72 constitucional, se tiene que la segunda reforma es la efectuada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de agosto de 2011, por la cual se suprimió la posibilidad del conocido “veto de bolsillo”, figura que establecía intemporalidad para el ejercicio del derecho de veto presidencial, al establecer un plazo de 30 días naturales siguientes a su recepción para realizar sus observaciones y devolver a la cámara correspondiente que, en caso de transcurrir y no realizar dichas observaciones, la ley se considerará aprobada y pasará a publicarse.

El que hoy en día sea una constante la integración plural de los Congresos –porque es resultado de un mandato constitucional y no tan solo la voluntad que de momento a momento tenga el electorado– y que el sistema de elección ya no sea exclusivamente mayoritario, si bien ha llevado a nuevas formas de organización interna del trabajo de las Cámaras, no ha tenido ninguna repercusión en cómo formalmente está previsto el

proceso legislativo (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, pp.47-48).

#### **2.1.4 La reforma constitucional al artículo 71 constitucional:**

##### **“iniciativa preferente”**

De lo referido, al respecto de las reglas prácticamente inalteradas del proceso legislativo, no se desconoce que en el año 2011 se introdujo la llamada “iniciativa preferente”, en la cual se establece que el Ejecutivo Federal puede propiciar la celeridad del proceso legislativo de sus iniciativas. Conforme a dicha reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de agosto del año citado, se hace necesario desglosar como funciona dicha preferencia de la cual está facultado el ejecutivo; así se tiene en primer término que a nivel Constitucional se señala lo siguiente:

Artículo 71.

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

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

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos. (Cámara de Diputados, 2019, p.2)

Ahora bien, a pesar de que a nivel Constitucional no se observa ninguna disposición de carácter preferencial, el Reglamento de la Cámara de Diputados en vigor, en su artículo 175 establece expresamente para observarse dentro del proceso legislativo en lo referente al trabajo en comisiones, la preferencia que estas darán a los asuntos que conozcan en sus reuniones, y destaca al respecto la fracción III, inciso a) del artículo en comento, al señalar que en materia de proyectos de dictamen se discutirán y votarán en primer lugar las iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal. (Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2011, p.6)

Artículo 175.

1. En las reuniones de las comisiones, los asuntos se tratarán, preferentemente, en el orden siguiente:

- I. Lectura, discusión y, en su caso, aprobación del Orden del Día;
- II. Lectura, discusión y, en su caso, aprobación del acta de la Reunión anterior;
- III. Proyectos de dictamen para discusión y votación de:

- a) Iniciativas presentadas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal;
- b) Minutas;
- c) Iniciativas y proposiciones a nombre del Grupo;
- d) Iniciativas presentadas por diputados, diputadas, senadores, senadoras, legislaturas de los Estados;
- e) Opiniones;
- f) Proposiciones con Punto de Acuerdo;
- IV. Informes de las subcomisiones y grupos de trabajo;
- V. Asuntos turnados por la Mesa Directiva;
- VI. Proyectos de oficios y comunicaciones;
- VII. Proyectos de acuerdo para conocimiento;
- VIII. Avisos de vencimiento de término, y
- IX. Asuntos Generales. (Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2011, p.6)

Es necesario señalar que durante el periodo que gobernó el partido hegemónico, el titular del Poder Ejecutivo contó con el respaldo del Congreso debido al apoyo de la mayoría que prevaleció durante las décadas de su mandato, sin embargo, a partir de 1997 fecha en la que pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y la que desde entonces no ha vuelto a recuperar, las iniciativas presentadas por este se han estado viendo bloqueadas o retrasadas ante la falta de consenso por parte de los legisladores de los diversos Grupos Parlamentarios. (Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2011, p.6)

“Ante tal problemática, legisladores, el propio Presidente de la República e incluso la propia doctrina han propuesto incorporar a través de reformas Constitucionales la figura de la iniciativa preferente” (Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2011, p.7), lo cual no debe verse como un retroceso, sino como una figura democrática, al partir de la premisa de pesos y contrapesos equitativos entre los poderes al momento de legislar.

### **2.1.5 La reforma constitucional al artículo 71 constitucional**

#### **“iniciativa ciudadana”**

Así como el caso de la reforma de iniciativa preferente, en el 2012 también hubo reformas políticas al artículo 71, se introdujeron a nivel constitucional el derecho de iniciativa popular (o ciudadana), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto del año referido, la cual funge como:

Mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de Ley ante los órganos legislativos. Pueden ser clasificadas en constitucionales y legislativas, ya sea porque modifican los textos de nuestra Carta Magna, o bien porque modifican, derogan o crean leyes secundarias. Se pueden clasificar en simples o formuladas. Las primeras son una petición ciudadana de legislación al Poder Legislativo sobre algún tema en particular; y las segundas se refieren a los proyectos de ley elaborados y promovidos directamente por la ciudadanía. (SIL, s.f., párr.1)

La iniciativa popular tiene su origen en Suiza y ha sido acogida por algunas constituciones europeas y latinoamericanas, con mayores o menores restricciones en cuanto a las materias sobre las que puede versar y al número de ciudadanos que deben respaldarla. (SIL, s.f., párr.2)

En México es el proyecto de Ley presentado por el equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. También es conocida como Iniciativa Popular y se le considera como un mecanismo de la democracia directa, a través del cual se confiere a los ciudadanos el derecho de hacer propuestas de ley al Poder Legislativo. (SIL, s.f., párr.3)

Dichas reformas han repercutido en el trabajo interno (desembocado en nuevas formas de organización de este) del Congreso, y se ha visto reflejada en la pluralidad política en el mismo. En primer término se ubica que los legisladores representantes de minorías pueden presentar, como todo legislador, iniciativas de ley o de decreto de conformidad al artículo 71 y sus correlativos de los Estados, de igual forma, también están dotados para participar como cualquier otro legislador, según la legislación interna vigente, en los órganos de gobierno internos del Congreso y/o Cámaras, y en esa medida participar, influir o incidir en la composición de la agenda legislativa de cada Legislatura o periodo legislativo; además de influir a través de las reglas formales por las cuales se decide la integración de las Comisiones Legislativas en la confección, derrotero y contenido de las leyes que están incluidas en esa agenda (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, pp.47-48).

Las dinámicas de trabajo internas de las Cámaras y los Congresos han avanzado hacia mecanismos de trabajo en los cuales las minorías políticas participan no solo en los debates plenarios, sino también en los debates y decisiones que se dan en los órganos de gobierno político copulares y en las comisiones legislativas, en estos tramos las minorías tienen, al menos formalmente, más espacio para ejercer sus derechos de participación política; sin embargo, formalmente el proceso legislativo ha permanecido prácticamente igual y, al adentrarse al plano estrictamente decisorio tratándose de la votación, tampoco ha cambiado sus requisitos: las leyes deben ser aprobadas por una mayoría simple o relativa en la generalidad, y las menos excepcionalmente, deben ser aprobadas por mayorías calificadas, en la votación plenaria de cada Cámara, o en su caso de la Legislatura Local (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p.48).

El hecho de que como generalidad, para emitir una ley basta que esta sea aprobada por mayoría simple, representa un riesgo sumamente importante en la relación entre

mayorías y minorías políticas; puesto que una concepción clásica de democracia permite que quién tenga tal mayoría pueda decidir por sí mismo, y con total exclusión del 49%, qué es ley y qué no. Esto aplicaría no solo al momento de someter a votación las propuestas de legislación, sino también al procesarse la fase deliberativa de las decisiones a tomar.

Las reglas que materializan el proceso legislativo tienen como trasfondo el concepto de democracia como mayoría, tornan vulnerable el diverso concepto de democracia plural, que es sobre el cual están construidas las reglas de integración de las Cámaras y los sistemas electorales mexicanos (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016).

Retomando el argumento total de este inciso, el cual es la democracia plural, se debe hacer mención a la misma desde el punto de vista de su desarrollo en las Cámaras, a partir de las diversas reformas que ha logrado plasmar dicho pluralismo en su integración, para lo cual se desarrollará en el siguiente punto la composición partidista y su correspondiente peso electoral aparejado al pluralismo en los congresos, a partir de un análisis político-electoral del mismo.

## **2.2 Análisis político-electoral del pluralismo político en México**

Como se ha referido en tópicos pasados, los partidos políticos en México fueron regulados por la legislación electoral durante muchos años, sin embargo, no se encontraba referencia a ellos de manera expresa en la Constitución, hasta la emisión del decreto de reformas constitucionales del 22 de junio de 1963, la cual se analizará en puntos subsecuentes, y que a grandes rasgos significó la creación de los diputados de partido. Sin embargo, se trata del primer vestigio al respecto de los partidos políticos en la ley fundamental, pues no fue hasta la constitucionalización de tal circunstancia, resultado de la reforma política del 6 de diciembre de 1977 (la cual también se profundizará a lo largo del desarrollo de este punto), que se establece un régimen jurídico de los partidos políticos propiamente (Andrade, 2015, p.47).

Para hacer un análisis correcto del pluralismo político electoral mexicano, es necesario referir la composición partidista y el peso electoral que en cada legislatura tienen los partidos políticos que la integran, pues ello influye en diversos aspectos como la composición y rotación de órganos de gobierno y comisiones legislativas y de trabajo interno; de igual forma, en que puedan tomarse decisiones legislativas con la exclusión total o parcial de las minorías políticas—hecho sobre el cual versa la propuesta de la presente investigación—, dado que reunir la mayoría necesaria para sacar adelante un proyecto de ley sea simple o absoluta, con o sin la inclusión de distintas minorías y/o plurales corrientes, depende directamente de la composición partidista que momento a momento tengan ambas Cámaras (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p.49).

De esta forma, si ningún partido político tiene por sí mismo la mayoría simple, cualquier proyecto de ley tendrá que ser producto del consenso entre al menos dos partidos políticos, y se incentivará la búsqueda del consenso. A *contrario sensu*, si un partido político tiene por sí mismo 2/3 partes de la Cámara correspondiente, no será



necesario que consense, ni siquiera que se escuche a otros partidos minoritarios. Cabe señalar que dentro de estos dos extremos pueden situarse otros escenarios en los que se tendrá o no que consensar con el otro para poder sacar adelante la legislación (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, pp.49-50).

Dichos escenarios variantes y coyunturales pueden visualizarse para efectos gráficos en dos extremos: el primero de ellos se refiere a las legislaturas que se pueden configurar como decisiones excluyentes, total o parcialmente, de las minorías; y el segundo se refiere a las legislaturas en las cuales las votaciones, al margen de lo que exija formalmente la ley, tienen que ser decisiones incluyentes de alguna(s) minoría(s) (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p.50).

Conforme a lo referido, se tiene que coyunturalmente es posible ignorar o excluir a las minorías políticas, pero hacerlo no podría ser considerado posible, dado que la doctrina contemporánea sobre los procesos colegiados de toma de decisiones y sobre los procesos legislativos, sigue la corriente de inclusión en el debate, y más importante aún que la participación, se inclina porque al final la opinión prevalezca, es decir, el solo hecho de participar activamente en ese proceso colegiado, ser tomado en cuenta, debatido y rebatido brinda aun a quienes no “ganaron” la votación final, la sensación de ser parte del colectivo y no ser una presencia decorativa; ignorar, excluir o no incluir minorías conlleva un potencial rompimiento político cuyo resultado se hace presente en las brechas sociales, resta credibilidad a las instituciones públicas y a su conformación, y altera perjudicialmente la percepción social sobre la igualdad y el derecho a la participación de todas las opiniones. La problemática en el fondo invoca la esencia de aquella máxima de *“no taxation without representation”*, máxime si esa representación política ya se dio por normativa, y aun así el resultado solo se diera en la forma y no en el fondo, es prácticamente el mismo que si no se hubiese dado. Si se parte de lo anterior como base, se puede afirmar que las relaciones entre todas las fuerzas políticas, idealmente tendrían que ser de negociación e inclusión constante, porque con acuerdos o desacuerdos, después de cada votación, mayorías y minorías convivirán bajo un mismo espacio político y territorial (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p.50-51).

Sacar adelante un proyecto de ley bajo la hipótesis de que se tenga una magra mayoría legislativa que excluye a las voces minoritarias, podrá ser siempre una posibilidad formal o jurídica, pero de facto implicaría un rompimiento con las minorías que se percibirían excluidas, aun cuando se les haya dejado participar en el proceso deliberativo, si al final lo que dijeron y lo que querían no fue tomado en cuenta o por lo menos respondido y debatido. En ese caso, de nada o de poco habría servido su reconocimiento constitucional como voz disidente o contrastante, y voz políticamente representativa de algunos, porque se rompen las relaciones que dan cuerpo al tejido político, y su derecho a votar habría sido diluido o desvanecido. En ese sentido es importante precisar que, cuando en la presente investigación se refiere a la búsqueda de consensos y a ser incluyentes con las minorías al expedirse legislación, no significa que mayorías y minorías estén totalmente de acuerdo con las leyes que se aprueban ni mucho menos que se predique la unanimidad, pero sí que todos, mayorías y minorías, tengan una participación auténtica, no de mera forma, en la mesa de negociación que da

rumbo al contenido del quehacer político legislativo (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, pp.50-51).

Por tanto, la inclusión que se alude se debe manifestar de diversas maneras como en la toma de decisiones de los temas o leyes que integran la agenda legislativa, así también en la discusión de las propuestas o alternativas, y de igual forma, en la toma de decisiones inherente al sentido en el cual se aprueban las leyes; de este modo puede darse el caso en el que las minorías presten su consentimiento para la expedición de leyes que si bien no desean impulsar, tampoco les merecen una objeción ideológica importante y, en contrapartida, que se les permita avanzar en otro aspecto que sí es relevante para sus intereses. Lo anterior significa que el derecho de participación de las minorías en la producción legislativa, aun cuando pueda tomar varias manifestaciones, en esencia, se hace tangible y efectiva cuando las minorías son tomadas en cuenta en el debate y en la toma de decisiones políticas legislativas importantes. La voz de las minorías debe ser realmente escuchada y respondida y su voto deber contar aun cuando estos no sean en el mismo sentido que los de la mayoría, deben ser partícipes del debate político, emisores y receptores de argumentos en la deliberación, o según fuese el caso, sus intereses legítimos deben ser atendidos de alguna manera en las negociaciones (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p.52).

En síntesis, se expone el análisis político electoral del pluralismo político en México, situación que no siempre ha imperado en el país. Dado los lineamientos establecidos, y con el antecedente de la conformación de los diversos congresos constituyentes referidos en el capítulo anterior, es menester referir las diversas reformas constitucionales implementadas tanto para el Senado de la República como para la Cámara de Diputados que permitieron la constitucionalización de dicho pluralismo político.

### **2.2.1 El Senado de la República**

La constitucionalización del pluralismo mexicano y la paulatina conformación de un robusto régimen constitucional regulatorio de las distintas visiones políticas del Estado, aglutinadas en forma de partidos políticos, permite afirmar la existencia en el régimen jurídico-político del país, de lo que en derecho comparado se refiere como el estatuto jurídico de la oposición, sin embargo, no siempre ha sido así. A mediados del siglo XX la Constitución ha reconocido a México como un país plural en el cual conviven distintas ideologías políticas, formas de pensar y conceptualizar el Estado, en dicha temporalidad prevalecía una hegemonía política dominada por el Partido Revolucionario Institucional, que si bien existía con otros bajo un régimen, permitía en teoría la pluralidad de partidos; en los hechos tan solo dejaba un espacio prácticamente nulo a las otras opciones políticas. Las tensiones políticas que atravesaba México alrededor de los años setentas llevaría a la cúpula política a reflexionar en torno a la posibilidad de abrir espacios políticos a voces minoritarias, voces que, precisamente por esta condición, no llegarían por sí mismas en ese momento a obtener por votación mayoritaria un espacio en los órganos de gobierno, por ello se decidió, con la preservación del sistema presidencial, darles espacio en la Cámara de Diputados: primero en 1963 a través de los llamados diputados de partido, posteriormente en 1977 a través de la introducción de diputados

plurinominales electos bajo el sistema de representación proporcional, las cuales se abordarán más adelante; esta inercia se replicó en la década de los noventa a través de la inserción de los senadores de primera minoría, y más adelante de los senadores plurinominales circunstancia a desarrollar a continuación (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p.51).

### **2.2.2 La reforma político-electoral de 1993**

En 1993 se aprobaron diversas reformas en materia política y electoral, dos de ellas fueron constitucionales, la primera relativa a las fechas de inicio y duración de los periodos de sesiones del Congreso de la Unión, y la segunda, que nos ocupa, sería la que eliminaría la cláusula de gobernabilidad y la limitación de la representación del partido mayoritario, para esa época el P.R.I., y establecería una composición nueva para el Senado con el aumento de sus integrantes los cuales pasaron de ser 64 a 128, pues en cada estado y el Distrito Federal, se elegirán cuatro senadores, tres de mayoría relativa y uno de primera minoría, de esta manera se cancela el sistema de autocalificación de las cámaras (Solís, 2018, p.25).

Respecto a la suspensión de la cláusula de gobernabilidad, ubicada en el artículo 54 constitucional, se estableció que en ningún caso un partido político podría contar con más de 315 diputados por los dos principios, tanto elección por mayoría como representación proporcional; pero conforme a la reforma de 1986, el tope era de 350 diputados, lo que significó que para llevar a cabo una reforma constitucional eran necesarias al efecto dos terceras partes de la cámara (334 diputados), por lo tanto tendrían que sumarse dos o más partidos, con ello se ponía fin a la etapa de las reformas constitucionales monopartidistas a favor de las negociaciones al interior de la Cámara, respecto a la nueva integración de la Cámara de Senadores establecida en los artículos 56 y 63, que por primera vez en la historia de esta estaría integrada por cuatro miembros representantes de cada estado y el Distrito Federal, de los cuales tres lo serían por el principio de mayoría relativa como ya ha quedado asentado, y uno asignado a la primera minoría; de esta manera, cuantitativamente pasaron de 64 a 128 los integrantes de la cámara alta y cualitativamente aumenta su pluralidad política, asimismo, con esta reforma, la renovación de dicho órgano legislativo se efectuaría en su totalidad cada seis años, y no por la mitad como sucedía anteriormente; en lo referente al quórum se redujo de dos terceras partes a más de la mitad de sus miembros (Rabasa, 2012, pp.24-25).

### **2.2.3 Reforma político-electoral de 1996**

En esta línea de las reformas constitucionales en materia político-electoral, dentro de esta se trataron temas referentes a ambas cámaras, respecto al desarrollo del derecho electoral se avanzó enormemente y se incorporó independencia expresa, la cual aún gozan los organismos electorales del país, para la época el Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral y Tribunal Federal Electoral; también se establecieron reglas respecto al régimen jurídico de los partidos políticos, y se perfeccionó sus derechos y prerrogativas con el propósito de garantizar condiciones equitativas en su funcionamiento, sobre todo en las contiendas electorales; también se estableció que el gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, estaría a cargo de los poderes

federales y del órgano ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, además, se señaló como autoridades locales a la Asamblea Legislativa, al jefe de Gobierno, figura que sustituyó la del jefe del Distrito Federal, establecida en 1993, y al Tribunal Superior de Justicia, lo cual hizo posible que el Distrito Federal tuviera la posibilidad de contar con disposiciones constitucionales que ampliaron el ámbito de acción de su gobierno local.

Para mayor practicidad solo se indagará lo relativo a la Cámara de Senadores, puesto que es el tópico de mayor relevancia en el desarrollo del presente punto. Así la Cámara de Senadores mediante esta reforma mantuvo su integración de 128 senadores pero redujo de tres a dos senadores por entidad federativa, elegidos por mayoría relativa; se mantuvo la figura de los senadores de primera minoría, uno por entidad, con lo cual se hacía un total de 96, además, se crearon 32 de representación proporcional, elegidos de una lista nacional, esta nueva integración empezó a aplicar a partir del año 2000 y se mantiene hasta la actualidad (Solís, 2018, p.27).

#### **2.2.4 Cámara de Diputados**

Como se señaló, el pluralismo político mexicano tiene su génesis en la integración de la Cámara de Diputados posterior a diversas reformas, desde el texto original de 1917 la Constitución mexicana determinó la elección de un diputado por cada cien mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, y establece una representación popular mínima de dos diputados por estado; se trataba de un sistema de mayoría con base proporcional, en tanto que el número de representantes dependía de los conjuntos de cien mil habitantes que se pudieran formar junto con la regla de un mínimo de representantes populares por estado, que iba dirigida a los estados poco poblados.

La introducción de las minorías políticas en los órganos legislativos comienza a partir de la reforma constitucional de 1963, con la introducción de la figura de los diputados de partido; posteriormente, hacia el año de 1972, se introdujo una modificación a tal sistema la cual consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados, y en aumentar el límite máximo fijado para ello; para el año 1977 se dio una nueva reforma conocida como la Reforma Política, cuya autoría se atribuye a Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación, esta fue el punto de partida de un verdadero procedimiento democratizador que avanzaría a distintos ritmos con el paso de los años, y con motivo de la cual se dijo que México entró a la llamada Tercera Ola Democrática, esta reforma sustituye a los diputados de partido por los diputados plurinominales, de esa manera modifica el sistema electoral para la integración de la Cámara de Diputados; posteriormente en 1986 se da otra reforma electoral mediante la cual se incrementó el número de diputados plurinominales a 200, y se afinaron detalles del sistema de elecciones por representación proporcional, que con el paso de las sucesivas reformas electorales se modificarían hasta el día de hoy.

Así en este apartado se indaga en las ya referidas reformas para establecer el punto de partida de la introducción del pluralismo político dentro del sistema jurídico-político del país, con la finalidad de que este sirva como cimiento para el desarrollo del efecto útil del mismo, así como la necesidad de ahondar en un mecanismo de protección a las referidas minorías como la acción de inconstitucionalidad, tema total del presente trabajo de

investigación (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, pp.34-35).

### **2.2.5 La reforma constitucional de 1963**

Como quedó establecido en la introducción del presente tópico, la inserción de las minorías políticas en los órganos legislativos comienza a partir de esta reforma, la cual introduce la figura de los Diputados de Partidos, esta consistió en un movimiento verdaderamente relevante en la historia constitucional y política, pues tradicionalmente después del constitucionalismo del siglo XIX, los órganos legislativos solo se habían integrado por aquellos que ganaran elecciones por el sistema mayoritario; estos espacios fueron instrumentalizados a través de la introducción, a su vez, de un sistema de elección distinto al de la mayoría, conforme este se atribuye a un número determinado de curules, cinco en el caso de esta reforma, a todos los partidos que obtuvieran un porcentaje mínimo de la votación nacional, el cual correspondía a un 2.5%, de acuerdo con este sistema, un diputado aumentaba más (sucesivamente) según el porcentaje adicionado de votos obtenidos a partir del mínimo fijado hasta un límite máximo. Sin embargo, este esquema resultó insuficiente para permitir de facto, el ingreso significativo de otras voces a través de este tipo de diputaciones.

Al adentrarse en la figura de los diputados, establecida el 22 de junio de 1963, cabe hacer hincapié en cinco condiciones que establecía tal reforma:

- A. Todo partido político nacional al obtener el 2.5% de la votación total en el país, en la elección respectiva, tenía derecho a que se le otorgaran cinco diputados y uno más, hasta 20 como máximo, por cada 0.5% más de los votos emitidos.
- B. Si el partido obtenía mayoría en veinte o más distritos electorales, no se le otorgaban de diputaciones por este mecanismo.
- C. Si el partido triunfaba en menos de veinte distritos con la obtención del 2.5% de la votación total, se le otorgaban hasta 20 diputados, sumados los electos y los que obtuvieron por razón de porcentaje.
- D. Solo tenía derecho a acreditar diputados de partido aquellos partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro un año antes al día de la elección.
- E. Los diputados de ambos principios, partido y mayoría, eran representantes de la nación con iguales derechos y obligaciones (Olivos, 2015, p.181).

### **2.2.6 Reforma constitucional de 1977**

Posterior a la adopción del sistema de representación proporcional a través de los diputados de partido, hacia 1977 se da otra reforma trascendental, en la cual los diputados de partido fueron sustituidos por los Diputados Plurinominales, porque el sistema electoral para la integración de la Cámara de Diputados pasó de ser un sistema de mayorías a un sistema electoral mixto, en el que confluían diputados electos por mayoría relativa bajo un criterio poblacional –como siempre había sido– con diputados electos por circunscripción plurinominal por listas bajo el sistema de representación proporcional.

La adopción de un sistema electoral mixto resultó más relevante para efectos de la reflexión y el planteamiento del presente trabajo de investigación, pues fue a través de este que el poder revisor trató de evitar la sobrerrepresentación a la cual llevaba un sistema de elección por mayoría y, a la vez, incorporar de manera más tangible a las minorías, sub o nulamente representadas hasta ese momento; la introducción de un nuevo sistema electoral mixto tuvo, como es sabido, como objeto y efecto directo, una modificación significativa en la forma en la cual se integraba la Cámara de Diputados, y llevaría en el caso mexicano a detonar la presencia visible de las minorías, hasta entonces no incluidas en este órgano deliberativo, por la inclusión de un tramo de cien diputados electos por representación proporcional. (Hernández, 2013, p.35)

De esta forma el 6 de diciembre de 1977 se reformaron diversos dispositivos de la constitución política, además, cabe resaltar que se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, impulsada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles. En dicha ley, en su Capítulo III denominado Del Sistema de Partidos, en sus artículos 19 a 21 se destacó que:

Los ciudadanos podrán organizarse libremente en partidos políticos nacionales”, y agruparse en asociaciones políticas nacionales, asimismo destaca que los partidos políticos son “formas típicas de organización política” que contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y mediante su actividad en los procesos electorales coadyuvar a constituir la representación nacional, además, se prescribe que su acción tenderá a lo siguiente:

- A. Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos.
- B. Promover la formación ideológica de sus militantes.
- C. Coordinar acciones políticas conforme a los principios y programas, y
- D. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, con el establecimiento de vínculos entre la ciudadanía y los poderes públicos. Por último se plasmaba que los partidos políticos nacionales son entidades de interés público que en su conjunto integran el sistema de partidos, y que la ley norma su constitución y registro, el cumplimiento de sus fines y su disolución. (Márquez, 2014, p.42)

Respecto a la integración de la Cámara de Diputados, se estableció que su composición sería de treientos miembros electos mediante el sistema de distritos uninominales; y cien electos a través del principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Las bases constitucionales de la representación proporcional eran:

- A. Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional debía acreditar que participaba con candidatos a mayoría relativa por lo menos en la tercera parte de los 300 distritos uninominales.
- B. Tenían derecho a diputados los partidos que no obtuvieran 60 o más constancias de mayoría, y que tuvieran el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.
- C. La asignación se hacía conforme al cociente electoral.

- D. Si dos o más partidos obtenían en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, solo el 50% de las curules debían asignarse por el principio de representación proporcional. (Espinosa, 2012, p.155)

### **2.2.7 Reforma constitucional de 1986**

Con el antecedente de la reforma que antecede, es de referir que hubo más reformas constitucionales que avanzaban en el sentido de la inclusión de las minorías. Así la reforma de 1986 que se expondrá, fue una de las más destacadas al respecto, puesto que de ella se deriva el incremento del número de diputados plurinominales (a 200), y se afinaron detalles del sistema de elección por representación proporcional, que con el paso de las sucesivas reformas electorales se modificarían. En esa tesitura, y a manera de acotación, cabe señalar que aunque inicialmente la llamada “cláusula de gobernabilidad” se introdujo con el sistema de elección por representación proporcional, esta fue suprimida hacia el año de 1993, pues era más bien un candado constitucionalmente establecido, que tenía por objeto consentir que el partido mayoritario tuviera control efectivo de la Cámara, y así permitir a un definido interlocutor frente al poder ejecutivo, objeto que se lograba a través de otorgar curules de representación proporcional al partido mayoritario y con límites al número de diputados por asignar entre las diputaciones de representación proporcional. Al respecto de dicha cláusula la Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere que consistía en el otorgamiento al partido mayoritario, que no había alcanzado el 51% de la Cámara, los diputados necesarios para asegurar su mayoría. En el contexto político, posterior a la elección presidencial de Carlos Salinas de Gortari, las fuerzas políticas de la oposición reclamaban más espacios de representación política y prerrogativas para el partido de mayoría, ello llevaría a la supresión del referido mecanismo de esta forma; actualmente de los 500 diputados que integran la Cámara, 300 de ellos son electos por mayoría relativa a través de distritos uninominales, y 200 son electos por listas plurinominales correspondientes a circunscripciones geográficamente delimitadas, lo que equivale a una porción de 60/40 (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p.35-36).

La reforma de 15 de diciembre de 1986 además de aumentar a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional.

Modificó las reglas del procedimiento de asignación de esos 200 diputados de la representación antes referida de la siguiente manera: se asignaban estos diputados a todo partido político nacional que hubiera alcanzado el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones que no se encuentra en los siguientes supuestos:

- A. Haber obtenido el 51% o más de la votación nacional y efectiva, y que ese número de constancias de mayoría relativa representen un porcentaje del total de la Cámara superior o igual al porcentaje de los votos; y,
- B. Haber tenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

La asignación se realizaba conforme al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal, a través del método de cociente natural con las siguientes reglas:

- Si algún partido tenía el 51% o más de la votación nacional efectiva, y el número de sus constancias de mayoría relativa equivalía a un porcentaje inferior al total de la Cámara, relacionado con su porcentaje de votos, tenía derecho a la asignación hasta que la suma de diputados obtenida por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos;

Ningún partido tenía derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, o sea el 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiese obtenido un porcentaje de votos superior.

- Si ningún partido político obtenía el 51% de la votación nacional efectiva, y ninguno alcanzaba con sus constancias de mayoría relativa a la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría se le asignaban diputados hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, en caso de empate esta era asignada al partido con la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados por mayoría relativa. (Solorio, 2010, p.16)

Una vez se ha indagado en las reformas políticas contenidas en el presente punto, se concluye que sumado a los grandes avances obtenidos por las mismas respecto a la evolución del derecho electoral, el punto toral de su exposición radica en la inclusión de la representación proporcional y el establecimiento de un sistema mixto de elección, el cual repercutió directamente en el desarrollo de la democratización del país, y estableció un sitio a las minorías el cual no se había obtenido en el pasado, como se aprecia en los antecedentes históricos del desarrollo del poder legislativo, para beneficio de todo el país, situación que al haber establecido sus bases, en el siguiente y último capítulo se retomará para así establecer la garantía procedimental judicial, dentro del control constitucional a través de la acción de inconstitucionalidad, y proporcionar una óptica más allá de un medio de control de índole constitucional como se considera y estudia actualmente a la misma.

### **3 Capítulo III. Argumentación jurídico-electoral de la acción de inconstitucionalidad para su estudio como garantía procedimental judicial dentro del control constitucional**

#### **3.1 Estudio jurídico-electoral del medio de control de tipo constitucional**

Para poder exponer el sustantivo “medio de control constitucional”, es menester realizar en primer término una síntesis sucinta acerca del derecho procesal constitucional, dado que de esta rama del derecho surgen estos medios de control de corte constitucional; posterior a ello se expondrá “por qué” la denominación del presente tópico al referir como “jurídico-electoral” al estudio realizado del mismo, así, referente al derecho procesal constitucional, y con apego a la doctrina se conceptualiza como:



El conjunto de normas y principios destinados a regular los procesos y procedimientos creados para la defensa de la constitución, cuya resolución corresponde a órganos tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales, y que pretenden asegurar el ejercicio de los derechos humanos y de la esfera de atribuciones que corresponde a cada órgano del Estado, lográndose así el equilibrio necesario entre el ejercicio del poder y el de las libertades, que facilitará el progreso social buscado en el constituyente al elaborar la normativa fundamental. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, p.26)

Del concepto anteriormente expuesto se desprenden diversos elementos, por ejemplo, el “conjunto de normas y principios” refiere que los fundamentos para promover y resolver acciones de defensa constitucional no son solamente normas o reglas, en el sentido de proposiciones que contienen un supuesto hecho y una consecuencia, sino también principios que son normas más abiertas y flexibles, que no requieren solo operaciones interpretativas antes de aplicarse sino que, además, pueden ser ponderadas por el Juez Constitucional, quien deberá cuidar que la prevalencia de un principio no suponga la anulación de otro, esto derivado de que todo principio tiene el mismo rango constitucional (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, p.26). De igual forma, el concepto al aludir “procesos y procedimientos”, hace referencia a que no todo medio de control constitucional debe considerarse, indistintamente, proceso o procedimiento (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018).

Y es precisamente en este apartado que se vincula a los medios de control constitucional como ese mecanismo regulador, ya sea en función procesal –como se desprende del mismo concepto– o procedimental. Al respecto de los medios de control constitucional, cabe mencionar que la ley fundamental contempla multiplicidad de estos, sin embargo, abordar todos y cada uno de ellos resultaría ocioso, motivo por el cual en la investigación solo se hará mención de la acción de inconstitucionalidad y las facultades del Tribunal Federal como órgano especializado en la materia, con la finalidad de exponer el motivo del título establecido para el presente punto.

De esta manera y en sentido amplio, en lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad, se trata del procedimiento abstracto de control que el 33% de los integrantes de las Cámaras Legislativas Federales, locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, así como los partidos políticos y el Procurador General de la República, demandan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva sobre la posible contradicción de una norma general, cuyo carácter sea el de Ley o un tratado internacional y la Constitución Federal en su integridad y, en su caso, se declare la invalidez total o parcial de aquellos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, p.48), esto en cualquier rama del derecho en la cual se suscite la posible contradicción. Lo total para el correcto desarrollo de este tópico es tener presente que de los medios de control constitucional existentes de carácter judicial como lo son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, es precisamente este último el único legitimado por la Carta Magna para conocer de posibles contradicciones entre leyes y/o tratados internacionales y el Pacto Federal en materia electoral.

Una vez expuesto el control de constitucionalidad que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral, prosigue señalar las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de esta forma corresponde a dicho tribunal conocer y resolver el conjunto de medios de impugnación para garantizar que todas las autoridades electorales se apeguen a los principios de constitucionalidad y legalidad, a esta le corresponde anular, corregir o remediar jurídicamente cualquier eventualidad que se produzca durante la organización y el desarrollo de los comicios, así como proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos como votar y ser votados, y su libre asociación.

Los medios de impugnación en materia electoral son garantes de los principios del derecho electoral, y cabe señalar que para ello, en México, ha sido elevado a rango constitucional el establecimiento de dicho sistema de medios de impugnación, cuyo objetivo fundamental es garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, también estos deberán dar definitividad a las distintas etapas que conforman los procesos electorales, a la par que deberán garantizar los derechos políticos de los ciudadanos para ser sujetos de voto activo y ejercer el voto pasivo. La reglamentación legal de esta disposición constitucional se ha materializado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece que dichos mecanismos tienen por objeto garantizar, entre otras cosas, que todos los actos y resoluciones de las autoridades competentes en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad.

En este punto es importante referir que la propia disposición legislativa electoral federal señala que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 105 constitucional, las salas del tribunal electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral cuando estas sean contrarias a la Constitución, pero las resoluciones que emanan de esos actos solo impactarán al caso en lo particular, y deberán informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de esta forma se afirma que la sala superior del tribunal electoral es la instancia límite revisora del control constitucional realizado por las salas regionales, a través del recurso de revisión. No obstante, la sala superior jurisprudencialmente ha ampliado los requisitos de su procedencia con la finalidad de dar lugar a un pleno acceso a la justicia tal como lo consagra el artículo 17 constitucional, para estar en posibilidad material y jurídica de revisar las sentencias de las salas regionales; en dicho contexto la impartición de la justicia electoral, cuya finalidad última es la protección de los derechos políticos de los mexicanos, tiene un diseño constitucional y legal que articula las esferas de competencia de la Suprema Corte de Justicia con las del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así la definición de la Suprema Corte como único órgano facultado para declarar la inconstitucionalidad de una norma –de manera general y abstracta–, aunada a la posibilidad de que el tribunal electoral a través de sus salas tenga la capacidad de inaplicar la norma que considere contraria a la constitución, cierra el círculo de protección constitucional de actos y normas, en este caso en la materia político-electoral (Lara R. , 2016).

Con base en todas las aseveraciones expuestas, el tema a desarrollar se denomina estudio jurídico-electoral del medio de control de tipo constitucional. Para seguir esta

directriz, en el siguiente punto se expondrá lo relativo a la Suprema Corte y su función como tribunal constitucional.

### **3.1.1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional mexicano**

Para poder entender la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional mexicano, es menester proporcionar en primer término el concepto de tribunal constitucional también denominado magistratura constitucional; de esta manera se encuentra que un tribunal constitucional puede ser definido tanto desde el punto de vista formal como material. Respecto al primero, formalmente un tribunal constitucional es una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional, situado fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de este como de otros poderes públicos. En lo que concierne al punto de vista material, un tribunal constitucional es todo aquel organismo judicial, perteneciente o no al Poder Judicial y con independencia de su denominación, especializado en solucionar conflictos surgidos de la interpretación y la aplicación directa de las normas constitucionales. Una vez establecido el concepto se debe hacer hincapié en las condiciones para la existencia de dicho tribunal; de esta forma, para que se considere la existencia de este desde el segundo punto de vista (materialmente) se encuentran como requerimientos:

- A) Un contexto institucional y jurídico peculiar,
- B) Un estatuto constitucional,
- C) Un monopolio de lo contencioso constitucional,
- D) Una designación de jueces no magistrados por autoridades políticas,
- E) Una verdadera jurisdicción,
- F) Una jurisdicción fuera del aparato jurisdiccional.

Formalmente un tribunal es reputado como constitucional si cumple con las siguientes funciones:

- A) Están dotados de la atribución del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, dado que su función radica en conocer en exclusiva la posible inconformidad de una ley, un tratado internacional o un acto de autoridad respecto de la constitución, de esta forma el parlamento o congreso atiende al sistema de poderes del país de que se trate y deberá acatar el fallo, en tanto que proviene de un órgano encargado que el derecho prevalezca sobre la voluntad del legislador;
- B) Controlar la regularidad de las elecciones legislativas y presidenciales;
- C) Salvaguardar el equilibrio entre el Estado y sus colectividades;

D) Garantizar el funcionamiento de los poderes públicos y la distribución de funciones entre ellos;

E) Proteger los derechos fundamentales;

F) Están dotados con el carácter de legisladores negativos, puesto que en realidad no ejercen una verdadera función jurisdiccional; dado que anular una ley implica establecer una norma general, de manera que la anulación tiene el mismo carácter de generalidad de la formación de la ley, lo que produce una derogación legislativa de signo negativo. (Jiménez, 2014, pp.44-45)

A partir de lo descrito, cabe mencionar que dentro de los diversos sistemas de procuración de justicia, y particularmente los inherentes al ámbito de la protección de la constitución, a diferencia de otros países donde existen tribunales constitucionales de manera formal y material, México no ha creado formalmente alguno; sin embargo, existen tribunales que realizan materialmente funciones de auténticos tribunales constitucionales, ellos son en primer término la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Como se refirió en la introducción del presente de tópico, respecto a la Suprema Corte cabe señalar que con las reformas constitucionales que datan de 1988, 1994, 1996 y 1999, esta adquirió atribuciones de tribunal constitucional, pese a conservar su denominación de Suprema Corte de Justicia; del mismo modo, respecto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, es un auténtico tribunal constitucional, esto porque la misma constitución general define y delimita sus facultades y alcances, de modo que el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene claro el largo alcance de su poder de control, y frente a los poderes de los estados y la nación entera, tiene definido el límite de sus poderes de control. Es decir, corresponde al tribunal electoral, como tribunal constitucional, ser el intérprete constitucional para el ejercicio del control de aquello sometido a su jurisdicción (Jiménez, 2014).

Una vez delimitado en funciones y atribuciones, el control que ejerce tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al respecto de la materia electoral, se hace notoria la necesidad de abordar la tarea del poder judicial, para ello se expondrá lo inherente a los juicios ordinarios federales de manera general en el siguiente tópico, con la finalidad de explicar el deber de control al que está obligada la Suprema Corte, así como explicar las facultades y límites de los demás órganos jurisdiccionales de fuero federal.

### **3.1.2 El deber de control constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Al adentrarse en la labor del Poder Judicial de la Federación, y al ser su principal función la inherente a la prosecución de preservar la observancia y hacer valer las normas jurídicas, así como condenar su desacato mediante juicio, se debe referir que el juicio ordinario federal está dirigido a resolver desde la raíz u origen, una controversia suscitada entre sujetos de derecho que involucre afectación a su interés particular o al de la Federación, en cualquier caso, ocasionada por la observancia o inobservancia de

las normas jurídicas de carácter federal, y debe declarar la condena o absolución de las pretensiones de acuerdo con el cumplimiento o aplicación de la misma norma, pero de forma concreta. Al respecto del concepto "particulares", este alcanza a la persona tanto física como las colectivas privadas y públicas, en este último supuesto, porque la Federación con sus órganos y las entidades federativas o sus órganos pueden realizar actos con el carácter de particular, como ha quedado asentado en otros capítulos, pues acorde a los artículos 25 y 26 del Código Civil Federal son personas morales que pueden ejercer derechos para realizar su objeto y, en consecuencia, pueden actuar como sujeto activo o pasivo de la relación procesal (Suárez, 2017, p.151).

En cuanto al interés particular es menester referir que es distinto al interés de la nación, el primero lo tiene cualquier persona y puede ser de cualquier tipo, pero para efectos del juicio ordinario el importante es el patrimonial; el interés de la nación es el de la Federación, pues acorde a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el término Federación para efectos del juicio ordinario no debe usarse como forma de gobierno ni como órgano federal con facultades específicas, sino como la nación misma entendida como la agrupación humana que con su poder soberano se organiza jurídica y políticamente a través del derecho, para dar vida a la persona moral denominada Estados Unidos Mexicanos, con todos sus elementos: población, territorio y poder público, que abarca tanto al orden federal, como los órdenes locales.

En esta línea, el interés de la nación o de la Federación puede clasificarse en político y en patrimonial, de esta forma el pleno de la Suprema Corte identifica como parte del llamado interés político las controversias que se refieren a los actos o a las leyes de la autoridad federal que restrinjan o vulneran la soberanía de los estados, cuando las leyes o actos de las autoridades de estos invaden la esfera de la autoridad federal e indistintamente reclaman a la Federación el respeto a su soberanía, no defienden las atribuciones o derechos que, respectivamente les confiera la Constitución. De esa forma se puede establecer que también se afecta el interés nacional, asimismo, en cualquiera de los casos señalados en los artículos 117 y 118 constitucionales; cuando un estado celebra alianza, tratado o coalición con otro estado o con una potencia extranjera; cuando mantiene tropa permanente o buque de guerra, etc., son intereses tutelados por el poder judicial de la Federación, a través de los medios de control de la Constitución; cabe recalcar que de no involucrarse en interés de la nación en la aplicación de leyes federales, existiría competencia concurrente, por lo cual la jurisdicción que conozca del asunto será la que elija el actor, o el que las partes procesales hayan pactado al "prorrogar la competencia".

Por otro lado, el requisito fundamental de procedibilidad de la demanda ordinaria federal, previsto expresamente en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Federal, consiste en que el conflicto planteado se suscite sobre el cumplimiento o la aplicación de "leyes federales" o los tratados internacionales. Por ello es importante reconocer que lo que debe entenderse por aplicación de leyes federales es mucho más complejo, la Suprema Corte para efectos de medios de control de la Constitución, ha considerado que la ley es producto de un acto legislativo, y que mediante ella se crean normas generales, abstractas e impersonales; pues de acuerdo con la Constitución Federal, los actos del Congreso donde se contienen disposiciones generales, tienen el carácter de leyes en sentido formal y material; mientras que los reglamentos que expida el Ejecutivo

en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Carta Fundamental, son leyes en sentido material únicamente.

Por tanto, se debe atender a dichas características para determinar cuándo se está en presencia de una ley federal, desde un punto de vista formal, o puede involucrarse la aplicación de una norma federal que reúna dichas características; el conflicto deberá solucionarlo el juzgador local con base en las normas estatales aplicables al caso, esto se debe a que el fuero federal no puede quedar sujeto a la voluntad de las partes, salvo en los casos previstos por la fracción I del artículo 104 de la Constitución Federal, y por el artículo 23 del Código Federal de Procedimientos Civiles donde se concede al actor el derecho de elegir el juez que debe conocer del litigio, pero siempre y cuando el asunto se encuentre dentro de los supuestos previstos en ese numeral, es decir, que la controversia sea del orden civil, involucre el acatamiento de normas generales y no exista interés de la Federación, si no se acredita el cumplimiento de tales requisitos no compete al juez federal el conocimiento de la controversia, aunque las partes no hayan convenido.

Los supuestos de procedencia del juicio ordinario federal, citados en el artículo 104 de la Constitución, han sido clasificados por materia, así el título cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, distribuye a los tribunales federales por materia la competencia para resolver los posibles conflictos que se pudieran suscitar por la aplicación de estas normas federales, de lo que resulta que los juicios ordinarios federales únicamente pueden ser respecto de la materia civil, mercantil y administrativa, en términos de las precisiones que hace el título cuarto de la ley orgánica en comento; todo esto da como resultado una distribución de competencias congruente con el sistema de control constitucional que, como se ha referido, prácticamente se reserva a los jueces federales, y no cerraría el acceso a la jurisdicción federal al existir el juicio de amparo (Suárez, 2017).

Una vez expuesto lo relativo al juicio ordinario federal, se debe ahondar en los medios de control constitucional para así llegar al control que debe ejercer la Suprema Corte de Justicia. México cuenta con un sistema concentrado de control judicial de la Constitución, por ello el conocimiento de los medios de control corresponde exclusivamente al Poder Judicial de la Federación, los cuales, en irrestricto respeto al rango de la Constitución, solo pueden hacer de la propia Carta Magna y desarrollarse en las normas secundarias que apuntan a que se fije el alcance de las normas supremas que expresan la soberanía popular, de esta forma, se tiene que los medios de control de la Constitución Federal son: el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y algunos medios de impugnación en materia electoral, para poder fijar dicha labor de control por parte de la Suprema Corte de Justicia.

Con el fin de explicar el objeto de este punto, la investigación solo se centrará en la acción de inconstitucionalidad y los medios de impugnación en materia electoral, de esta forma se tiene que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control netamente abstracto, en el cual los sujetos legitimados para ello con apego a la fracción II, del artículo 105 constitucional, plantean que una norma general atenta contra las normas y principios constitucionales, el actor no debe tener un interés jurídico ni probar su demanda, pues basta con que oponga el respeto a la supremacía constitucional para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice la norma de manera abstracta;

incluso llegue a suplir la deficiencia en la exposición de la causa de pedir; en esta acción se puede declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre y cuando se reúna la votación necesaria para ello.

Respecto a los medios de impugnación en materia electoral, estos surgen por la necesidad de construir vías para someter a revisión los actos de autoridad en dicha materia, que a pesar de involucrarse en mayor cantidad, estrictamente políticos, deben apegarse a los principios de constitucionalidad y legalidad, para que impere el estado de derecho. Cabe señalar que los medios enlistados sirven para revisar y calificar actos de cualquier autoridad del país, sea federal o local, legislativa, ejecutiva o judicial, siempre y cuando el medio sea petición, pues el poder judicial federal de oficio no puede actuar en forma vinculatoria, esto con arreglo al artículo 97 del pacto federal. De igual forma, están encaminados a la defensa de la Constitución, tanto en su parte dogmática como orgánica, con sus respectivas peculiaridades, dado que así lo ha sostenido de manera constante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis, y llega incluso a autorizar el estudio de violaciones directas a la Constitución por la contravención a las garantías y deberes de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, asimismo, sostiene que cuando en un cuerpo normativo se prevean requisitos de procedibilidad, para hacer uso de un medio de control constitucional, deben prevalecer los que al efecto señale la propia norma fundamental, así como la ley reglamentaria específica, en acatamiento a los principios de supremacía constitucional y especialidad.

Se ha establecido que no es posible que un medio de control de la Constitución controle a otro, pues para eso se prevén los recursos dentro de los mismos; además, ello generaría desorden e inseguridad jurídica al dificultar la existencia de la cosa juzgada, lo cual no excluye la posibilidad de alguna impugnación de fallos en ese tipo en la jurisdicción internacional.

Con base en lo expresado, se afirma que el Poder Judicial Federal es el encomendado para realizar la labor ordinaria de controlar la forma en que los demás órganos de la Federación ejercen el poder. Según el punto de vista en el cual se coloque el observador, se puede ver el fenómeno del poder acentuando los mecanismos que permiten llegar a él, así como ejercerlo y mantenerlo; mientras que cuando es visto por quienes se encuentran en la categoría de los que obedecen, el interés recae sobre los medios de defensa frente a él, pues el poder democrático no está –por causa de legitimación popular– exento de la sumisión al derecho, es decir, la democracia no puede ser argumento suficiente para hacer a un lado el respeto por la Constitución, donde el gobernante diga "yo hago lo que quiero, porque la mayoría me apoya", como lo señala Arturo Valenzuela, dejando de lado la Constitución con argumentos democráticos, además, no se puede votar a diario para reafirmar la legitimidad de las autoridades de elección popular.

Por ello es que, en el primer lugar, existen medios de impugnación que pueden hacer valer los entes políticos y ciertas autoridades para que el órgano judicial solucione los conflictos sobre invasión de esferas de competencia, y la controversia sobre la constitucionalidad de actos o sobre normas jurídicas para la defensa de derechos político-electorales; en segundo lugar, y con la influencia de los derechos humanos,

están los juicios contra actos y normas de autoridad que afectan al particular, la persona que actúa sin imperio de los derechos humanos e incluso políticos.

A manera de conclusión de este tópico se afirma que los fenómenos que surgen al ejercer el poder, han provocado que se encomiende la solución de estos conflictos a alguno de los tres poderes clásicos del Estado, para restablecer el orden jurídico. Así se ha confiado en la rectitud y honestidad de los jueces que derivan de su especialización y estudio de la ciencia del derecho, pues no disponen de la fuerza ni el dinero, sino del juicio, del razonamiento, y dependen en el último extremo, de la ayuda del ejecutivo para hacer efectivas sus decisiones; además, tienen un origen apolítico, en cuanto que la elección de miembros del poder judicial normalmente no se realiza por elección popular, y por ello no representan a quienes los eligen (en el caso particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación); y en cuanto a la labor ejercida por sus ministros, se afirma que al recaer en ellos la responsabilidad de conocer los medios de control constitucional (particularmente la acción de inconstitucionalidad, medio que sustenta el presente trabajo de investigación), se hace notorio que constituye un auténtico contrapeso para los poderes ejecutivo y legislativo, imitan su actuar y lo sujetan a la legalidad y a la preservación del estado de derecho, más en materia electoral. La ausencia de estos mecanismos y de límites para actuar, supondría un peligro para el estado constitucional, pues en la historia contemporánea se han conocido dictaduras parlamentarias y gobernantes dictatoriales, pero no es aplicable al caso respecto al poder judicial.

Así, a través del ejercicio de facultades explícitas e implícitas, el Poder Judicial Federal analiza casi cualquier acto de autoridad local o federal a la luz de las normas constitucionales dogmáticas y orgánicas, y en esta tarea antepone el deber de respetar los principios de supremacía constitucional y de legalidad (Suárez, 2017).

Una vez establecido lo referente a la función del Poder Judicial Federal, y habiendo abundado en lo relativo a los medios de control en su generalidad, y su importancia para la preservación del Estado de Derecho, el siguiente punto se centrará en la exposición particular de la Acción de Inconstitucionalidad, desde la óptica práctica y doctrinal común, esto es, su análisis como medio de control constitucional, para posteriormente confrontarlo con la propuesta planteada en la presente tesis.

### **3.1.3 La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional**

Respecto a la acción de inconstitucionalidad, ha quedado establecido un concepto, quiénes son los sujetos para ejercerla y ante quién se ejerce, así como su objeto y finalidad en esa tesitura. En el presente punto se ahondará en el desarrollo histórico de la misma y se expondrá su comportamiento en el contexto político mexicano, a partir del momento en que se dotó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer de la materia electoral, a través de dicho medio de control, con lo cual se depuró su función en las demás materias. Por lo anterior, se abordará esta acción como medio de control constitucional en materia electoral, y sus consecuencias.

La reforma de 1994 otorgó a la Suprema Corte de Justicia, el poder del control constitucional, antes de esta reforma, su jurisdicción constitucional era muy limitada dado



que los instrumentos legales de control de constitucionalidad eran el juicio de amparo y una versión débil de la controversia constitucional que, aunque importantes, no proveían a la Suprema Corte de herramientas eficientes para defender la Constitución, por ejemplo, los efectos de las decisiones en tales casos tenían validez solo para las partes en el juicio, por tanto una ley o un acto de autoridad constitucional era declarada inválida solamente para aquellos que presentaran un amparo, pero era "constitucional" para el resto de la población.

Por lo anterior, es importante exponer la situación política del poder judicial históricamente hasta la reforma de 1994, que dio relevancia política y control constitucional a la Suprema Corte y al Poder Judicial en general; que no piensa más en el sistema de partido dominante que caracterizó a México por más de siete décadas, el cual aseguró la complicidad del órgano judicial en la construcción y consolidación del sistema político mexicano bajo el dominio hegemónico del PRI. El Partido Revolucionario Institucional fue capaz de incorporar al poder judicial dentro de su estructura corporativa, tal como lo hizo con los órganos de gobierno, los sindicatos, los campesinos, el ejército y los empresarios.

La serie de reformas constitucionales que subordinaron el Poder Judicial al Ejecutivo, junto con incentivos formales e informales que tuvieron como consecuencia que los intereses de la jerarquía judicial coincidieran con los del régimen, en particular la estabilidad política. De esta manera las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, bajo el régimen priista, tuvieron una lógica similar, donde los incentivos institucionales como la no reelección consecutiva y la distribución de beneficios y puestos por parte de la dirigencia del PRI, promovían disciplina entre los miembros del partido.

La multicitada reforma del 94 equipara el papel de la Suprema Corte de Justicia al de los otros órganos de gobierno, dado que los jueces mexicanos adquirieron la capacidad de defender la Constitución y la institución de los intentos expansivos de los otros órganos, y de este modo participaron en el equilibrio político y en la estabilidad del gobierno. De igual forma, estableció que los ministros duraran en su cargo un período de 15 años con el objetivo de aislarlos de presiones políticas, asimismo, creó instrumentos legales para cuestionar leyes y actos de gobierno inconstitucionales, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional; al respecto de la acción de inconstitucionalidad esta involucra casos donde hay contradicción entre la ley inferior o reglamento y la Constitución, originalmente no incluye las leyes electorales, pero la reforma electoral de 1996 incorporó el Tribunal Electoral del Poder Judicial, sometido este instrumento a las leyes electorales federales y locales, en suma la reforma judicial del 94 dotó a la Corte de igualdad legal frente a los otros órganos de gobierno, al mismo tiempo que creó instrumentos eficientes de control de constitucionalidad que le permiten defenderse de los intentos expansivos de los otros poderes y participar en el equilibrio del sistema de frenos y contrapesos.

Cabe resaltar que si el diseño institucional hubiese sido suficiente, la Suprema Corte debió ejercer dicho poder a partir de la entrada en vigor de la reforma, sin embargo, esto no ocurrió, tuvo que esperar un tiempo para comenzar a tomar decisiones que afectarían los intereses de los grupos en el poder, particularmente los del PRI, de esta manera, si se observa el resultado de las elecciones federales en México desde 1994 hasta el año

2002, es claro que durante ese período se distinguen tres grados distintos de fragmentación política: el primero de 1994 a 1997, en el cual tanto la presidencia como ambas cámaras del Congreso estuvieron controladas por el PRI, como había sido desde 1929; también es importante destacar que fue un gobierno controlado por el PRI el que decidió hacer la reforma judicial de 1994, sin embargo, en las elecciones intermedias de 1997 este partido perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, que terminó dividida aunque aún tiene la mayoría absoluta en el Senado; el tercer grado de fragmentación se encuadra en el 2000, en la elección federal de ese mismo año el PRI perdió la presidencia, y esa vez ambas cámaras del Congreso terminaron divididas, aunque el partido continuó con la mayoría relativa en ambas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018b).

En concordancia con las reformas de 1996, la tendencia de la juridificación de la política incursionó en el ámbito de la Suprema Corte, cabe señalar que en ese tiempo dichas disposiciones políticas van a un poder que en ese momento había afincado buena parte de su prestigio por no intervenir en los comicios y sus controversias, por tanto, no era descabellado prever que la tendencia que se observó podía desacreditar al Poder Judicial. Sin embargo, actualmente la metamorfosis de la competencia de la Corte, la ha llevado resolver cuestiones netamente políticas sin consecuencias negativas, de esta forma el nuevo diseño constitucional quebró la tradición jurídica de gran parte de la historia jurisdiccional del país: "que el poder judicial poco debía intervenir en las decisiones políticas de la sociedad mexicana" (Suárez, 2017, p.401).

Una vez expuesto lo relativo a la labor del Poder Judicial, y más concretamente a al ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, de manera general y al enfatizar en la materia electoral –de lo cual se desprende su relación con los demás poderes de la unión–, es menester enfocar el análisis en las minorías políticas, sujetos legitimados por la norma para el ejercicio de dicha acción y en concreto, dentro de la materia electoral, cuando se emita alguna norma que pueda contrariar a la Constitución. Para ello, se desarrollará en el siguiente punto lo relativo a las minorías políticas y su trabajo en la labor legislativa, lo cual sirve de base para el último punto a exponer, donde se vincularán estos elementos para sustentar la propuesta de esta tesis.

### **3.2 Estudio de las minorías políticas dentro del derecho constitucional y su inserción al derecho electoral**

Al hablar de minorías, se ubican aquellos grupos de la sociedad que por sus costumbres, tradiciones, ideologías y prácticas, son reducidos en términos cuantitativos frente a la totalidad de la población, a manera de antecedente, cabe referir al autor Eduardo Andrade Sánchez respecto a la formación de los partidos políticos, el cual refiere que:

El surgimiento de los partidos políticos como actores en el escenario político está íntimamente vinculado con el desarrollo del parlamentarismo como forma de gobierno, en las primeras asambleas parlamentarias se inició la formación de grupos de diputados unidos por su afinidad ideológica; como cada uno de ellos contaba con simpatizantes y activistas que actuaban en sus respectivas circunscripciones electorales, se produjo la unificación de los comités de campaña

en concordancia con la reunión de los diputados en grupos parlamentarios, así el aglutinamiento de un determinado número de miembros de la asamblea correspondía al agrupamiento de sus respectivos seguidores, que empezaron a formar organizaciones políticas estables. De esta forma los partidos irrumpieron en la vida política y se instalaron como un fenómeno característico del estado industrializado europeo, que de ahí fue exportado al resto de los estados del mundo. (Andrade, 2015, p.43)

En esta línea, se puede afirmar que al hablar de las minorías dentro del derecho electoral, se hace alusión a los partidos políticos con determinada ideología y, para efectos del referido derecho, dentro de la organización estatal, institucionalmente, es decir, se alude a aquellos que no poseen la fuerza política mayoritaria en las cámaras, así como en el resto del país, su presencia en el número de escaños y curules es reducida frente a los principales partidos que predominan por secciones.

Una vez establecido qué debe entenderse por minorías insertadas en el derecho electoral a través del organigrama establecido por la Constitución Federal, se abordará lo inherente a las mismas, en concordancia con su labor legislativa.

### **3.2.1 La representación proporcional: estatuto de las minorías políticas**

A partir de las modificaciones establecidas por las diversas reformas político-electorales precisadas en el capítulo anterior, la cuales modifican la integración de ambas cámaras y dotan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del poder de control constitucional sobre las leyes, se obtuvo una verdadera diversidad política y se contribuyó al establecimiento de una auténtica democracia en el país, es así que desde 1999 la Suprema Corte comenzó a incursionar en la temática de la representación proporcional, y ha sostenido afirmaciones reiteradamente, en este mismo tenor, cuando interpreta la integración de la Cámara de Diputados de la unión y se pronuncia en torno a la representación proporcional en las legislaturas estatales. De esta forma, ha afirmado que la conformación mixta que engloba la mayoría relativa y la representación proporcional de los órganos de representación política procura reflejar esas voces minoritarias que, por lógica, quedaban invalidadas ante un sistema de mayorías, y deja claro que el pluralismo no fenece ni se limita únicamente a la repartición de curules y escaños a voces minoritarias y a proporcionar presupuesto público, lo cual constituiría cooptar minorías, mas no incluirlas.

Hablar de pluralismo político debe englobar un efecto útil del mismo, es decir, debe reflejarse en las cámaras legislativas y conllevar un deber de auténtica incorporación o de inclusión a las multicitadas minorías; el acceso a una curul o escaño (reconocido constitucionalmente a las minorías) debe ser comprendido como un auténtico derecho de participación en la deliberación política y en la toma de decisiones estatales, con voz y voto en el seno de los órganos de representación política; pues no es lo mismo que les asista algún derecho, a que prevalezcan sus opiniones o preferencias, o aceptar con disconformidad las decisiones que quiere tomar la mayoría, es de afirmarse que dicha circunstancia está estrechamente vinculada con el binomio representación proporcional-pluralismo, diferente este se encuentra el diverso pluralismo-deliberación, y eventualmente, el diverso deliberación-decisión. Analizado a través de esta óptica, lo

más relevante para las minorías políticas en el curso de un proceso legislativo es que su derecho de participación sea real y respetado, aunque en las voces logran avanzar sus preferencias políticas, lo más importante es la efectividad real que pudiera desplegar su derecho de participación; el acento tendría que estar ubicado en cómo se lleva a cabo dicho proceso, más que en qué posición resultan las minorías el momento de la votación.

Dada la forma de integración y composición del Congreso de la Unión y los órganos legislativos locales, así como el efecto directo que en ello tiene el hecho de que el sistema electoral sea mixto, y la forma en que está regulado el tramo de la elección por representación proporcional, puede afirmarse que en el país, las leyes –cualquiera que sea la materia sobre la que versen– deberían ser el resultado del trabajo y de las decisiones que se toman en órganos de representación política de conformación plural, en teoría, significaría que las leyes que se llegan a emitir por las legislaturas, provengan de procesos deliberativos en los cuales participan una pluralidad de opiniones y/o corrientes políticas o ideologías partidistas diversas que, atiendan a tal pluralismo y a la conformación de los mismos partidos; deliberaciones que, aunque al final se deciden o pueden decidirse por votaciones mayoritarias, permitan a las minorías expresarse y no precisamente ante oídos sordos, sino realmente puedan generar y ser partícipes del debate político y público, de la auténtica deliberación política (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016).

Una vez establecido el pluralismo político mediante la representación proporcional como estatuto de las minorías políticas mexicanas, y al hacer referencia a la labor legislativa, los subsecuentes puntos abundarán en dicha labor, que consiste en las propuestas legislativas, los procesos deliberativos de negociación y trabajo que las mismas conllevan hasta su aprobación y la consecuente sanción y publicación, todo ello desde la óptica de las minorías, para demostrar el efecto útil de la pluralidad política existente en nuestro país.

### **3.2.2 Eficacia del pluralismo político en México: procesos deliberativos, de negociación y de trabajo**

Para hablar de la eficacia del pluralismo político mexicano en la labor interna legislativa se hace necesario ir de lo general a lo particular, para ello, en primer término, se debe establecer en qué consiste tal tarea y sus consecuencias, y de esta manera poder centrar el desarrollo de los mismos en la visión de las minorías partícipes en ellos.

Para entrar en materia, se debe hacer mención de forma preliminar a la función del legislador, sus derechos y prerrogativas, así como sus responsabilidades, puesto que de ahí surgen propiamente los elementos para el desarrollo de su labor. En ese tenor, se señala que entre otros derechos que invisten al legislador se ubican: iniciar leyes, decretos y presentar proposiciones ante el Congreso, asistir con voz y voto a las sesiones del pleno cameral, integrar las comisiones y los comités, participar en los trabajos, así como la formulación de sus dictámenes y recomendaciones, hacer uso de la tribuna en el recinto legislativo, ser electo y elegir a los legisladores que integran a los órganos de gobierno y trabajo de cada cámara, y participar en los debates, votaciones y cualquier otro proceso parlamentario para el cual se encuentra facultado.

En lo concerniente a las prerrogativas del legislador, la más representativa es el fuero constitucional que, constituye una figura constitucional que protege a los diputados y senadores en el ejercicio de su cargo, así como a todos los servidores públicos de alta jerarquía, previstos en el artículo 111 constitucional, ello constituye la razón de que los legisladores, y en general, todos los servidores públicos previstos por dicho número, no puedan ser perseguidos y juzgados judicialmente por sus actos o declaraciones sin la previa autorización de la Cámara de Diputados.

Referente a sus responsabilidades, los diputados y senadores tienen el deber de abordar todos los temas, con un análisis concienzudo y a fondo –con todas las opiniones basados en el pluralismo político existente que predomina en el país, de manera integral y profesional– de las propuestas que sean llevadas al pleno camaral, de manera que se ubique a la Cámara de Diputados y al Senado de la República como centro de debates, pero sobre todo de acuerdos, para satisfacer las necesidades de toda la nación en desarrollo y no hayan intereses de carácter individual, electoral o partidario al momento de ejercer su voto, lo cual debe verse reflejado en el tablero de votaciones.

El legislador debe presentar ante el pleno camaral sus propuestas, convencido de que son las mejores y en pro del bienestar de la colectividad, sin dejar de lado el deseo y la voluntad de escuchar al otro, solo de esta forma se pueden hallar las vías que den resultados positivos en la construcción del andamiaje legal de nuestro país, es decir, debe estar dispuesto a realizar un pacto legislativo, entendido como los intercambios políticos legítimos entre partidos, pues es el camino para lograr la construcción de un futuro más promisorio para México, lo cual corrobora que no es suficiente la multiplicidad de voces y posturas que dan alternativas a un problema, si bien es cierto que merecen y tienen que ser escuchadas y tomadas en cuenta para contemplar así una solución incluyente y amplia, el producto de un acto legislativo democrático, más que dar apertura y escuchar para proponer, sobrepone la resolución con voluntad política.

La tarea del legislador consiste en brindar a la sociedad leyes para una convivencia más ordenada basada en principios de justicia, sin embargo, cuando la autoridad carece de la voluntad o de la capacidad para aplicar dichas leyes se rompe el pacto social y se corre el riesgo de que la impunidad se convierta en la verdadera gobernante. Cuando en una sociedad los gobernantes son los primeros en no aplicar o violar la ley sin que haya consecuencias, no solo se debilita el vínculo de confianza entre gobernantes y gobernados, también se pierde la autoridad que los primeros deben tener para poder aplicar la ley cuando los segundos la quebrantan. Durante años, la arbitrariedad, el abuso y la negociación de la ley como forma de gobierno debilitaron la legitimidad del Estado para implantar el imperio de la justicia, se ha violado la ley en aras de una supuesta efectividad para mantener las cosas que funcionan relativamente bien; no obstante, desde la trinchera del diálogo y la negociación, los partidos deben asumir su papel de oposición de manera responsable para generar los cambios que México necesita. Con ello se da por sentado que al hablar de oposición, dentro de ella se ubican las minorías políticas (González, 2014).

Es evidente que todas las afirmaciones plasmadas respecto a los derechos, prerrogativas y responsabilidades de los legisladores –al ser estos, actos de entes públicos–, tienen su debida fundamentación y motivación. En dicha tesitura se indagará

en el orden normativo de la práctica parlamentaria en el país, con la finalidad de robustecer más el presente tópico. De esta forma, cabe señalar que el Congreso de la Unión, al igual que cualquier otro poder o institución pública, está reglamentado en su estructura, integración, organización y fundamento por normas jurídicas. Las distintas reglas que integran este cuerpo normativo pueden clasificarse de acuerdo a su grado jerárquico, en primer lugar se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular su artículo tercero, capítulo segundo, relativo al poder legislativo; el segundo sitio, en orden decreciente, lo ocuparía la Ley Orgánica del Congreso, posteriormente los reglamentos tanto de la Cámara de Diputados, como del Senado y el Congreso en su conjunto, y finalmente estarían los acuerdos parlamentarios que dan vitalidad y orden a la toma de decisiones al interior de cada una de las cámaras que, al centrarse en la norma fundamental, más concretamente en su parte orgánica, se tiene que estas contienen las bases relativas a la estructura y organización del Estado mexicano y sus órganos de gobierno, con lo cual articula el aparato estatal sobre la base del respeto y la garantía de los derechos fundamentales de aquellos que se encuentran en territorio nacional. Derivado de ello, los artículos 50 al 79 constitucional, que prevén todo lo concerniente al poder legislativo federal como su carácter bicameral, los requisitos para ser electo miembro de cada una de sus cámaras, las reglas electorales para la elección de los legisladores, la reelección consecutiva de sus integrantes y el fuero constitucional, el procedimiento legislativo para la creación de las normas jurídicas aplicables a nivel federal, así como las facultades sucesivas y exclusivas de cada uno de sus órganos, y las otorgadas a la comisión permanente; para al final, en su artículo 79, regular lo concerniente a la fiscalización superior de la Federación sin perder de vista, a su vez, el título cuarto de la Constitución, que prevé la declaración de procedencia y el juicio político, y su título octavo referente al constituyente permanente.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reglamenta y da una coherencia orgánica a cada una de las cámaras legislativas, su publicación en el Diario Oficial de la Federación data del 3 de septiembre de 1999, se integra por 144 artículos, divididos en cinco títulos en los cuales se establecen las bases del funcionamiento del Congreso General, la estructura y organización de la Cámara de Diputados, de Senadores y la Comisión Permanente.

En cuanto los reglamentos del Congreso, cabe precisar que existen tres, el de la Cámara de Diputados, el del Senado y el del Congreso en su conjunto, este último data de 1934 y cuenta con 214 artículos y dos transitorios, aunque sus disposiciones vigentes solo son las que se refieren a la comisión permanente y el Congreso General. Cabe resaltar que el 4 de junio de 2010 la Cámara alta expidió su propio reglamento, que cuenta con 302 artículos y cuatro transitorios; seis meses después la Cámara baja hizo lo propio el 24 de diciembre, aunque este no entró en vigor sino hasta el 1 de enero de 2011, el cual recibió una importante transformación el 20 de abril de ese mismo año, para quedar integrado finalmente por 285 artículos y 13 transitorios.

En todos los casos, se regulan en ellos los derechos y obligaciones de los legisladores, la descripción del recinto, la declinatoria de competencia, las intervenciones en el pleno, el voto particular, la pregunta parlamentaria, todo lo concerniente al informe de actividades de cada una de las comisiones, las sanciones aplicables al presidente de la

mesa directiva, el cabildeo, la diplomacia parlamentaria, el servicio de carrera, las reformas al reglamento, etc.

Finalmente se hallan los acuerdos parlamentarios, los cuales son creados en aras de agilizar la toma de decisiones y, a su vez, permiten un adecuado desarrollo de los trabajos parlamentarios, lo cual los posiciona como una fuente del derecho parlamentario trascendental en México, dado que estos pueden modificar el funcionamiento y organización del Congreso de la Unión, o en su defecto de una de sus cámaras, con el fin de procurar la eficiencia parlamentaria (González, 2014).

Con las generalidades expuestas respecto a la labor legislativa, y en concatenación a la apertura a las minorías políticas en los órganos legislativos mexicanos, se puede concluir que al cumplir su función de legisladores, y ejercer sus derechos conferidos por las legislaciones referidas, de acuerdo al legislador que se trate, las minorías son incluidas en el quehacer político-legislativo, fungen como contrapeso a los grupos parlamentarios mayoritarios, lo cual los sitúa –en el marco de la normatividad aplicable y con estricto apego a la misma– como el reflejo de la diversidad democrática para lo cual fueron electas, ya sea por representación directa o proporcional. Por tanto, en el siguiente punto se expondrá su función en el debate de las propuestas de ley, y se profundizará en su participación efectiva, así como también se desarrollará la forma en la cual la llevan a cabo.

### **3.2.3 Inserción de las minorías políticas en el debate de propuestas legislativas**

En el presente punto se indagará cómo se lleva a cabo el ejercicio del derecho de los legisladores a realizar propuestas de ley, con apego al funcionamiento de los órganos de gobierno de las cámaras, el sistema de comisiones y las facultades del Congreso y ambas cámaras, siempre en la óptica de las minorías al respecto, y de lo general a lo particular como en el tópico precedente.

El trabajo legislativo que se desarrolla en cada una de las cámaras legislativas federales no es única y exclusivamente producto de la voluntad política del legislador, pues esta depende de la estructura y organización interna que posee el Congreso, al respecto, debe señalarse que tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República existen dos órganos de gobierno fundamentales, el primero de ellos es la Mesa Directiva, y en segundo término la Junta de Coordinación Política, ambos órganos coadyuvan al desahogo de los trabajos parlamentarios. El primero vela porque las discusiones se generen en el pleno camaral con apego a la legalidad del marco jurídico que regula las prácticas parlamentarias en un marco de armonía y respeto a la pluralidad de ideas, situación que repercute directamente en el desarrollo del trabajo legislativo de las minorías políticas, y en general de todos los partidos políticos, lo cual hace que prevalezca en todo momento la imparcialidad y objetividad; el segundo aglutina el poder de las fuerzas políticas con representación en el Congreso, se trata de una de las formas de organización política y parlamentaria para lograr el consenso legislativo, de este modo, la principal función de la Mesa Directiva es dirigir y coordinar las relaciones y funciones internas de la misma Cámara pero también de las relaciones institucionales que se den entre esta y los poderes del Supremo Poder de la Federación, así como por

los distintos gobiernos locales, para tal efecto su integración es plural y debe ser aprobada por el pleno camaral lo cual asegura la legitimidad y la legalidad de las decisiones que tomen sus integrantes, particularmente de su presidente, quién representa la unidad de los legisladores y lleva la representación protocolaria de la Cámara a los distintos ámbitos de la vida pública.

Con fundamento en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso, en la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva se compone por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario por cada grupo parlamentario, elegidos en votación por cédula por sus propios compañeros para desempeñar las funciones que derivan de su denominación durante un año legislativo, y pueden ser reelectos para tal efecto.

En el caso del Senado de la República la integración de la Mesa Directiva es similar, pero con una excepción básica, en este órgano, solo confluyen cuatro secretarios independientemente del número de grupos parlamentarios que estén representados.

Respecto a las atribuciones de este órgano, son prácticamente las mismas en las dos cámaras, entre ellas destacan la conducción de las sesiones ordinarias, el adecuado desarrollo de las sesiones del pleno, realizar la interpretación de las normas de la Ley Orgánica del Congreso y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria, determinar durante las sesiones las formas que pueden adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones –para lo cual toman en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios, situación en la que se ven incluidas las minorías políticas conglomeradas en un gran todo–, cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación, y determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

Por su parte, la Junta de Coordinación Política, permite que los trabajos legislativos se desarrollen en un marco de gobernabilidad, dado que en su seno se hallan representados los grupos parlamentarios de cada cámara, a través de sus respectivos coordinadores, lo cual facilita la construcción de acuerdos y consensos entre todos los legisladores, y resulta el reflejo del efecto útil del pluralismo político mexicano.

La Cámara de Diputados se integra de manera paritaria por los coordinadores de los grupos parlamentarios, es por ello que se concentra el poder político de esta, pero al mismo tiempo es la expresión de su pluralidad, de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica del Congreso, el presidente de este órgano debe ser coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara, no obstante cabe recalcar que desde el año de 1997 esta situación no ha sucedido, de ahí que ahora se indica que la responsabilidad de presidir la junta tendrá una duración anual y recaída sucesivamente de forma decreciente en los tres grupos parlamentarios o más integrantes, por su importancia para el trabajo parlamentario, la ley establece que este órgano debe quedar instalado a más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la legislatura, asimismo, deberá sesionar por lo menos una vez a la semana y a sus reuniones asistirá el secretario general de la Cámara, adoptando sus decisiones siempre por mayoría absoluta y a través de voto ponderado, es decir, voto equivalente al número de legisladores que se represente.



Como en el caso de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política en el Senado de la República se integra de igual forma que la Cámara de Diputados, con la salvedad de que esta además de integrarse por todos los coordinadores parlamentarios, la Ley Orgánica del Congreso en su artículo 81 establece que en ella participarán, con voz y voto, dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que por sí mismo constituya la primera minoría de la legislatura, lo cual saca a dicho órgano del multirreferido efecto útil del pluralismo político.

Respecto a las atribuciones de este órgano, en ambas cámaras son coincidentes, las cuales van desde:

Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar a la Mesa Directiva y al pleno, proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado; hasta proponer al pleno la integración de las comisiones, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral, con respecto a estas delegaciones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación de su propuesta de su presidente, pero sobre todo, destacan las inherentes con el ejercicio del presupuesto de los grupos parlamentarios y de la Cámara. (Congreso Jurado de Jalisco, 2015, párr.4)

Una vez referidos los dos órganos fundamentales gubernativos de ambas cámaras, es menester exponer a los órganos colegiados que coadyuvan al desarrollo cotidiano del quehacer parlamentario como el Sistema de Comisiones. Al respecto es necesario precisar que su denominación obedece a que es a través de estas, que los legisladores dan causa a las iniciativas que le son presentadas para su análisis y discusión, con ello se permite que las actividades del Congreso se distribuyan de forma equilibrada entre sus integrantes y de acuerdo a un tipo de especialización. Estos grupos de trabajo son muy específicos, y aunque de manera general su propósito es el mismo, en cada cámara existen diversos tipos de comisiones, aunque de todas ellas se pueden identificar tres tipos básicos: las de carácter ordinario, que son por mandato de ley y permanentes, y se encargan de dictaminar las iniciativas de ley –que al efecto les turne la mesa directiva– de acuerdo a su denominación; las especiales que son creadas por el pleno camarl para el tratamiento de asuntos específicos o actos conmemorativos, según sea su naturaleza y objetivos; y finalmente, las de investigación que tienen su fundamento en el artículo 93 constitucional y, como su propio nombre lo indica, se conforman para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales, cabe señalar que también existen comisiones bicamerales como la de seguridad nacional, el canal del congreso, del sistema de bibliotecas del congreso y la de diálogo y conciliación para el estado de Chiapas, así como las de protocolo o cortesía, cuyas tareas son aún más específicas y su vigencia es temporal.

En la Cámara de Diputados las comisiones ordinarias se encuentran previstas en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, que corresponden con las áreas de la

administración pública federal, pero que también se centran en otros temas de vital relevancia, es por ello que aunque existan solo 19 secretarías de estado, actualmente la ley prevé la existencia de 56 comisiones, integradas por al menos 30 diputados, a las cuales cada legislador tiene el derecho de pertenecer únicamente hasta tres de ellas, sin contemplar la comisión jurisdiccional y las de investigación, asimismo, se debe tomar en cuenta la existencia de los comités de información, gestoría y quejas y el de administración.

De conformidad con la ley, “para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política toma en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formula las propuestas correspondientes con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones” (Gaceta del Senado, 2019, párr.), las cuales deben quedar instaladas dentro de los 15 días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las conforma.

Al momento de proponer su integración, la junta postula también a los diputados que habrán de presidirlas y fungir como secretarios, y cuidar que dicha propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los diversos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representan en el pleno. Adicionalmente y con apego a la óptica señalada para la exposición del presente tema, es menester referir que el artículo 21 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que los grupos parlamentarios deberán promover la equidad de género en los órganos que constituyen en su interior, así como la integración de las comisiones y comités, lo cual ayuda al fortalecimiento una vez más de la pluralidad en el trabajo parlamentario.

Las comisiones toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros, en caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución debe repetirse la votación en la misma sesión, en caso de darse por segunda vez, se discute y se vota de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si persiste el empate, debe ser resuelto en definitiva por el pleno y dar cuenta de ambas posiciones, escuchar los oradores a favor y en contra conforme a las reglas del debate que rigen los debates parlamentarios.

Con respecto al Senado de República, derivado el número de sus integrantes, las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, para ello es necesario al menos tres senadores y hasta un máximo de 15, asimismo, ningún senador puede pertenecer a más de cuatro comisiones, y se debe establecer cuáles serán estas de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso (González, 2014).

Con el análisis planteado respecto al funcionamiento interno de las cámaras, el Congreso y su función en la labor parlamentaria, en el siguiente punto se establecerá su inclusión en el debate de aprobación de leyes, y se centrará el análisis en el desahogo del trabajo legislativo y en las votaciones, desde la óptica de las minorías, eje central del presente capítulo.

### **3.2.4 Inclusión de las minorías políticas en el debate de aprobación de leyes**

Para el correcto desarrollo del último tópico de este tema, se expondrá todo lo relacionado al desahogo de la labor legislativa como los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, la integración y facultades de la Comisión Permanente y finalmente los resultados legislativos, exposición que se hará de lo general a lo particular, con sustento en la óptica de las minorías políticas, como se ha expresado a lo largo del punto 3.2.

Respecto a los periodos en los cuales sesionan las cámaras, se debe mencionar que por mandato constitucional estas se reúnen durante dos periodos ordinarios de sesiones, previstos en los artículos 65 y 66 del Pacto Federal, el primero inicia el 1 de septiembre de cada año y concluye el 15 de diciembre, salvo en el año en que se renueva el Ejecutivo Federal, en cuyo caso se reunirá a partir del 1 de agosto y podría terminar hasta el último día de diciembre de ese año, en tanto que el segundo comenzará el 1 de febrero y finalizará a más tardar el día 30 de abril.

Una vez concluidos los periodos de sesiones, tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República entran en el receso e instalan la Comisión Permanente, en la temporalidad de estos periodos no se sabe si las cámaras legislativas federales están en pleno, lo cual quiere decir que los legisladores no son citados a reunirse en sus respectivos recintos plenarios para discutir, aprobar o rechazar los dictámenes que previamente han sido elaborados en las comisiones de trabajo de ambas cámaras, sin embargo, cabe aclarar que, es precisamente al interior de las comisiones donde el trabajo legislativo continúa gestionándose.

Los numerales 65 y 66 de la Constitución Política de igual forma indican que en el período señalado concluyen las sesiones ordinarias del pleno camarlal, más no las de las comisiones. Dentro de estas condiciones, las distintas fuerzas políticas nacionales trabajan para sacar adelante los proyectos legislativos que son turnados para su dictaminación, tanto el pleno de la Cámara de Diputados como el de la Cámara de Senadores votan, aprueban y/o rechazan los dictámenes que a su consideración presentan estos órganos de trabajo, y es esta la principal actividad realizada durante los periodos ordinarios de sesiones.

Además, se debe referir que tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Congreso de la Unión contemplan la posibilidad de que se convoque a periodos extraordinarios de sesiones, el número y fechas que sean necesarias, a fin de trabajar en los ajustes legales en los cuales haya la posibilidad de contar con resultados positivos, pero ello depende del trabajo en comisiones que genere dictámenes listos para votación, para lo cual se debe considerar lo que señala el artículo 67 de la Carta Magna, que dispone que el Congreso de la Unión o una sola de sus cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de su competencia, habrá de reunirse en sesiones extraordinarias cada vez que lo convoquen parece objeto la Comisión Permanente por sí sola, o a propuesta del Ejecutivo Federal.

En lo que respecta a las labores de la Comisión Permanente, este órgano se encarga de dar cauce a los trámites parlamentarios que se presenten del 1 de mayo al 31 de

agosto y del 16 de diciembre al 31 de enero de cada año, se integra por 37 legisladores, de los cuales 18 son diputados y 19 senadores, de conformidad con el artículo 78 constitucional, para tal efecto, el artículo 182 del Reglamento del Congreso dispone que sus actividades concluyen al momento de que el Congreso de la Unión instala su primer o segundo periodo ordinario de sesiones, y aun cuando una sola de las cámaras del Congreso General celebra en sesión extraordinaria, la Comisión Permanente no suspende su actividad, sino en aquello que se refiere al asunto para el cual se convoque a sesión extraordinaria.

Al igual que en ambas cámaras, dicha Comisión trabaja bajo el sistema de comisiones referido en otros tópicos, el artículo 175 del citado reglamento se señala que para el despacho de las actividades que por mandato constitucional y legal le competen a este órgano, se habrán de instalar las comisiones de agricultura y fomento, comunicaciones y obra pública, educación pública, gobernación, defensa nacional, hacienda y crédito público, justicia, puntos constitucionales y relaciones exteriores, todas ellas se reúnen en tres grandes comisiones que en la práctica parlamentaria mexicana se ha denominado como Primera Comisión en la cual se agrupan las de gobernación, puntos constitucionales y justicia; la Segunda Comisión que se integra por la de relaciones exteriores, defensa nacional y obra pública; y la Tercera Comisión que conformada por las de hacienda y crédito público, agricultura y fomento, comunicaciones y obra pública.

Al indagar en la práctica parlamentaria mexicana, está ha establecido que la Comisión Permanente celebra asociaciones de manera alternada en los dos recintos legislativos, de modo que durante el primer receso de cada año de la legislatura este órgano funciona al menos una vez a la semana, por lo general los días miércoles en el recinto de la Cámara de Diputados; y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores. Cabe mencionar que al igual que todos los órganos que integran el Congreso Mexicano, las decisiones de este se toman por la mayoría de sus integrantes, salvo algunas excepciones donde se requiere una mayoría calificada como en el caso de una convocatoria a sesiones extraordinarias o que se requiera nombrar a un gobernador provisional, a propuesta en terna del presidente de la República, cuando se hayan declarado desaparecidos todos los poderes constitucionales de un estado de conformidad con el artículo 76 constitucional, en su fracción V, o elegir al presidente y/o a los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el párrafo quinto del apartado B del artículo 102 de la ley fundamental.

Formalmente las atribuciones de la Comisión Permanente se ubican en el numeral 78 constitucional las cuales son preponderantemente legislativas, de carácter administrativo, tales como recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República, conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores, y conceder licencia hasta por 60 días naturales al Ejecutivo Federal.

Una vez expuesta la organización y funciones de la Comisión Permanente junto con lo inherente al proceso legislativo y laboral en general del Congreso de la Unión, es menester tocar el punto relacionado con los grupos parlamentarios, su función y conformación, dado que en estos se encuentra plasmada la diversidad política, y se puede encontrar en su integración, miembros de dicha minoría. Al respecto, y con relación a esto, se debe referir que la construcción de un país democrático implica un

proceso permanente de perfeccionamiento de las instituciones públicas, el cual ha sido relevante en las últimas tres décadas, como se refirió, durante los años noventa el debate se centró en recuperar el poder del voto ciudadano, en construir un sistema de partidos plural y competitivo, así como en garantizar confiabilidad y certeza en los procesos electorales; el triunfo del Partido Acción Nacional en el año 2000 trazó una nueva ruta de discusión, pues al mismo tiempo que evidenció el correcto diseño de las instituciones electorales, mostró que aún faltaba una transición la cual era el paso de la democracia electoral a la participativa; una vez que se logró instaurar el sufragio efectivo, la ciudadanía comenzó a demandar mayores espacios para la participación, la población en general comenzó a exigir una democracia efectiva, por ello se hizo latente la necesidad de abrir el sistema jurídico a la participación de la sociedad en las decisiones que repercuten en todos, en ese sentido, durante el sexenio del presidente Felipe Calderón se incorporaron mecanismos como la iniciativa ciudadana la cual permite a los mexicanos presentar iniciativas de ley, asimismo, la consulta popular con la cual los ciudadanos participarían directamente en definiciones de temas importantes para el país y las candidaturas independientes, que permitirían que cualquier ciudadano se postulase a cargos de elección popular. De esta manera, con aprobación de dicha reforma constitucional se dio paso al reconocimiento del derecho que tienen los ciudadanos de acceder a posiciones de poder, de decisión y de hacer, acordes de los derechos políticos consagrados en la propia Carta Magna, y reflejo de que hay una apertura a la diversidad política en el país; sin embargo, si bien es cierto los mecanismos se encuentran actualmente previstos en la ley y cualquier ciudadano que tiene los requisitos legales puede acceder al ejercicio de ellos, esto no implica el efecto útil de los mismos y mucho menos garantiza su efectividad, situación que se abordará en el último capítulo, inherente a la propuesta y la solución de la hipótesis planteada, eje toral de la presente tesis.

Pese a todo lo anterior, los partidos políticos constituyen la plataforma adecuada para el impulso de las iniciativas ciudadanas, por ello al interior del Congreso, la organización interna de las distintas corrientes políticas presentes en la escena nacional adoptan el nombre de grupos parlamentarios, que son el conjunto, agrupación o asociación de diputados provenientes y afiliados a un mismo partido que gestionan los trabajos camarales durante una legislatura, de modo que su propósito fundamental es garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas al interior de los recintos parlamentarios, coadyuvar al desarrollo de los trabajos legislativos y contribuir a la disciplina interna del Congreso General.

En la Cámara de Diputados, los grupos parlamentarios se organizan de conformidad con los lineamientos que sus propios integrantes aprueben al inicio de la legislatura, en este caso, cada grupo debe presentar ante el secretario general de la Cámara, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, el acta en la cual consta la decisión de sus miembros de constituirse en grupos, con especificación del nombre del mismo y la lista de sus integrantes, las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno, siempre de conformidad con los estatutos del partido político en el cual militan, y el nombre del diputado que haya sido electo de entre ellos mismos como su coordinador, así como los nombres de quienes desempeñan otras funciones de carácter directivo al interior del mismo. En ese sentido, cabe señalar que tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República se puede constituir un grupo

parlamentario si se reúnen lo menos cinco legisladores de la misma filiación partidista, solo así puede tener derecho a ejercer las atribuciones que la propia Ley Orgánica les otorga, sin perder de vista que también existe la figura de los denominados legisladores independientes o sin partido que dejaron de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro (González, 2014).

Con la exposición en conjunto de los puntos que conforman el estudio de las minorías políticas dentro del derecho constitucional y su inserción al derecho electoral, es pertinente exponer al “Estatuto Jurídico de la Oposición”, y cómo este se vincula con las materias tanto constitucional como electoral en concatenación a los elementos dados del pluralismo político mexicano, lo cual da como resultado el planteamiento de la hipótesis que sustenta esta tesis y busca mediante su desarrollo la solución e impacto posible en la vida política y jurídica del país. Para esta labor se abordarán otros dos subpuntos, el primero de estos el 3.3 donde se expondrá dicha vinculación a través de la visión judicial por parte de la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en segundo término el punto 3.4, en el cual se expondrá de lleno la hipótesis planteada, sustentada con la totalidad del cuerpo de la presente tesis a fin de arribar a una conclusión concreta.

### **3.2.5 Vinculación constitucional y electoral del estudio del “Estatuto Jurídico de la Oposición” con el pluralismo político mexicano.**

Como ha quedado precisado, en este punto se desarrollará lo inherente a la vinculación por materia de los elementos pluralismo político y estatuto jurídico de la oposición, sobre este último se hace hincapié en la exposición y en las materias ya referidas, y se desarrollará con apego a las funciones y facultades para las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido facultada para conocer de casos concretos como la acción de inconstitucionalidad.

Para ello, en primer término se expondrá el concepto de democracia y particularmente lo establecido institucionalmente acerca de ella por la Corte, posteriormente se indagará en la legitimación que poseen las minorías políticas con base en el citado estatuto jurídico de la oposición, a través de la acción de inconstitucionalidad substanciada ante la Corte y su resultado. Finalmente se desarrollará lo concerniente al control abstracto con el cual la Corte fue exclusivamente dotada en el ejercicio de su labor –para lo cual se establecerá, primeramente, en qué consiste este– y su función a favor del pluralismo político y la constitucionalización a este.

### **3.2.6 El criterio de democracia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

A partir del método de análisis empleado en el punto anterior (de lo general a lo particular) se hace menester proporcionar un concepto base de democracia, para llegar al criterio particular que la Suprema Corte ha establecido, que como parte de su imperio jurisdiccional y es el pináculo del Poder Judicial, es aplicable en todo el territorio nacional para el ejercicio de jueces, magistrados y los mismo ministros que la conforman, así como oponible a los otros dos poderes de la Unión. Por tanto, en ese contexto, constitucionalmente, la democracia debe entenderse como un modelo de organización estatal que adquirió forma posterior a la Segunda Guerra Mundial, que cobró fuerza como

paradigma de organización ideal, y en algunos países de occidente como organización real.

Este modelo de organización persigue dos objetivos analíticamente distintos: limitar el poder político y al mismo tiempo distribuirlo entre los ciudadanos, sobre la base de una garantía efectiva de los derechos fundamentales –de libertad, políticos y sociales– de los individuos que integran la colectividad política. Desde un punto de vista de diseño institucional, para lograr tal objetivo, este modelo debe reunir los siguientes elementos:

A) La existencia de una Constitución preferentemente escrita que es la norma suprema del ordenamiento jurídico y político, y cuyo contenido está protegido mediante la garantía de la rigidez, que tiene como finalidad ofrecer estabilidad a las normas constitucionales, lo cual es un elemento que contribuye a la seguridad jurídica.

B) El contenido básico de dicha Constitución es, por un lado, el principio de la separación de poderes, donde el Poder Legislativo tiene un papel más importante que el Ejecutivo, en cuanto creador de las normas colectivas y principal detentador de la representación política, y el Poder Judicial es el garante último del principio de imparcialidad; y por el otro, los derechos fundamentales de las personas y sus garantías.

C) Esos derechos constituyen el núcleo sustantivo y el proyecto de justicia ideal que promueve y busca proteger el modelo. Mediante la garantía de los mismos se busca ofrecer a todas las personas un piso de igualdad material y de satisfacción de necesidades básicas, un amplio catálogo de derechos de libertad y la posibilidad de participar activa y autónomamente en adopción de las decisiones fundamentales de su colectividad por medio de los derechos políticos. Este ideal de justicia tiene sentido práctico si las normas constitucionales son algo más que eso, y se traducen en los hechos mediante la acción de los diferentes actores políticos y sociales, en políticas públicas que materialicen dichos derechos.

D) Como una garantía constitucional del contenido constitucional y sobre todo de los derechos fundamentales, se incluye la existencia de jueces encargados de ejercer el "control de constitucionalidad de las leyes", es el caso de las cortes o tribunales constitucionales.

E) Ello supone el abandono del principio que caracterizaba al "estado legislativo de derecho" vigente durante la primera mitad del siglo XX en muchos países, el cual consistía en la soberanía del legislador. En la democracia constitucional, las mayorías políticas por más amplias que sean, están sometidas a la propia Constitución y sus decisiones son susceptibles de revisión y control de constitucionalidad. De hecho, la relación entre los derechos fundamentales protegidos y garantizados constitucionalmente y la democracia no está exenta de tensiones: los derechos son precondiciones y condiciones para la democracia, y al mismo tiempo constituyen limitaciones al poder democrático de los ciudadanos, lo cual significa que en la democracia constitucional no existen poderes absolutos.

F) Lo democrático del modelo reside en las instituciones y procedimientos "mínimos necesarios" para la existencia de esta forma de gobierno (voto libre y sin discriminaciones, competencia pluripartidista, regla de mayoría, protección de los derechos de las minorías políticas) y requiere, idealmente, de una ciudadanía informada, organizada y vigilante que no limita su participación política al momento electoral.

G) Además, el sistema democrático se articula sobre la base de principios normativos que muestran su dimensión axiológica: igualdad política, libertad positiva, pluralismo, tolerancia, laicidad, etc.

H) Desde la perspectiva de la administración de justicia, en sentido estricto, el modelo aspira a un sistema eficaz, imparcial, y sobre todo inspirado en la lógica garantista de la prevención como regla y la sanción como excepción. Aquí como garantía de los derechos en general y de las libertades en particular, encuentra cabida y protagonismo de principios, por ejemplo, la presunción de inocencia, el debido proceso legal, y el derecho penal mínimo. (Ruiz, 2010, p. )

Como puede observarse, este modelo incorpora y presupone un nivel muy ambicioso de justicia. Por un lado, incluye los elementos traducidos en un catálogo de derechos sociales de un proyecto que, de llevarse a cabo, se traduce en una sociedad equitativa en la cual las necesidades básicas de las personas están satisfechas, en esta medida ofrece bases de igualdad de condiciones a todas las personas, convierte dichas necesidades en derecho de estas, y por tanto en obligaciones a cargo del Estado, y por medio de este, a su vez, de otros entes poderosos privados. (Ruiz, 2010, p. )

La agenda social no es una cuestión secundaria o potestativa, sino que se traduce en un vínculo irrenunciable que debe satisfacerse. Pero en el marco de este modelo, la agenda no puede estar desvinculada ni materializarse sino en un amplio conjunto de libertades fundamentales, el modelo democrático constitucional debe incorporar dentro de su proyecto de sociedad justa a los ideales ilustrados de la agenda liberal clásica, dado que la tesis sobre la cual descansa el modelo, supone que es posible satisfacer las necesidades sociales sin que para ello se sacrifiquen las libertades de los individuos, de hecho, se asume que la garantía de los derechos sociales es una precondition para el verdadero ejercicio y disfrute de las libertades modernas. Es decir, igualdad y libertad comparecen como ideales que se refuerzan y se realizan mutuamente y no (a pesar de las posibles tensiones entre ambos) como bienes irreconciliables e irrealizables conjuntamente.

Finalmente, el modelo incorpora a las instituciones de la democracia, y con ellas recupera y proyecta los mismos principios de la igualdad y la libertad en su dimensión política, de esta manera hace suyo el ideal de la autonomía ciudadana como parte del proyecto de sociedad justa. "Cada persona un voto", "todos los votos valen igual", "cada voto en libertad", etc., son enunciados que expresa el ideal democrático de la autonomía política individual.

En esta forma de organización, la democracia moderna con sus principios e instituciones también forma parte del ideal de justicia. La tesis de que cada



persona debe tener el derecho/poder de participar activamente en la adopción de las decisiones colectivas que afectan su vida cotidiana, se traduce en mecanismos institucionales concretos de participación política. Y, en paralelo, por medio de la garantía de los derechos de reunión y asociación política, se procura que las personas se organicen activamente para influir en otros ámbitos de decisión de la vida colectiva, por citar algunos ejemplos, los sindicatos, las empresas, las universidades, las organizaciones no gubernamentales, entre otros. (Salazar, s.f., párr.11)

Los ideales recogidos en los derechos sociales, de libertad y políticos se articulan sobre la base de un reconocimiento que supone otorgar legitimidad y carta de identidad a la diversidad social y a la pluralidad política. Las diferencias (no en el plano económico, ni traducidas como desigualdades) se valoran de manera positiva, y también constituyen elementos del modelo de justicia social entendido en sentido amplio. De ahí deriva toda una agenda de convivencia social basada en las ideas de tolerancia y no discriminación; la primera que supone reconocer el derecho de los demás a pensar y vivir de manera diferente a la nuestra, y la segunda que implica asumir que las personas valen lo mismo en cuanto tales y no por sus preferencias, creencias, características físicas, sexuales, étnicas, etc. (Salazar, s.f., párr.12)

Estos principios están concatenados con otro de los elementos centrales del modelo democrático constitucional que también constituye, por un lado, una condición de existencia del mismo, y por otro, unidad de realizar: el de la laicidad estatal. De hecho, la laicidad es una condición de posibilidad de la pluralidad en las sociedades modernas, la diversidad de posiciones ante el fenómeno religioso y ante los dogmas en general, es un hecho que el pensamiento laico reconoce y ante el cual asume una posición clara y definida: no es posible extirpar la pluralidad de concepciones, explicaciones, creencias e interpretaciones con las cuales los hombres y mujeres orientan su existencia y trazan las coordenadas de su coexistencia. Para el pensamiento laico todos los seres humanos somos iguales en el derecho a ejercer nuestra autonomía moral, lo cual implica que nadie puede ser objeto de un trato discriminatorio por creer o dejar de creer en una idea o religión determinada (Carbonell, 2015).

Al partir del concepto doctrinal establecido, el concepto de democracia de la Suprema Corte no dista mucho de este pues –si bien es cierto que no existe jurisprudencia o tesis aislada emitida por la misma o algún otro órgano del Poder Judicial facultado para emitir criterios de dicha índole, ni mención expresa del concepto en el tesoro de la Corte– del análisis de la necesidad de los medios de control constitucional, la labor misma de la Corte al tener la exclusividad de su ejercicio como en el caso de la acción de inconstitucionalidad, y los fundamentos y preceptos legales que de fondo esta protege, se puede afirmar que el concepto de democracia de la Corte, o la visión de la misma por parte de dicho tribunal constitucional, es procurar la preservación de la división de poderes y la supremacía constitucional, los cuales, a su vez, se fundan en la forma de organización propia del Estado mexicano, y que este al estar constituido como una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos con arreglo en el artículo 40 constitucional, da como resultado una adecuación

armónica perfecta entre el concepto doctrinal y la visión y misión de la Corte al respecto de su labor como tribunal constitucional.

Una vez establecido esto, en el siguiente punto se expondrá la legitimación que tienen concretamente las minorías políticas para la promoción, particularmente, de la acción de inconstitucionalidad, situación que será abordada y servirá en parte como sustento de la hipótesis planteada y su correspondiente conclusión en la presente tesis.

### **3.2.7 La legitimación activa de las minorías políticas para ser escuchadas en sede judicial**

Al referir legitimación se alude directamente en su presencia, relacionada a la acción de inconstitucionalidad, a la facultad que le brinda la norma fundamental en su fracción II de su artículo 105 y en el depositado de la Ley secundaria, reglamentaria de dicha fracción y numeral, al porcentaje determinado de legisladores para ejercerla, lo cual al ser un porcentaje relativamente bajo, se puede interpretar tácitamente como la legitimación y acceso a dicho medio de control constitucional por parte de las minorías políticas, que regularmente (más no absoluta ni dogmáticamente), constituyen la oposición tanto del gobierno de turno que detente el poder, como de las mayorías expresadas como las fuerzas políticas principales que integran las cámaras legislativas, particularmente en el ámbito federal, lo cual no necesariamente desecha el encuadre del mismo comportamiento en el ámbito estatal.

Dicho lo anterior y al centrarse en la acción de inconstitucionalidad, se debe señalar que por un lado, al momento de su instauración, constituyó el medio por el cual, por primera vez, se introdujera un mecanismo de revisión judicial de leyes cuyos efectos pudieran ser totalmente invalidatorios (*erga omnes*, en oposición a los tradicionales efectos relativos de las sentencias de amparo contra leyes), al tratarse de un mecanismo de tipo abstracto (en oposición a concreto) en el que era innecesaria la producción de una afectación para que pudiera realizarse el control judicial de la ley. Así pues, se configuró como un control *ex post* aún cuando la posibilidad de impugnación fuera prácticamente de modo inmediato a su publicación, con ello se procuró que si hubiese dudas sobre la validez de una ley, estas fueran disipadas con la mayor cercanía al momento de su emisión, antes de que se acumularan más situaciones jurídicas con el paso del tiempo, creadas bajo su amparo. Se resalta que, de igual forma, en oposición al juicio de amparo contra leyes, la acción de inconstitucionalidad vino a suplir lo que a dicho juicio le había faltado, esto es, la posibilidad de dictar sentencias invalidantes con efectos generales.

Sin embargo, hay otro aspecto a resaltar con la introducción de este mecanismo de control constitucional al cual no se le ha prestado tanta atención, circunstancia que se expondrá en el presente punto para ser retomado posteriormente, dado que constituye el fondo de la hipótesis planteada. De esta manera se señala que a través de la acción de inconstitucionalidad, se dio por primera vez, una garantía constitucional y judicial a las minorías políticas con presencia en los poderes legislativos, sean estos federales o locales, para poder acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un inicio, cuando consideran que la producción legislativa no satisfacía las exigencias constitucionales, siempre que no fuera una ley electoral como ya se ha referido antes.

Con esto se amplió el espectro de derechos que en su dimensión colectiva eran reconocidos a las minorías políticas, al otorgárseles legitimación procesal para presentar, en su calidad de minorías parlamentarias, demandas directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y cuestionar la legislación emanada de los congresos de los cuales formaban parte. (Hernández, 2013, p.42)

Ciertamente el texto constitucional no refirió expresamente ni a la oposición ni a las minorías políticas o partidistas, solo los señaló como legitimados activamente para acudir ante la Corte al "... 33% de los integrantes de ..." órgano legislativo emisor de la ley acusada; pero esto, de facto, se traducía en que los diputados o senadores que no tenían mayoría en las cámaras, es decir, diputados o senadores de partidos políticos de oposición o minoritarios que fueron los reales destinatarios y usuarios de tal mecanismo judicial. (Hernández, 2013, p.43)

Dos años después (en 1996) de introducir a la acción de inconstitucionalidad, y como parte de una amplia reforma electoral ocurrida en la posteridad de la elección presidencial de Ernesto Zedillo, esta fue ampliada al removerse la veda hasta entonces establecida en torno a las leyes electorales, más aún, la reforma no se quedó en solo levantar esa veda por materia –de suyo sumamente importante, aspecto en el cual se centraría la atención de la reforma– sino que además estableció como sujetos legitimados, para acudir ante la Corte en acción de inconstitucionalidad, a los partidos políticos nacionales y locales, lo cual generó que por primera vez en la historia constitucional de México, los partidos políticos tuvieran derecho por sí mismos para acceder a la Corte y cuestionar la validez de leyes electorales que son, precisamente, la infraestructura normativa que les abre o cierra el espacio de su posible participación política (Hernández, 2013).

Esta legitimación, resultado de la reforma de 1996, fue aún más generosa que la de 1994 respecto a las minorías parlamentarias, porque para estos casos no era necesario que el partido impugnante tuviera un peso electoral equivalente o similar al de un 33% de la integración de las cámaras legislativas, bien podía ser un partido con una presencia muy mínima en las cámaras, en cualesquiera de ellas, o con un peso electoral muy bajo, para que pudiera acudir ante la Suprema Corte y lograr, si prospera su acción, invalidar las leyes electorales aprobadas por las mayorías legislativas. Podría ser un partido con apenas el 2%, ahora con el 3% de peso electoral, y aun así tener acceso directo a la Suprema Corte, en contra de la producción legislativa, así fuera acotado a la materia electoral. (Hernández, 2013, p.44)

Una vez establecida la óptica desde la cual se abordó la legitimación activa de la acción de inconstitucionalidad, se debe hacer referencia al control abstracto de dicha acción, no desde la óptica hermenéutica jurídica, sino desde la visión establecida para el desarrollo del presente punto, a saber, el estatuto jurídico de la oposición, que no constituye más que el establecimiento de un régimen constitucional tendente a garantizar ciertos derechos a las oposiciones políticas, o como lo refiere Héctor Fix-Zamudio respecto al objeto del estatuto jurídico de la oposición "...reforzar el papel de la oposición, no sólo como una posibilidad de alternancia en el poder, sino como un sector que debe actuar de manera permanente en la toma de decisiones, conjuntamente con la mayoría" (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016,

p.41), para así explicar su función como garantía democrática, y por ende del pluralismo político.

### **3.2.8 El control abstracto como garantía de la democracia y el pluralismo constitucionalizado.**

Para el correcto desenvolvimiento de este tópico, en primer lugar, se hace necesario aclarar el término democracia deliberativa, el cual obedece a la configuración constitucionalizada de la democracia pluralista –y debe ser traducida en los hechos, como se ha multirreferido en los diversos tópicos precedentes, de forma que surta su “efecto útil”– conforme a la cual, la legitimidad democrática de lo decidido subyace, más que en la votación final con las cuales las decisiones políticas colectivas se sacan adelante, aún cuando puede ser sintomática de ello, en la inclusión de fondo, y forma con la cual se lleva a cabo los procedimientos deliberativo y de negociación que anteceden la decisión. La democracia plural pues, no se allana con el diverso concepto de democracia como voluntad de la mayoría que subyace en el diseño del proceso legislativo hasta hoy vigente, sino que requiere verse y replantearse, así sea jurisprudencialmente, en clave de democracia deliberativa, para poder hacer patente el pluralismo constitucionalizado y por ende el pluralismo político como tal.

Precisamente esto constituye la importancia de la inclusión de las minorías en el proceso legislativo de deliberación, negociación y trabajo, que anteceden las votaciones legislativas (como ya se abordó en el punto 3.2); por ello también, las minorías políticas pueden hacer valer judicialmente la invalidez de leyes que estiman son el producto de procesos legislativos en los cuales les fueron desconocidos e ignorados sus derechos de participación, y resulta de mayor relevancia la acción de inconstitucionalidad, esta se convierte en garantía judicial de tales derechos, así dejan de ser letra muerta por simples, y ya las buenas intenciones constitucionales sin hechos que la sustenten.

Desde esta perspectiva, la acción de inconstitucionalidad –mediante la cual se pueden hacer valer y analizar violaciones al proceso legislativo– funge, así sea de modo contingente, como un mecanismo de garantía de los derechos de participación de las minorías políticas en los procesos legislativos, por tanto favorece la dimensión deliberativa de la democracia, máxime si tales irregularidades pueden tener como consecuencia la invalidez de las normas de que se trate.

De esta forma se afirma que sumados al valor en sí mismo empoderante, que les da tener la posibilidad de accionar a través de la legitimación activa en esta vía ante la Corte, máximo tribunal del país, en contra de los congresos, resulta aún de mayor valía para la efectiva realización del pluralismo y como garantía o medio de tutela judicial de la óptica empleada para el análisis del presente capítulo, el estatuto jurídico de la oposición, cuando a través de esta vía también se puede judicializar violaciones del procedimiento legislativo.

Con esta afirmación se debe precisar que no se desconoce que el alcance de tal protección depende del concepto de democracia que se tenga por la misma Corte, la consecuente aproximación analítica con la cual se aborda el estudio de cada proceso legislativo, así como la relevancia constitucional y no de mera legalidad que puedan tener

las incidencias del proceso legislativo que se acusen, dado que en la acción de inconstitucionalidad se analizan los vicios de constitucionalidad o no de mera legalidad, y también poco se soslaya que este tipo de problemáticas no son las únicas que pueden afligir a las minorías políticas. Cabe recordar que las minorías políticas tienen como tales, otros derechos de participación en el seno de las cámaras legislativas, y sería deseable que tales derechos tuvieran una alternativa de protección judicial, que ciertamente no está dentro del resorte de la acción de inconstitucionalidad, por estar circunscrita a la impugnación de leyes.

La protección judicial que puede brindar la Suprema Corte a las minorías políticas a través de la acción de inconstitucionalidad, se refiere a hechos que ocurren en el marco de un proceso legislativo, y con los asegunes ya anotados, pero estas acotaciones de ninguna manera restan mérito a lo ya firmado en torno a la protección judicial que en esta vía pueden encontrar, sobre todo si se considera que en términos generales, el derecho parlamentario se ha quedado al margen de la intervención de los tribunales. He aquí un ingrediente más para dimensionar mejor la importancia de que la acción de inconstitucionalidad está a disposición de dichas minorías y de que la Suprema Corte haya interpretado que en esta vía pueden revisarse violaciones ocurridas en el curso de los procesos legislativos que, cabe reiterar, deben ser aproximados como procesos auténticamente deliberativos, porque solo así puede garantizarse judicialmente el pluralismo constitucional (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016).

Una vez reunidos todos los elementos necesarios, desde los antecedentes históricos hasta la conceptualización de los datos y profundización en las funciones, derechos y prerrogativas tanto de los órganos del Poder Legislativo como del Poder Judicial; y al haber establecido el punto de unión entre ellos y la acción de inconstitucionalidad, como mecanismo a optar por las minorías políticas para ser oídas en sede judicial, con su debida fundamentación y motivación en los diversos ordenamientos citados a lo largo de la presente tesis, es momento de pasar al último punto, relativo al planteamiento de la hipótesis y su corroboración, para así arribar a las conclusiones de este trabajo de investigación.

### **3.3 La Acción de Inconstitucionalidad como un medio de control constitucional de tipo difuso y su doble función**

Llegado a este punto cabe plantearse si ¿la acción de inconstitucionalidad se debe entender como un medio de control constitucional de índole difuso?, a lo cual se debe responder positivamente, pues en efecto esta es derivada del propio texto constitucional y el cuerpo de la ley secundaria que la contiene, se establece a partir de un estudio hermenéutico jurídico de los supuestos de procedencia establecidos en la Ley Reglamentaria de la fracción II del artículo 105 constitucional, así como del análisis de los sujetos legitimados para su promoción, que la acción de inconstitucionalidad es un medio de defensa constitucional más, inserto a la gama de mecanismos legales cuyo destino es la tutela de la supremacía constitucional, la protección de la legalidad de los actos, entre ellos los que emiten las normas para el caso particular de la referida acción, y como finalidad tiene la preservación del estado de derecho.

En esa tesitura, la hipótesis a plantear es ¿debe analizarse la acción de inconstitucionalidad simple y llanamente como un mecanismo de control constitucional, hecho plenamente acreditado tanto en el derecho positivo mexicano como en la doctrina?, o ¿constituye un estatuto jurídico más amplio que un medio de control, derivado de su ejercicio y sus particulares y exclusivas características?

Una vez se ha planteado la hipótesis, se tiene que el criterio del cual suscribe efectivamente es afirmativo, al respecto de que la acción de inconstitucionalidad, dentro del mundo jurídico y político, ha demostrado ser más allá de un simple y llano medio de control de la constitucionalidad en el régimen jurídico nacional, lo cual no demerita su importantísima función como medio de control, más bien el comentario tiende a destacar la poca o nula relevancia que ha tenido su análisis fuera de esta calificación.

Con la afirmación realizada, en el siguiente tema se sustentará la misma, con apoyo en todos los elementos vertidos en el presente trabajo de investigación, de esta manera se exponen las dos ópticas en las que debería ser analizada la acción de inconstitucionalidad.

### **3.3.1 La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional y como garantía constitucional de las minorías políticas en México**

Con la información que antecede y que ha sido detallada en la totalidad de la tesis que se redacta, resultado de la afirmación de que la acción de inconstitucionalidad constituye más que un medio de control de la Constitución, se hace necesario exponer sucintamente el ¿por qué? de esta, y como se ha adelantado en el título de este punto, el que suscribe que la acción de inconstitucionalidad debe abordarse desde un punto de vista dual, como medio de control constitucional efectivamente, pero también como garantía constitucional de las minorías políticas en nuestro país, el análisis de “cómo” se ha llegado a conceptualizar la garantía constitucional ha quedado asentada en la totalidad del punto 3.1 y 3.2, es por ello que en el presente punto solo se expondrán las razones y consideraciones personales del investigador que sustentan la afirmación.

Dicho lo anterior, se retoma el análisis dado en el punto 3.3.3, y se afirma que a raíz de la reforma que establece la acción de inconstitucionalidad –tal como se encuentra en la actualidad (1996), desde el ángulo del estatuto jurídico de la oposición–, se consagró a esta acción el empoderamiento de las minorías políticas nacionales en forma de partidos políticos, lo cual amplió y fortaleció dicho estatuto jurídico, pues han sido los partidos políticos minoritarios quienes, superlativamente, más que las minorías parlamentaras, han acudido a tal mecanismo de control de la Constitución, situación que hace necesario su estudio más allá del ámbito jurídico y su análisis hermenéutico jurídico.

Con las aseveraciones dadas, en el último punto se expondrá la legitimación de la acción de inconstitucionalidad como garantía constitucional de protección a las minorías políticas que conforman el pluralismo político mexicano, base de la democracia deliberativa que en teoría, siempre debe imperar en cualquier régimen político-jurídico que se jacte de llamarse democrático.

### **3.3.2 Legitimación de la acción de inconstitucionalidad como garantía constitucional de las minorías políticas en el pluralismo político mexicano**

Una vez establecidas ambas formas en que debe ser visualizada la acción de inconstitucionalidad de conformidad con el estatuto jurídico de la oposición, y para proveer mejor la afirmación dada en la hipótesis central del presente trabajo de investigación, cabe señalar que al respecto de la óptica de la acción de inconstitucionalidad como medio de control de la Constitución, esta procede cuando se impugnan vicios de procedimiento legislativo, a su vez, ante esta situación, los impetrantes actúan en defensa de intereses de orden constitucional lo cual radica en la regularidad constitucional del proceso legislativo mismo, pero también lo hacen en defensa de intereses (en cierto sentido) propio, pues estos actúan según los términos que de petición en petición esgriman, en defensa del derecho de participación en los procesos legislativos que a su consideración no le fueron observados.

Ciertamente se debe reconocer que no siempre todas las violaciones de procedimiento acusadas por esta vía se configuran como una afectación a la propia minoría, pero de igual forma se debe poner de manifiesto que otros hechos acusados como vicios de procedimiento si tienen como trasfondo una afectación o desconocimiento de la efectiva participación de la oposición o las minorías políticas, lo cual se refleja en la toma de la decisión, por nombrar un ejemplo se encuentran casos como calificar de urgente una propuesta de ley con el único objetivo de suprimir el paso por las comisiones, las cuales representan la pluralidad en el origen de la misma; o en el caso de las fases deliberativas para pasar directamente a la votación, donde prevalece sin más la posición de la mayoría. Ante estos agravios se desvanece, de facto, el carácter "abstracto" que caracteriza esta vía procesal, para ceder paso a un instrumento con tintes "concretos" de agravio o de afectación, o cuando menos se empalman vicios de control concreto con vicios de control abstracto; de hecho, ante circunstancias de esta naturaleza se llegan a analizar pruebas en torno a hechos ocurridos en el curso del proceso, algo que en un control absolutamente abstracto de constitucionalidad no sería el caso.

La referida pérdida de la pureza procesal no es del todo relevante, porque la pureza del carácter abstracto difícilmente puede ser considerada como un valor en sí misma, pero sobre todo porque la posibilidad de someter a revisión judicial lo acontecido en un proceso legislativo, desde la perspectiva de las minorías políticas, tiene implicaciones o efectos tan relevantes desde la perspectiva del pluralismo constitucional, ante las cuales la pureza procesal tiene poca diferencia, y mucho menos relevancia (Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016).

Con fundamento en lo referido se encuentran, al menos de facto, los elementos suficientes para afirmar que la acción de inconstitucionalidad, aparte de la defensa de la supremacía constitucional como medio de control, constituye una garantía constitucional –por su fundamento en la Carta Magna– de las minorías políticas, en defensa del pluralismo mismo, y encuentra su fundamento en la legitimación otorgada a las mismas, tanto para su ejercicio como en la exclusividad de la Corte para conocer y substanciar la misma en materia electoral.

## 4 Conclusiones

**PRIMERA.-** Como ha quedado establecido y para articular todo lo expuesto que conforma la totalidad del cuerpo de la presente tesis, junto con las afirmaciones realizadas en los puntos que integran el tema 3.4, el que suscribe concluye que, a fin de brindar certeza jurídica y mejor proveer en la enseñanza del derecho debe hacerse hincapié en el estudio de la democracia, la democracia deliberativa, el pluralismo político desde su raíz con apego a la evolución histórica del mismo para la exposición de las minorías políticas mexicanas y/o la oposición, y finalmente entrar al análisis de la acción de inconstitucionalidad desde sus dos vertientes, tanto su aplicación como medio de control constitucional –que de hecho constituye la principal enseñanza en las aulas doctrinalmente– como su función de garantía constitucional y procesal para la protección de las minorías.

**SEGUNDA.-** Se hace necesario legitimar el doble aspecto de la acción de inconstitucionalidad, más aun se hace indispensable hacer hincapié en su análisis como garantía constitucional y procesal, hecho que aún es demeritado por la doctrina mexicana en la impartición de cátedras en las universidades, y en la práctica jurídica solo se limita a su ejercicio como medio de control, lo cual soslaya su vital importancia para el desarrollo objetivo que aporta su finalidad.

**TERCERA.-** Dicha finalidad consiste en la preservación del estado de derecho, ya que funge como un contrapeso para las decisiones tomadas en el seno legislativo donde no son útilmente (en ocasiones) tomadas en consideración las minorías, y se les da una “segunda oportunidad” de ser escuchadas en sede judicial bajo el argumento, sí, primordialmente de la protección de la supremacía constitucional, pero en segundo término –con la referida “perdida de pureza del control difuso”– cuando sean vulneradas sus voces en la participación del trabajo legislativo, lo cual puede dejar sin efectos jurídicos a la norma que atacan y preservar la constitucionalización de la democracia participativa.

**CUARTA.-** El legitimar y desglosar la segunda función de la acción de inconstitucionalidad y basado en el objetivo antes descrito al que se concluyó, se arriba a la afirmación de que, de esta manera se demuestra un auténtico cambio en el ejercicio de la misma democracia y la efectividad del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes de la Unión, así el que suscribe hace un atento llamado a las instituciones públicas gubernamentales, no gubernamentales y a las instituciones de educación para que sean incorporadas y tomadas en cuenta las razones y consideraciones vertidas en el presente trabajo de investigación.



## 5 Referencias

### Bibliografía

- Andrade, E. (2015). *Manual de Derecho Electoral*. México: Oxford University Press.
- Asamblea Nacional Constituyente Francesa. (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. París: Asamblea Nacional Constituyente Francesa.
- Cámara de Diputados. (2019). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone adicionar un último párrafo al artículo 71 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-07-24-1/assets/documentos/Inic\\_Dip\\_Munoz\\_Ledo\\_Art-71.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-07-24-1/assets/documentos/Inic_Dip_Munoz_Ledo_Art-71.pdf)
- Carbonell, M. (2004). *Elementos de Derecho Constitucional*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell, M. (2015). *Diccionario Jurídico Básico, 3ra Edición*. México: Porrúa.
- Centro de Capacitación Judicial Electoral. (s.f.). *Manual elaborado por el CCJE*. México: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
- Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016). *Dilemas de Control Constitucional*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Congreso Constituyente. (1857). *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. México, D.F., México.
- Congreso Constituyente. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917. Santiago de Querétaro, México, México.
- Congreso Constituyente. (1986). *Reforma Constitucional del 11 de diciembre de 1986*. México, D.F., México.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (1995). *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995. México, D.F., México.
- Congreso Extraordinario Constituyente. (1857). *Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857*. México, D.F., México.
- Congreso General Constituyente. (1824). *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*. México, D.F., México.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2014). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. México, D.F., México.

- Coordinación de Documentación y apoyo técnico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2005). *Formación del Derecho Electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cortes Generales. (1812). Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812 . Cádiz, España.
- Dalla, A. (2006). *Teoría Política y Constitucional*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- De Andrea, F. (2012). *Breve Historia del Congreso en México: siglo XIX*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. (2011). *Iniciativa preferente Estudio Conceptual, Antecedentes, Iniciativas presentadas en la LIX, LX y LXI Legislaturas y Derecho Comparado*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-19-11.pdf>
- Echeverría, I., & Campos, J. (1834). Plan de Cuernavaca de 1834. Cuernavaca, México.
- Espinosa, A. (2012). Las bondades del sistema de representación proporcional. *Revista de Instituto de Ciencias Jurídicas*, 30, 149-171.
- Gobierno de la República de México. (2014). Reforma Político-Electoral de 2014. Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014. México, D.F., México.
- González, J. (2014). *Ser Legislador*. México: Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo.
- Hernández, M. (2013). Acción de inconstitucionalidad, garantía judicial del pluralismo político. Una reflexión procesal desde la perspectiva de la oposición o minorías políticas. *Serie artículo*, 105.
- H. Congreso de la Unión. (1946). Ley Electoral Federal. Diario Oficial del 7 de enero de 1946 . México, D.F., México.
- H. Congreso de la Unión. (1951). Ley Electoral Federal. Diario Oficial del 4 de diciembre de 1951 . México, D.F., México.
- H. Congreso de la Unión. (1973). Ley Federal Electoral. Diario Oficial del 5 de enero de 1973 . México, D.F., México.
- H. Congreso de la Unión. (1977). Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977. Diario Oficial del 30 de diciembre de 1977. México, D.F., México.
- Jiménez, J. (2014). *Los Medios de Control Constitucional, segunda edición*. México: Editorial Flores.
- Lara, R. (2016). *Derechos Humanos, Derechos Políticos y Justicia Electoral*. México: Porrúa.
- Lasalle, F. (2013). *¿Qué es una Constitución?* México, D.F.: Grupo Editorial Tomo.

- Márquez, D. (2014). Democracia y partidocracia en México: la decepción democrática. *Revista de Derecho Estasiológico- Ideología y Militancia*, 2(3).
- Martínez, R. (2004). *Derecho Administrativo. Primer Curso. 5ta edición*. México, D.F.: Oxford University Press.
- Moreno, R. (2013). *Sistema de Justicia Electoral en México*. México: Tirant Lo Blanch.
- Olivos, J. (2015). *Democracia Política Electoral*. México: Porrúa.
- Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. (1963). Decreto de Reforma el 22 de junio de 1963. México, D.F., México.
- Presidencia de la República de México. (1973). Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 . México, D.F., México.
- Rabasa, E. (2012). Las reformas constitucionales en materia político-electoral, Programa. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2, 545-552.
- Rangel, L. (2009). *Inconstitucionalidad por omisión Legislativa. Teoría General y su Control Jurisdiccional en México*. México, D.F.: Porrúa.
- Ruiz, E. (2010). *Hipotecando el futuro*. México: Taurus.
- Sala de comisiones del Congreso Constituyente. (1842). Proyecto de Constitución del 25 de agosto de 1842 . México, D.F., México.
- Sapa, R. (2016). Génesis Constitucional. *Revista del Centro de Estudios Constitucional* (2).
- Sayeg, J. (1972). *El Constitucionalismo Social Mexicano*. México: Cultura y Ciencia Política A.C.
- Solís, F. (2018). *Reforma Político-Electoral*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Solorio, H. (2010). *La representación proporcional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Suárez, H. (2017). *El Sistema de Control Constitucional en México*. México, D.F.: Porrúa.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1970). Constitución, Supremacía de la. Es un derecho público individual. Fuentes y Evolución de este derecho. Sala Auxiliar. Séptima Época. Informes. Informe 1970, Parte III. México, D.F., México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1999). Control judicial de la constitución. Es atribución exclusiva del poder judicial de la federación. Tesis: P./J./73/1999 pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo X agosto de 1999. México, D.F., México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018a). *Elementos de Derecho Procesal Constitucional, Tercera Edición*. México: Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018b). *Veinte Años no es Nada*. México: Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **Medios digitales**

Cámara de Diputados. (s.f.). *Procedimiento legislativo*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm>

Carbonell, M. (2012). *¿Qué es una Constitución?* Obtenido de Miguel Carbonell: [http://www.miguelcarbonell.com/docencia/que\\_es\\_una\\_Constitucion\\_printer.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/que_es_una_Constitucion_printer.shtml)

Congreso Jurado de Jalisco. (2015). *¿Qué es la Junta de Coordinación Política?* Obtenido de <https://www.congresociudadanojalisco.mx/que-es-la-junta-de-coordinacion-politica/>

Cornejo, R. (2017). *#SinVotoNoHayDinero: Análisis de Reformas Electorales y la participación en elecciones 1991–2015*. Obtenido de Medium Corporation: [https://medium.com/@Rodrigo\\_Cornejo/sinvotonohaydinero-an%C3%A1lisis-de-reformas-electorales-y-la-participaci%C3%B3n-en-elecciones-1991-2015-6a57cd12eef6](https://medium.com/@Rodrigo_Cornejo/sinvotonohaydinero-an%C3%A1lisis-de-reformas-electorales-y-la-participaci%C3%B3n-en-elecciones-1991-2015-6a57cd12eef6)

Gaceta del Senado. (2019). *La Gaceta del día Martes 26 de febrero de 2019*. Obtenido de [http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/89812](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/89812)

Salazar, P. (s.f.). *Democracia Constitucional*. Obtenido de <https://mexico.leyderecho.org/democracia-constitucional/>

Teoría Jurídica Contemporánea. (2009). *La Partidocracia*. Obtenido de Teoría Jurídica Contemporánea: <http://proyectotjc.blogspot.es/1257106740/la-partidocracia/>

Preceden. (s.f.). *Línea de Tiempo*. Obtenido de Preceden: <https://www.preceden.com/timelines/445089-linea-de-tiempo>

### **Legislación**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*

*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*

*Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*

*Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional*