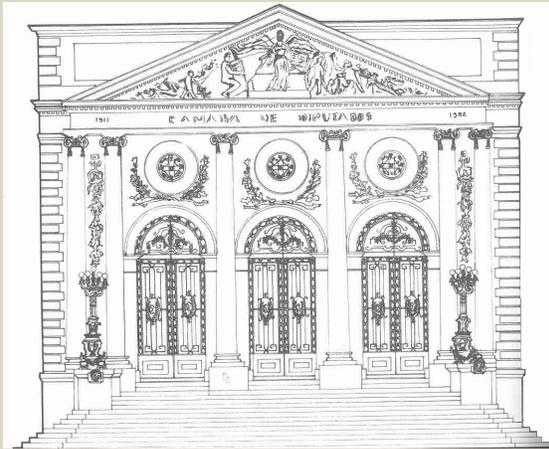


Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados



Manuel González Oropeza

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

2013

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

De Manuel González Oropeza

Prefacio

Capítulo primero

Reseña histórica de la Cámara de Diputados

Capítulo segundo

La Cámara de Diputados como Colegio Electoral

Capítulo tercero

Facultad presupuestaria

Capítulo cuarto

La facultad de Responsabilidad Política

Capítulo quinto

La facultad de la Responsabilidad Penal

Índice

Prefacio

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

Desde 1824 nuestro país cuenta, de manera constitucional, con un Poder Legislativo representado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, es decir, una representación bicameral, como la de los Estados Unidos de América, la cual sirvió de modelo para la mexicana. Sin embargo, también a partir de este momento las funciones propias de cada una de ellas han estado perfectamente delimitadas, excepto entre 1857 y 1874, cuando la Constitución de 1857 desaparece la Cámara Alta¹ y entonces el Congreso de la Unión sólo está conformado por la de Diputados. No obstante este breve periodo, puede afirmarse que la Cámara de Diputados ha mantenido, casi de manera ininterrumpida sus actividades desde su creación hasta nuestros días, salvo por algunas intervenciones extranjeras, una guerra civil y una orden dictatorial que alteró el desempeño de los representantes de toda la nación.

La *Constitución de 1824*, en su *Título III*, artículos 7 al 73, establece las funciones del Poder Legislativo formado por ambas Cámaras, aunque de alguna manera se precisan los ámbitos de competencia de cada una de ellas. En la *Constitución de 1857*, por lo que ya se ha señalado, las funciones de la Cámara de Diputados son todo el ámbito legislativo hasta 1874, cuando el Presidente Benito Juárez restablece el Senado. Sin embargo, en su *Título III, Sección I, Párrafo III*, artículo 72, fracciones I a XXX, de manera clara señala las "Facultades del Congreso". De tal manera que a partir de entonces, y tras la vuelta al sistema bicameral, podemos hablar de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Con la promulgación de la *Constitución de 1917*, su *Título III, Capítulo II, Sección III De las Facultades del Congreso*, artículo 74, se precisan las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República.
- II.- Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.
- III.- Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina.
- IV.- Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel.
- V.- Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.
- VI.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

¹ Para conocer las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, véase el libro de Manuel González Oropeza, *Las Facultades Exclusivas del Senado de la República*, México, Senado de la República-LX Legislatura-Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales y Editora Laguna, 2008, 594 p.

Hablar de facultades exclusivas es implicar la existencia de dos cámaras que comparte funciones de Poder Legislativo. No obstante, en la Constitución de 1824 no hubo facultades exclusivas como tales para cada Cámara. El concepto de facultades exclusivas nace con las reformas del 13 de noviembre de 1874 en las que el Constituyente Permanente tuvo que justificar la reinstalación del Senado, suprimido expresamente en la Constitución de 1857, asignando una naturaleza particular a cada Cámara. A la Cámara de Diputados se le asignó una naturaleza popular y, al Senado, una naturaleza federativa.

Con base en esta diferenciación de origen, fue consecuencia necesaria la diferenciación de funciones. Las facultades exclusivas de cada Cámara, explica Felipe Tena Ramírez, son las que se ejercitan separadas, pero no de forma sucesiva, por cada una de ellas. Su ejercicio no produce leyes, sino decretos que no pueden ser vetados.

A partir de entonces, por las diversas modificaciones constitucionales a las cuales se ha sometido nuestra *Carta Magna*, estas facultades han cambiado, es decir, se han ajustado a los nuevos tiempos y a las exigencias de una sociedad más democrática, libre y justa. Por ejemplo, a partir del último tercio del siglo XX la facultad de erigirse en Colegio Electoral se eliminó, pues de acuerdo a las propuestas del titular del Poder Ejecutivo, esta función pasó por diversas transformaciones hasta que se confirió al Poder Judicial, a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien desde 1996 lleva a cabo los juicios de inconformidad de las elecciones y quien en última instancia hace la entrega de la declaratoria de validez de las elecciones presidenciales. Algunas de las funciones que hasta la fecha, desde su creación como Cámara de Diputados, no han cambiado son la del presupuesto de la Nación, el erigirse como jurado de acusación y Gran Jurado (para declarar si procede o no el desafuero de los funcionarios públicos que goza de él), la revisión y aprobación de las modificaciones constitucionales (en colaboración con la Cámara de Senadores), la iniciativa de nuevas leyes y reglamentos, entre otras.

Esto que parece tan sencillo, en realidad es mucho más amplio y complejo conforme se revisan las legislaturas más antiguas contenidas en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* antes de 1917. Naturalmente que se hallan en estos documentos los temas básicos a los que se ha hecho alusión, como la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos de la Federación, la aprobación de concesiones para tramos ferrocarrileros (es la época en que se construyen líneas férreas a lo largo y ancho del país), de la creación de puertos y aduanas, de la introducción de maquinaria y materias primas extranjeras, de permisos para electrificar a calles o poblaciones enteras, pavimentación de calles y carreteras, etcétera. También se hallan innumerables discusiones y aprobaciones para la modificación del presupuesto, para destinar recursos de determinados rubros en otros a los cuales es urgente atender. Se aprobaban convenios establecidos entre los estados de la Federación para acordar sus límites o para la división del Distrito Federal en municipalidades. En pocas palabras, algo que puede considerarse habitual y de mero trámite, pero también había otras solicitudes que llegaban a manos de los diputados y en gran cantidad: solicitudes para otorgar pensiones a viudas y huérfanos de militares, políticos y antiguos funcionarios del Gobierno, cuyos servicios iban

desde haber servido en batalla durante alguna intervención extranjera hasta haber luchado y ser heridos en alguna rebelión, como las de Yucatán y Sonora. Algunos más solicitaban –y en gran cantidad también- se les concediera permiso para recibir alguna condecoración que determinado gobierno extranjero les otorgaba, como al propio Porfirio Díaz o algún general retirado.

Otras más son de tal naturaleza, que no pueden agruparse en un solo rubro: para que la Cámara revalide estudios (1899); para rehabilitar los derechos de ciudadanos que los habían perdido por haberse naturalizado en otro país sin autorización de los Diputados; indultos por no haber tramitado a tiempo el pago de pensiones a militares; el permiso para sacar del país piezas arqueológicas obtenidas por excavaciones de Désiré Charnay en Yucatán; declarar días de luto nacional por aniversario de la muerte de algún héroe nacional, como Hidalgo o Morelos; formar comisiones para acudir a la casa de algún diputado enfermo; para recibir en la puerta de la Cámara a algún visitante extranjero o para ir a saludar al Presidente de la República.

Como puede apreciarse en esta breve semblanza, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, como están asentadas en el Diario de Debates, desde la VIII Legislatura (1877), hasta la vigente LXII Legislatura (2013), con sus periodos ordinarios (primero y segundo) y extraordinarios, se han transformado a lo largo de más de cien años; algunas facultades han desaparecido y otras se han conferido a diversas instituciones, pero siempre se aprecian vastas y variadas actividades de la Cámara de Diputados, y ni qué decir de aquellos hechos históricos de gran relevancia que han pasado por sus puertas.

La labor no es fácil, tampoco a corto plazo, pues las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados van ligadas a su propia historia, y sin duda alguna, a la historia del país.

No me resta más que agradecer la participación del Mtro. Pedro Alfonso López Saucedo en la conclusión de esta obra, y señalar que el contenido de esta investigación ha sido el fruto de la revisión del *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, desde 1877 hasta nuestros días, así como de diversos artículos, ensayos y libros de la autoría de quien esto escribe.

Manuel González Oropeza
Abril 24 de 2013.

Capítulo Primero

RESEÑA HISTÓRICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El Poder Legislativo se convirtió en el poder predominante durante la primera etapa del México Independiente en el siglo XIX. En esa centuria se constituyó como una reacción ante las amenazas e invasiones de diversos países y a las rebeliones internas que caracterizaron esos años, contra el presidencialismo que se consolidó de manera absoluta en el siglo XX a través de la Constitución de 1917 y sus innumerables reformas, la cual continúa vigente hasta nuestros días.

No obstante, la Época de Oro en la formación de las instituciones mexicanas corresponde con el predominio de los Congresos en la vida política del país, no sólo a nivel federal, sino también al nivel de las entidades federativas. Los Poderes Legislativos no dejaron de existir ni siquiera cuando la República se convirtió en centralista, pues en los Departamentos que sustituyeron a los Estados de una Federación, continuaron eligiéndose Asambleas Departamentales con facultades legislativas, asumiendo la representación política de los ciudadanos de cada una de las circunscripciones territoriales en que se dividió el país.

La preponderancia de los Congresos Mexicanos se manifiesta a través del interés por preservar la memoria legislativa de México, que se ha mantenido vigente desde los inicios del siglo XIX, cuando tuvo lugar el primer Congreso mexicano inaugurado en 1822. En un principio, los periodistas completaban, a través de sus columnas, los debates iniciados en el recinto legislativo, o bien se regocijaban reseñando lo ocurrido dentro de las Cámaras. Periódicos como *El Águila*, *El Monitor Republicano* y, especialmente, *El Siglo Diez y Nueve* son un ejemplo de ellos; éstos medios fueron unos magníficos canales de expresión y preservación de la cultura parlamentaria mexicana. Esta tradición periodística se mantiene en la actualidad en las secciones de diversos diarios, donde se cubre la fuente informativa del Congreso y se reseñan los debates e incidentes que ocurren en las sedes del Poder Legislativo, aunque el público actual no deja de añorar las antiguas crónicas que formaban opinión, y que no sólo relatan los hechos acontecidos en el recinto legislativo.

Es importante señalar que escritores parlamentarios como Francisco Zarco inauguraron el hábito de guardar la memoria de congresos específicos, publicando no sólo su crónica, sino llevando a cabo la defensas de sus argumentos y continuar en los impresos las polémicas iniciadas en el podium. El Congreso Constituyente de 1857 recibió la atención de distinguidos autores como Basilio Pérez Gallardo (*Guía para consultar la historia del Congreso Constituyente de 1856-1857-1878*) e Isidro Montiel y Duarte (*Derecho Público Mexicano*, 4 tomos, 1871). Y continuaron esta labor Pantaleón Tovar con su *Historia del Cuarto Congreso Constitucional*, Felipe Buenrostro con sus *Historias del Primero y Segundo Congreso Constitucionales* a partir de 1857 (1874 y 1895), Agapito Pizá con su *Historia de la Cámara de Senadores*

(1876), Juan A. Mateos, con su clásica y monumental *Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos* (1877 a 1907), y Agustín Verdugo, con su *Historia de los Congresos Nacionales Ordinarios* (1901), por nombrar algunos de ellos. Durante esta época, la preocupación por consignar los nombres de todas las autoridades, incluyendo las federales y estatales, favoreció que autores como Juan Rodríguez de San Miguel escribieran *La República Mexicana en 1846 o sea Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación* (1845).

Ya en el siglo XX, el interés por los Congresos comenzó a decaer ante el predominio del Presidente de la República, contándose sólo con obras como la de Félix F. Palavicini, *Los Diputados* (1913), que resulta una crónica de la célebre XXVI Legislatura, así como con la selección y guía de Diego Arenas Guzmán sobre dicha legislatura, publicada en cinco volúmenes con el título de *Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal* (1961-1963). Esta legislatura ha merecido también los recientes estudios de Josefina MacGregor Gárate, *La XXVI Legislatura. Un episodio en la historia legislativa de México* (1983), y de Jorge Sayeg Helú, *Significación histórico-política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal* (1979).

De la misma manera, el Congreso Constituyente de 1916-1917 ha sido objeto de innumerables estudios, por lo que resultaría muy difícil efectuar una exhaustiva relación de ellos. Muchas de las obras se transcriben entre sí, engrosando de forma numérica los volúmenes escritos sobre esa asamblea constituyente. No obstante, algunas obras merecen especial mención, como las de Randolf Melgarejo I. y J. Fernández Rojas, *El Congreso Constituyente de 1916-1917* (1917); de Félix F. Palavicini *Historia de la Constitución de 1917* (2 tomos), de Djed Bórquez (Juan de Dios Bojórquez), *Crónica del Congreso Constituyente* (1934), y la de Jesús Romero Flores, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917* (1978).

Fuera de estas obras, referidas únicamente a dos legislaturas del presente siglo, sorprende que no se haya escrito más sobre los congresos mexicanos, y en particular sobre la cámara de Diputados, a diferencia de lo ocurrido durante el siglo XIX. Las administraciones presidenciales han captado toda la atención y se ha perdido el interés hacia los otros dos poderes que son parte fundamental de la política y la historia mexicanas. No obstante, cabe destacar dos breves estudios de reciente publicación: el de François-Xavier Guerra sobre "Las elecciones legislativas de la Revolución Mexicana. 1912" (*Revista Mexicana de Sociología UNAM*), y el de Estela Arredondo "Burocracia, crisis y reformas políticas. Una análisis de la LI Legislatura" (*Avances de Investigación*, Núm. 2, CIDE, 1982), que apuntan cierto interés por un análisis jurídico y político actual sobre legislaturas específicas. El resultado es gratificante a la vez que interesante para emprender nuevos estudios en el siglo XXI.

Alrededor de estos trabajos giran memorias y reseñas legislativas de ciertas reformas o leyes, que se dedican a la difusión de los debates parlamentarios habidos sobre tales aspectos. Sin embargo, las crónicas globales de las legislaturas se han abandonado y, sin ellas, han caído en el olvido los aciertos y logros de la inmensa tarea congresional.

Estos trabajos permitían el conocimiento más detallado de la obra legislativa realizada, saber quiénes han sido integrantes de los Congresos, cuándo ha habido reelección mediata y quiénes han logrado forjarse una carrera parlamentaria.

La función legislativa no es ejercida de forma total por los Congresos Mexicanos, sino que por un lado, está repartida entre el titular del poder Ejecutivo y, por otro, la codificación fomentó que fuera el Presidente a nivel federal o los gobernadores a nivel local, quienes se encargaran de presentar iniciativas elaboradas por expertos dentro fuera o de la Administración Pública correspondiente. Esto promovió la capacidad de iniciar leyes por parte de Ejecutivo y su gran injerencia en la formación de las leyes, en muchas ocasiones, en detrimento de los Congresos.

La tendencia del Presidente legislador quedó muy bien definida con Benito Juárez, quien desde 1849 presentó en sus informes ante el Congreso del estado de Oaxaca -de donde era gobernador-, la justificación de nombrar comisiones de expertos en Derecho que estudiaran las iniciativas de Códigos y leyes del Estado, para que después fueran discutidas por el Congreso y, en su caso aprobadas. Esta actitud la repitió como Presidente del país y, a partir de 1870, formuló los Códigos tanto para la Federación como para los territorios federales, entre los que ha estado el Distrito Federal.

Durante la primera mitad del siglo XIX, la actitud de los Presidentes era más reverente hacia los Congresos y esperaba que las iniciativas fueran elaboradas al interior de las Asambleas, por lo que ante la dilación del trabajo legislativo, los entonces existentes Secretarios de Justicia apelaban, por instrucciones del Presidente, a la diligencia de los diputados y senadores, con el fin de que se apresuraran en la elaboración de las iniciativas de ley.

Una función que los Congresos han tenido y han ejercido de manera variable, es típica de la naturaleza de nuestro Derecho Codificado: la interpretación de las leyes. Según reza el actual artículo 72, inciso f) de la Constitución Federal y se repite en la mayoría de las Constituciones estatales, además de aprobar las leyes, los Congresos Mexicanos tienen, desde nuestros orígenes, la facultad de interpretarlas, a través de decretos de reforma o modificación de las ya existentes. Esta capacidad sin restricciones contrasta con la limitada interpretación judicial prevista en los artículos 14 y 94 de la Constitución Federal, que está sometida a los límites que la propia ley establece.

Ante la pregunta de quiénes han ocupado una curul desde 1822 a la fecha, la respuesta dista mucho de tener siquiera una aparente sencillez. Existen algunos antecedentes de relaciones con los nombres de los legisladores en libros y en bancos de datos como los del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados, aunque estos no permitían una visión completa ni ordenada, de la manera en que se presenta en la edición preparada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La labor de recuperación de datos se ha basado en las obras que se citan en la sección de fuentes. En ninguna Revolución se luchó contra un Congreso

Mexicano, a pesar de sus antiguas reelecciones, todos los movimientos armados han ocurrido teniendo como objetivo el levantamiento contra el representante del Poder Ejecutivo, quien se reelegía de manera indefinida hasta principios del siglo XX. Cuando en 1934 se estableció el principio de no reelección en la Constitución Mexicana para todos los cargos de elección popular, se tomó una decisión que en estos momentos es cuestionada de forma particular para el caso del Poder Legislativo, pues este principio no ha permitido la formación de una carrera parlamentaria que sí fue característica en el siglo XIX en México, y que permitió forjar a grandes legisladores, tanto liberales como conservadores. Las luchas ideológicas se daban en los Congresos Mexicanos de esta manera, mientras que los Presidentes la daban más en el campo de las armas y en los hechos.

Con la Constitución nacieron los órganos representativos en México. Para integrar las Cortes de Cádiz, que fueron el primer parlamento de la nación española y, por ende, de lo que sería nuestro país, el 14 de octubre de 1809 se verificaron las primeras elecciones dentro de cada Intendencia y Provincia de América, resultando que la Nueva España acreditó quince diputados, quienes participaron activamente en la redacción de la primera Constitución española. Las sesiones de dichas Cortes comenzaron el 24 de septiembre de 1810 en la Isla de León, y su representación estuvo basada, de acuerdo a lo señalado en las Convocatorias emitidas para tal efecto, en las provincias entonces existentes.²

Es bien sabido que gracias a la participación de los diputados americanos, fue posible la inclusión de las denominadas diputaciones provinciales dentro de la Constitución de 1812 y con ella la proclamación de igualdad entre las provincias de la península y las de América. Es por ello que la primer Constitución Española es tan hispana como mexicana, pues nuestros diputados influyeron en la aprobación de las grandes decisiones políticas de esa Constitución.³

² Manuel González Oropeza, "Representación sin elecciones: Bayona y Cádiz", en: *Historia jurídica de los conflictos electorales en México. Siglos XIX y XX*, 56 págs., investigación en proceso. El 24 de septiembre de 1810 quedaron instaladas las Cortes Generales y Extraordinarias en San Fernando (Isla de León), con 104 miembros, entre los cuales se hallaban 29 representantes americanos, siete de los cuales eran novohispanos. Las sesiones se iniciaron en el Teatro Cómico de la Isla de León, en donde permanecieron varios meses, pero ante la presión de las tropas francesas en el área, se trasladan a la ciudad de Cádiz. Es así que a partir del 2 de marzo de 1811 los diputados sesionaron en el Oratorio de San Felipe Neri en Cádiz. Lo trascendente es que comenzaban unas Cortes que serán todo un precedente en la historia del parlamentarismo, al albergar a representantes de los territorios que formaban el antiguo imperio. Cfr. Charles R. Berry, "The election of The Mexican Deputies to The Spanish Cortes 1810-1822", en: *Mexico and The Spanish Cortes 1810-1822. Eight Essays*. Edited with an Introduction by Nettie Lee Benson, Austin, Texas, 1966; José María García L., *Las Cortes en la Isla de León*, España, Quórum Editores, 2009.

³ Gracias a la labor de los diputados americanos se incorporaron temas hasta entonces nunca discutidos, como la concepción que algunos peninsulares tenían de los derechos, pues Diego Muñoz Torrero manifestó que había dos tipos de derechos: los civiles y los políticos; los primeros son generales, en tanto que los segundos pertenecen al ejercicio de los poderes públicos. Esto será de gran trascendencia para futuras discusiones en los diversos virreinos al obtener su independencia y al crear sus respectivas constituciones políticas. González Oropeza, *op. cit.*; José María García León, *Los diputados doceañistas, Volumen II. Biografía de los diputados*, Cádiz, Quorum Editores, 2012, (Colección DeDoceañistas, 10).

Sin embargo, la representación americana no fue paritaria con la peninsular, pues mientras España contempló 36 representantes, América contó tan sólo con un representante por cada uno de los cuatros virreinos y cinco por la capitanías generales.

Durante el proceso de independencia, el Congreso de Chilpancingo se formó para discutir una Constitución, la primera mexicana. Por los imprevistos de la guerra, dicho Congreso tuvo que sesionar de manera itinerante. Los ocho miembros que lo integraron originalmente, en ningún momento participaron de manera conjunta en la elaboración y discusión del proyecto de Constitución, pues en la formación sólo intervinieron José María Liceaga, José María Morelos y José María Cos, y en la redacción Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel de Herrera.⁴ Esta Constitución tuvo aplicación en el territorio insurgente y fue implementada por el Supremo Tribunal de la América Mexicana que tuvo su sede en Ario, Michoacán, el primer tribunal propiamente mexicano.⁵

La Constitución de Apatzingán recogió los postulados de la Ilustración francesa y estableció el principio de que las leyes deberían ser sabias y justas, no como una abstracción, sino como una guía ética. Estableció la colegialidad de todos los poderes, incluyendo al Poder Ejecutivo, el cual fue depositado en tres personas. No obstante el haberse proclamado esta constitución en octubre de 1814, la persecución de Morelos y de los miembros del Congreso por parte del ejército realista, hizo que éste se disolviera a fines de 1815, pocos días después de la ejecución del “Siervo de la Nación”.⁶

⁴ Manuel González Oropeza, “Patología de las primeras elecciones en México”, en: *Historia jurídica de los conflictos electorales en México. Siglos XIX y XX*, 33 págs., investigación en proceso. Es muy importante señalar que la redacción de esta Constitución, llamada *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, corrió a cargo de Quintana Roo, Bustamante y Herrera, quienes sin bibliotecas, archivos o documentos legislativos, lograron redactar sus artículos, contando sólo con los *Elementos constitucionales* de la Junta de Zitácuaro, los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos y el *Reglamento* en que Andrés Quintana Roo había fijado las facultades del Congreso reunido en Chilpancingo.

Permítase anotar que uno de los redactores de esta constitución fue el primer diputado mexicano electo para participar en el Congreso de Anáhuac, José Manuel de Herrera, como representante de la Provincia de Tecpan, el antecedente directo de la creación del Estado de Guerrero. Cfr. Manuel González Oropeza, “El Congreso de Anáhuac (Congreso de Chilpancingo): *génesis de la vida constitucional en nuestro país*”, (prolegómenos, LIV p.) en: *Memoria del Symposium Nacional de Historia sobre el Primer Congreso de Anáhuac*, reedición de la obra original de 1964, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 2013, en prensa.

⁵ Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México*, Vol. 1. *Amparos coloniales y del Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana*, 1ª reimp., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, (Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución). En este libro se reseñan las demandas recibidas por el Supremo Tribunal, provenientes de la zona de Michoacán y Guerrero, incluso algunas de sitio limítrofes con el Estado de México. Lamentablemente, por la efímera vida del tribunal no existen datos de que se haya resuelto alguna de las demandas recibidas.

⁶ González Oropeza, “El Congreso de Anáhuac...”, *op. cit.* Del mismo autor, “La Constitución de Apatzingán y el Poder Ejecutivo Colegiado en México”, en *Ars Iuris* 3, 1990, Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana, Impreso en Ediciones Académicas, mayo de 1990, México, D. F., p. 77-84.

Al consumarse la independencia mexicana, el primer órgano de administración fue un Poder Legislativo, mediante el cual se desarrolló una forma parlamentaria de gobierno. Dicho cuerpo se denominó Junta Provisional Gubernativa y comenzó a operar a partir del 22 de septiembre de 1821. De entre sus integrantes fueron seleccionados cinco personajes notables para asumir, como Junta, las funciones de un Poder Ejecutivo, a la cabeza del cual se encontraba Agustín de Iturbide.

Dicha Junta aprobó el Acta de Independencia, designó a la Regencia y convocó a elecciones para el Congreso Constituyente. El 24 de febrero de 1822 se instaló el primer Congreso mexicano, que tuvo la inmensa responsabilidad de otorgarle al país la emancipación legislativa, lo que complementó la política lograda el año anterior con la independencia de España.

La preocupación por dar los nuevos códigos y leyes obligó al primer Congreso el designar una comisión especial que elaborase tales ordenamientos; no obstante, fue hasta varias décadas después, en 1870, cuando el Congreso aprobaría el primer Código Civil para el Distrito Federal. Ese primer Congreso conoció en el mismo año de 1822 lo que sería una práctica viciosa en sus relaciones con el Poder Ejecutivo: el 31 de octubre fue disuelto por Agustín de Iturbide. El cuasi emperador, según José Barragán, había sido tan alabado como vituperado por los diputados de este cuerpo legislativo.

Desde un principio, la supremacía fue disputada por el Congreso y por el Ejecutivo. Este forcejeo inauguró la peculiar relación entre ambos poderes, que tuvo violentos resultados a lo largo del siglo XIX. Disuelto el Congreso, funcionó otra Junta Instituyente, compuesta por cuarenta y siete notables, todos de total acuerdo y simpatía con Iturbide. No obstante, por las reacciones contra el golpe de Estado, el 29 de marzo de 1823 el emperador tuvo que reinstalar el Congreso disuelto, el cual eligió a José Mariano Marín como presidente y a José María Becerra como vicepresidente.

Este primer Congreso inició sus sesiones el 30 de octubre de 1823, siendo presidido por el futuro organizador del Supremo Poder Conservador (1836), Francisco Manuel Sánchez de Tagle.

El siguiente Congreso, en calidad de Constituyente, se instaló con Miguel Guridi y Alcocer el 5 de noviembre de 1823; Guridi haría participando como diputado novohispano a las Cortes de Cádiz, por lo cual ya contaba con suficiente experiencia en estas cuestiones.⁷ Correspondió a este segundo Congreso la aprobación tanto del Acta Constitutiva como de la Constitución Federal de 1824. El 24 de diciembre de dicho año, la asamblea clausuró sus sesiones con la presidencia de José de Jesús Huerta.

Desde la Constitución de 1824, se instauró en nuestro país el sistema bicameral a nivel federal, precisamente como garantía de igualdad en la representatividad de los Estados, quienes pactando para formar una Unión

⁷ González Oropeza, "Patología de las primeras elecciones...", *op. cit.*

Federal, las entonces provincias deseaban lograr una igualdad en la representación ante el órgano federal de representación por antonomasia: el Congreso de la Unión. Esta igualdad era difícil de lograr si sólo se integraban los diputados con base en la representación poblacional, ya que las Provincias con mayor población -que eran las más importantes en su economía-, podrían imponer a las provincias menos pobladas y menos desarrolladas, las políticas y leyes que quisieran aún en contra de los intereses de estas últimas. Por ello, en un *Memorial* de la provincia de Coahuila y Tejas, se abogó por la creación de una segunda Cámara que revisara las leyes aprobadas por los diputados, pero con un número de representantes igual para cada Estado, sin importar tamaño, población o desarrollo. De esta manera se creó el Senado, el cual tendría además la ventaja de garantizar la ponderación en la deliberación legislativa.⁸

Aunque la institución de la segunda Cámara era también viable en las Legislaturas de los mismos Estados de la Unión, pocas entidades federativas la adoptaron: Oaxaca, Xalisco, Veracruz, Durango y Chiapas lo hicieron en sus primeras Constituciones; el Estado de Puebla la creó a fines del siglo XIX. El Senado ha tenido siempre retractores por considerarlo falsamente innecesario y dispendioso. En 1857 se le suprimió en la Federación, a pesar de que en esa fecha se consolidó el sistema federal; más tarde se le restableció, en 1874, reconociendo el error cometido, gracias a instancias de una iniciativa presentada por Benito Juárez, durante la llamada República Restaurada en 1867. En este momento no hay ningún Estado que tenga una segunda Cámara en sus respectivas Legislaturas.

El primer Congreso que siguió a la promulgación de la Constitución de 1824, fue el presidido por Miguel Valentín, quien tendría una larga carrera parlamentaria. Su duración fue hasta 1826, resultando Cayetano Ibarra su último presidente. En esta época, los Congresos duraban sólo dos años, lo cual no dejaba de ser inadecuado por las continuas elecciones que se tenían que organizar; sus efectos fueron contrarrestados por la reelección que se permitió desde un principio.

El segundo Congreso también se inauguró un 1° de enero, el de 1827, bajo la presidencia del futuro primer mandatario de la República: el historiador José María Bocanegra. Las sesiones de esta asamblea concluyeron el 27 de

⁸ Manuel González Oropeza, "Prólogo" en Eduardo Laboulaye, *Historia de los Estados Unidos*, edición facsimilar de la publicada en 1870, México, SCJN, en prensa. En esta obra, muy importante para los constitucionalistas mexicanos del último tercio del siglo XIX, se presenta el origen y cómo se construyeron las instituciones políticas y civiles de los Estados Unidos, desde el siglo XVII hasta su independencia, y la importancia de su Constitución como crisol de la libertad, la democracia e la igualdad. Para Laboulaye, el Senado es de "una de las partes más curiosas y más nuevas de la Constitución americana, cuyo éxito ha sido más completo." El Senado es el gran regulador en el equilibrio del gobierno de los Estados Unidos; existen dos por cada estado de la Unión, y son nombrados por las legislaturas de los estados y desempeñan el cargo durante seis años. Ellos permiten que haya una doble discusión de las leyes que pueden afectar a la nación, además de ser ellos quienes se erigen el tribunal político de los funcionarios públicos, "la Constitución dispone que si un funcionario es encausado y llevado al Senado por la Cámara de Representantes, el primero juzgará, pero sin poder imponer más pena que la destitución", algo similar a lo que ocurre en Inglaterra con el sistema de la responsabilidad ministerial. Del mismo autor véanse *Las Facultades Exclusivas del Senado de la República*, *op. cit.*

diciembre de 1828 con un prestigiado político a la cabeza, el obispo Juan Cayetano Portugal, de quien en una semblanza se dijo: “Presbítero. Federalista en antes, de talento oratorio, de magisterio en su palabra y de vastos conocimientos”.

En esta Legislatura coincidieron en la tribuna Andrés Quintana Roo, Manuel Crescencio Rejón y Alcalá, José Joaquín Herrera, Francisco Manuel Sánchez de Tagle y Anastasio Cerecero entre otros ilustres personajes de la política y la cultura mexicanas, como muestra de pluralidad y confluencia de distintos partidos, una característica de origen en los congresos mexicanos. Quintana Roo había participado en la discusión de la Constitución de Apatzingán en 1813-1814, y Rejón fue el creador de la revisión judicial a través del juicio de amparo en la Constitución del Estado de Yucatán que él formuló en 1841.

La reelección entre los integrantes de los congresos permitía que se consolidaran las carreras parlamentarias de quienes serían pilares de nuestra vida política en el siglo XIX. Por ello vemos recurrentemente diputados que se reeligen, como José Manuel Herrera, quien presidió inicialmente el tercer Congreso al abrir el 1° de enero de 1829 y Quintana Roo, que por su parte presidió la clausura del mismo efectuada el 30 de diciembre de 1830.

Como se aprecia, los primeros congresos mexicanos, denominados constitucionales, comenzaban el primer día de un bienio y concluían el último día del mismo, de enero a diciembre. El período de dos años, aunque era realmente breve para desempeñar funciones sustanciales, permitía la movilidad de nuevos diputados, pero al existir la reelección, fue posible la permanencia en la curul aún por períodos prolongados.

Quizá la mayor ventaja del período de dos años era que, por las crisis y golpes de los múltiples representantes del Poder Ejecutivo, las clausuras forzadas de los congresos no afectaban tanto la vida congresional, en la medida en que las legislaturas continuaban sesionando hasta concluir el corto lapso que les restaba para, de inmediato, convocar a la siguiente legislatura con facilidad.

Como ejemplo de ello se tiene el cuarto Congreso, que al haber abierto el 1° de enero de 1831 con Miguel Valentín como su presidente, fue disuelto por la rebelión de Zavaleta el día de su clausura normal, el 28 de diciembre de 1832, siendo su presidente Epigmenio José de Villanueva. De tal suerte que el cierre coincidió con el golpe de Estado.

El quinto Congreso abrió de manera tardía el 29 de marzo de 1833, bajo la presidencia del jalisciense y futuro gobernador Juan N. Cumplido, habiendo funcionado en forma normal hasta que Antonio López de Santa Anna lo clausuró, con poca anticipación a su cierre, el 31 de mayo de 1834, bajo la moderación de José María Jiménez Martínez.

Ante estas irregularidades propiciadas por la lucha de facciones entre federalistas y centralistas, el sexto Congreso abrió sus sesiones el 4 de enero de 1835 bajo la presidencia de Cirilo Gómez Anaya. El 2 de mayo del mismo año, atendiendo a las supuestas representaciones y peticiones de sus

electores, el Congreso se instauró en Constituyente para reformar la Constitución de 1824 e implantar un régimen centralista. Grave error que nuestro país pagaría con la secesión de Texas.

La discusión de las Siete Leyes Constitucionales, llevada a cabo por ambas Cámaras, concluyó el 20 de diciembre de 1836, pero continuó sesionando hasta el 24 de mayo de 1837, fecha en que el debate fue presidido por el inefable Miguel Valentín. Comenzó entonces la etapa centralista en la que funcionaron legislaturas que recibieron numeración de nueva cuenta.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1837, además del cambio de régimen, estableció el Supremo Poder Conservador, basado en las Constituciones francesas elaboradas por Emmanuel Sieyès y difundidas por Benjamín Constant, que crearon un “poder neutro” o un control político de la constitucionalidad de leyes. Esta institución se basaba en el principio de que ninguno de los tres poderes tradicionales podría ejercer un efectivo control de sus propios actos, por lo que tendría que crearse un cuarto poder que resolviera en definitiva la anulación de las leyes y actos de los demás poderes.

Aunque este Poder Conservador ha sido visto como ejemplo del autoritarismo imperante en la época de Santa Anna, la realidad nos demuestra que nunca se excedió en sus facultades en los pocos años en que funcionó y que en cambio fue eclipsado por el poder absoluto de Santa Anna, el Presidente formal y material del país.

El primer Congreso centralista fue presidido por José María Cuevas a partir del 1° de junio de 1837 y cerró el 29 de diciembre de 1838, respetándose el bienio que le correspondía.

Luciano Barrera presidió el segundo Congreso centralista el 1° de enero de 1839 y éste sesionó hasta diciembre de 1840. El tercer Congreso centralista se vio afectado por la revolución de las Bases de Tacubaya, por lo que sólo funcionó del 1° de enero al 29 de septiembre del año siguiente, siendo Pedro Barajas su primer presidente y José Mariano Jáuregui el último.

La revolución de Tacubaya convocó a elecciones para un Congreso Constituyente el 10 de diciembre de 1841 y se instaló el 10 de junio de 1842, presidiéndolo Juan José Espinosa de los Monteros. Sus trabajos no prosperaron por la división de sus integrantes, que generaron los famosos proyectos sobre la Constitución, uno de la mayoría y otro de la minoría, aportando grandes avances al liberalismo. En estos proyectos encontrados, se aprecia los dos proyectos de Nación que tenían los sectores de nuestra sociedad. Estos proyectos ya contemplan la revisión judicial que sería el juicio de amparo, así como la creación del “Poder Electoral”, depositado en el cuerpo de electores o ciudadanos.

Nicolás Bravo disolvió el Congreso Constituyente el 19 de diciembre de 1842, que era presidido en esa fecha por Francisco Elorriaga. El propio Ejecutivo designó una Junta de Notables que presidió Gabriel Valencia y que, al final, aprobó las Bases de Organización Política de la República el 12 de junio de

1843, estando al frente de la junta Manuel Baranda. Esta Constitución agravó el centralismo en México. Con las Bases Orgánicas se volvió a reciclar la numeración de los congresos mexicanos, aunque siguieron observando el mismo período bienal.

El siguiente Congreso abrió sus sesiones el 1° de enero de 1844 con la presidencia de José María Jiménez, quien sería Rector del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados. Valentín Canalizo, como presidente sustituto de la República, suspendió las sesiones de este Congreso el primer día de diciembre de 1844. Sólo cinco días perdió el Congreso, pues el 6 de diciembre de ese año volvió a reunirse ininterrumpidamente hasta el 25 de diciembre de 1845, con la dirección de Juan Hierro.

Debido a la revolución de Mariano Paredes Arrillaga, el siguiente Congreso, con carácter de extraordinario, abrió sus sesiones el 6 de junio de 1846, designando por primera vez como presidente “perpetuo” a Anastasio Bustamante. No obstante, esta perpetuidad duró sólo hasta el 4 de agosto de 1846, debido a la rebelión de Mariano Salas en la Ciudadela que canceló tal denominación. Dos días después se convocó a un Congreso Nacional Extraordinario, que abrió sus sesiones el 6 de diciembre de 1846 y tuvo por presidente a Pedro Zubieta. Con el carácter de Constituyente, de ahí su título de “Extraordinario”, restableció la vigencia de la Constitución de 1824, adoptando por lo tanto, de nuevo el sistema federal, pero también aprobó algunas reformas fundamentales a dicha Constitución, con el nombre de Acta de Reformas, el 18 de mayo de 1847.

Mariano Otero fue el diputado más célebre de este Congreso, y en la pequeña Acta de Reformas se adoptaron diversas instituciones que son de las más importantes del país. En principio, Otero propuso y así se estableció desde entonces, un sistema de distribución de competencias, que actualmente está consagrado en el artículo 124 de la vigente Constitución. En él, se prevé que la Federación sólo ejercerá las facultades expresas que la misma Constitución le otorga, mientras que los Estados ejercerán todas las demás facultades reservadas, es decir, no explícitas en la Constitución. Este sistema crea una distribución excluyente y tajante; de esta manera, las facultades legislativas son de exclusiva competencia bien de la Federación, si está expresa, o bien de los Estados, si están reservadas.

Si bien el Congreso que discutió el *Acta de Reformas* comenzó el 22 de agosto de 1846 y terminó de forma abrupta el 10 de agosto de 1847, debe precisarse que las reformas constitucionales fueron discutidas fundamentalmente entre el 5 de abril y el 14 de mayo de 1847, debido a la invasión norteamericana.

Además, el Acta de Reformas inserta a nivel federal el juicio de amparo, que Manuel Crescencio Rejón había establecido a nivel estatal a partir de la Constitución de Yucatán de 1841. Desde entonces, el juicio de amparo es un procedimiento federal, aunque ciertas variantes de él se reconocen en juicios locales en los Estados de Chihuahua (recurso de queja), Veracruz (juicio de protección de derechos), Tlaxcala y Coahuila.

Poco después de promulgada el Acta, este Congreso dejó de sesionar el 15 de julio de 1847 por ausencia de diputados, ya que debido a la presencia del invasor norteamericano dejaron de existir garantías para los órganos de gobierno mexicano. Con el restablecimiento de los poderes en Querétaro, el Congreso operó del 2 de noviembre al 5 de diciembre de 1847, para cerrar sus sesiones por falta de quórum.⁹

Las juntas preparatorias del siguiente Congreso comenzaron a reunirse en Querétaro en el mes de enero de 1848; sus sesiones se reanudaron de manera formal el 1° de mayo de 1848 y se clausuraron hasta el 14 de diciembre de 1849.

El siguiente Congreso operó de manera normal durante todo su período, del 1° de enero de 1850 al 31 de diciembre de 1851. Le sucedió el Congreso que se inició de enero de 1852 al 24 de enero de 1853, pero fue disuelto por las fuerzas armadas a raíz de las órdenes de Juan Bautista Ceballos, presidente interino de la República. Este Congreso sentó un precedente al iniciar un proceso de responsabilidad política contra el presidente Ceballos, a quien hubiesen removido de no ser por la clausura forzada de sus sesiones mediante la violencia. Guillermo Prieto narró la sesión del 19 de enero de 1853, cuando el ejército irrumpió con cien elementos en las instalaciones del Congreso.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, el 24 de septiembre de 1855 Juan Álvarez designó una junta de representantes para que el 4 de octubre nombrara al presidente interino, quien a su vez convocaría a un Congreso Constituyente. La presidencia de esta junta recayó en Valentín Gómez Farías, siendo Melchor Ocampo su vicepresidente y Benito Juárez su secretario.

Nombrado Juan Álvarez como presidente interino de la República, el 17 de octubre de 1855 lanzó la convocatoria para elecciones del Congreso Constituyente, el cual tendría que sesionar a partir del 18 de febrero del año siguiente, en la ciudad de Dolores Hidalgo, Guanajuato. Debido a la renuncia de Álvarez, Ignacio Comonfort tomó posesión del Poder Ejecutivo y modificó el 26 de diciembre de 1855 la convocatoria a elecciones, para cambiar la residencia del Congreso a la ciudad de México. Esta fue, entonces, la primera ocasión que se se propuso celebrar un Congreso Constituyente Federal fuera de la ciudad de México; Venustiano Carranza lograría tal propósito en 1916.

El Congreso debatió desde el 14 de febrero de 1856, fecha en la que se iniciaron las sesiones de la junta preparatoria bajo la presidencia de Ponciano Arriaga, hasta el 5 de febrero de 1857, cuando concluyeron solemnemente con

⁹ Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México*, Vol. 2, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. 1825-1856*. 1ª reimp., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, (Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución).

la aprobación de la Constitución bajo la presidencia de Valentín Gómez Farías.¹⁰

Durante un año se conjuntaron los liberales más importantes que forjarían las instituciones políticas que están en vigor actualmente, a pesar de las múltiples reformas constitucionales que se han verificado desde el 24 de enero de 1861. Algunos, como José María Iglesias o Benito Juárez, no participaron como diputados constituyentes, pero apoyaron el debate parlamentario a través de sus comentarios periodísticos o de sus funciones en los ministerios de Comonfort. Otros, como Francisco Zarco, además de participar en sus debates escribirían en los periódicos crónicas y editoriales de los debates verificados en el seno de Comisiones o del Congreso en pleno. Fue la publicidad de los debates lo que podría caracterizar con mayor acierto a este Congreso, que contrasta con el sigilo y discrecionalidad con que se verificaban las anteriores sesiones de muchos Congresos precedentes.

La Constitución de 1857 es símbolo de la paz y el orden liberales, después de su promulgación hubo muchas revoluciones e intervenciones, pero nadie discutiría a partir de entonces la normativa constitucional; ella forjó el principio de la supremacía constitucional.¹¹ El desorden se provocaría por vicios de los poderes constituidos, generalmente del Ejecutivo, pero nunca por el deseo de cambiar la Constitución, sino antes bien para lograr su respeto y vigencia. Por ello se organizaron ejércitos constitucionalistas como los de Porfirio Díaz y Venustiano Carranza, para hacer respetar la violada Constitución de 1857. Aunque el golpe de Estado de Comonfort podría considerarse la excepción, el movimiento de Juárez desde la presidencia de la Suprema Corte de Justicia confirma esta hipótesis.

Consecuencia de la estabilidad constitucional lo fue el hecho de que a partir de 1857 los congresos observan un orden numeral continuo, a pesar de las sustanciales reformas de 1874 y 1917. Es decir, que las legislaturas ya no han interrumpido su secuencia desde 1857 hasta la fecha. Esta característica formal da cuenta del respeto y lealtad hacia la Constitución de 1857.

Como producto de la Revolución de Ayutla, el pueblo mexicano se reunió el 14 de febrero de 1856 en la ciudad de México para celebrar la primera junta preparatoria de su Congreso Constituyente. Ponciano Arriaga, de San Luis Potosí, fue elegido presidente de esta junta, Mariano Yañez fue designado vicepresidente, en tanto que León Guzmán, José María Cortés Esparza, Isidoro Olvera y Juan de Dios Arias fungieron como secretarios.

La solemne sesión de apertura del Congreso Constituyente se celebró el 18 de febrero, a la cual concurrió el presidente Comonfort. El salón sede se encuentra

¹⁰ Manuel González Oropeza, "La Constitución de 1857", en Revista de *Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, Año 13, Núm. 13, México, 1989, p. 289-325.

¹¹ *Homenaje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en nombre del Poder Judicial de la Federación al Código de 1857 y a sus autores los ilustres constituyentes (Homenaje a la Constitución de 1857)*, introducción de Franco Carreño, Hilario Medina y Agapito Pozo, México, SCJN, 1957, XXI-303 p. (1957, Año de la Constitución de 1857 y del pensamiento liberal mexicano).

todavía en el lado oriente, en el segundo piso, del patio principal del Palacio Nacional en la ciudad de México.

Entre los diputados constituyentes no hubo ningún clérigo, a diferencia del Congreso Constituyente de 1824, y sus ilustres nombres son parte de la pléyade más numerosa de estadistas mexicanos: Valentín Gómez Farías, el primer liberal mexicano; Francisco Zarco, el primer cronista parlamentario; Anastasio Cañedo, teórico de la nacionalización de bienes eclesiásticos; Joaquín Ruiz, el valiente increpador de Santa Anna; Guillermo Prieto, el poeta financiero; Melchor Ocampo, el liberal más radical; Luis de la Rosa, el diplomático por excelencia; Santos Degollado, el militar ilustre; Vicente Riva Palacio, el republicano convencido; Jesús Camarena, el gobernador liberal; Ignacio I. Vallarta, el gran jurista político; Ignacio Ramírez, el luchador social; Miguel Lerdo de Tejada, el desamortizador eclesiástico; José María del Castillo Velasco, el primer tratadista de Derecho Constitucional y Administrativo; así hasta reunir un total de 178 diputados.

Se nombraron trece comisiones, entre las cuales la más importante fue la de Constitución, encomendada para elaborar el proyecto de *Carta Magna* que se sometería a discusión ante el pleno del Congreso. El primer presidente del Constituyente, Ponciano Arriaga, lo fue de la comisión de Constitución, en la cual también se encontraron los diputados Yáñez, Olvera, Romero, Díaz, Cárdenas, Guzmán y Escudero y Echánove.

Entre los diputados liberales existía un grupo, también selecto, en el que la moderación y sus tendencias conservadoras fueron manifiestas: Marcelino Castañeda, exgobernador de Durango durante el centralismo y exministro de la Suprema Corte con Santa Anna; Mariano Arizcorreta, político prominente durante el régimen de Porfirio Díaz; Juan Antonio de la Fuente; Juan E. Barragán; Vicente López; José Eligio Muñoz, ilustre procurador de Justicia en el futuro; Antonio Aguado, y Pedro Ampudia entre otros. Todos participaron con sus luces en el Congreso y desde la apertura del mismo motivaron no sólo grandes debates, sino que organizaron las labores del Congreso al ocupar, mensualmente, la Presidencia del mismo.

Las sesiones ordinarias del Congreso Constituyente comenzaron desde el 18 de febrero de 1856. De esta fecha hasta la juramentación de la Constitución habría de transcurrir casi un año, lleno de interés para el debate parlamentario y repleto de incidentes. La exposición de motivos del Proyecto de Constitución que habría de presentar la Comisión correspondiente no fue leída sino hasta la sesión del 16 de junio de 1856, y la discusión en lo general comenzó el 4 de julio del mismo año. El Congreso Constituyente tendría a costas muchísimas funciones, ya que debería funcionar tanto como legislador ordinario como revisor tanto de los actos de la dictadura de Santa Anna y de los del propio presidente interino, Juan Álvarez.

El 29 de abril de 1856 se anunció la aprobación del acuerdo presentado por la Comisión de Policía, en el cual se dispuso que en las galerías de la Cámara hubiese una tribuna exclusiva para los periodistas. Con ello se cumplía con el anhelo de hacer públicas las sesiones del Congreso. Francisco Zarco diría al

respecto: “Examínese la historia de las asambleas legislativas y se verá siempre que la prensa ha sido una segunda tribuna”.

Por otra parte, la independencia del Congreso se templó cuando por primera vez en la historia constitucional se suprimió el ceremonial de asistir a la Catedral Metropolitana para celebrar un *Te Deum*, con el objeto de que las “luces celestiales descendieran sobre los espíritus de los diputados.” Los representantes del pueblo mexicano surgidos de una revolución no requerían de esa apelación metafísica, cuando la cruenta realidad les imponía su verdadera obligación.

En la prensa era tal la avidez por formar opinión y conciencia del texto constitucional, que tan pronto como se presentó el proyecto de Constitución se le reprodujo íntegro en los periódicos, aún antes que en el Boletín Oficial. De esta manera, el famoso diario *El Siglo Diez y Nueve* publicó un número especial el 18 de febrero de 1856, en donde se reprodujo dicho texto. A partir del 23 de junio del mismo año, José María Iglesias inició una sección en el mismo periódico titulada “Cuestiones Constitucionales”, en la que de manera periódica argumentaba sobre lo expuesto y no sólo reseñaba sobre los debates que se iban desarrollando en el Congreso Constituyente.

Por su parte, *El Monitor Republicano* creó una nueva sección en sus columnas con el título de “Manifestaciones”, a través de la cual se reproducían los comentarios y opiniones del público sobre la Constitución discutida.

El escenario estaba dispuesto para los trabajos del Congreso que resultó ser un volcán, ya que en su estructura se debatían no sólo liberales y conservadores, sino que entre los propios liberales había los llamados “puros o radicales” y los “moderados”, entre los que se insertaban los seguidores del presidente Comonfort. La confrontación entre liberales puros y conservadores favoreció que los liberales moderados adquirieran una gran relevancia, pues a pesar de tener una proporción numérica pequeña, llegaron a desempeñar un papel destacado al constituirse en una tercera opción.

El choque de las facciones políticas representadas no aguardó un solo día, y desde el tercero de discusiones, correspondiente al 7 de julio, Marcelino Castañeda presentó un proyecto para que el Congreso dejara de discutir el nuevo texto constitucional y en su lugar aprobara la reexpedición de la Constitución de 1824 con su Acta de Reformas de 1847. De forma engañosa, Castañeda aparecía como un devoto defensor de la primera Constitución federal, pues había incluso el precedente de que como gobernador de Durango, durante el período centralista, había propuesto que se restituyera a la Constitución de 1824 con las reformas pertinentes. De inmediato fue desechada su propuesta, pero en la sesión secreta del 23 de julio se leyó nuevamente un proyecto similar, ahora suscrito no sólo por Castañeda, sino también por Arizcorreta, Revilla, Escudero, Villagrán, Fernández Alfaro, Velázquez, Gómez Tagle y Díaz González.

Tocó argumentar contra esos proyectos a Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María del Castillo Velasco, quienes concluyeron su intervención

enfatisando que la revolución había provocado muchas víctimas y sacrificios, y había costado al país mucha sangre como para volver al estado de cosas anterior. En efecto, el desarrollo histórico del país no podía retroceder a los tiempos en que se había eliminado a Iturbide, ya que desde entonces habían transcurrido más de treinta años, en los cuales se dieron grandes pasos a favor de los derechos del hombre. La nueva Constitución confirmaría el régimen federal, tal y como había ocurrido en 1824, pero además plasmaría una declaración de derechos del hombre, algo que se había evitado hasta entonces.¹²

No obstante, el mismo día del segundo proyecto, el 23 de julio, fue presentada otra proposición muy semejante por Santos Degollado, Joaquín Degollado, Rosas, Barragán, García Granados, Vallarta, Lemus, Herrera, Rojas, Sierra, Morales, Langlois, Fernández Alfaro, Velázquez, Aranda y Dorantes y Ávila; dicha iniciativa se pronunciaba igualmente porque el proyecto de Constitución fuera el texto de 1824, sobre el cual se deberían comenzar a discutir las reformas.

Pero la mayoría de los diputados “puros”, aunque coincidían en el régimen federal de la Carta de 1824, se proponían garantizar los derechos del hombre y subordinar el Poder Ejecutivo al Legislativo, entre otras cuestiones que resultaban contradictorias con el espíritu de aquella Constitución. Ninguna Constitución, como la de 1857, plasmaría el predominio del Congreso sobre los demás poderes, particularmente el Ejecutivo.

Aunque superado este punto de vista y presentado el proyecto de nueva Constitución para su discusión, en agosto de 1856 se fundó el periódico *La Opinión* por Ignacio Montero, con la clara intención de persistir en la propaganda a favor de la aprobación de los proyectos de su filiación, pues en marzo de 1856 promovió el levantamiento conservador de Castañeda y Arizcorreta.

El sector conservador del país no se había dado por vencido, ni con la salida de Santa Anna, ni con la presencia de algunos de sus representantes en el Congreso Constituyente, ni con la prensa periódica en Puebla de Antonio Haro y Tamariz. Sufragado y sostenido por el clero de ese estado, Comonfort, al frente del ejército, venció la rebelión y el día 31 del mismo mes y año aplicó como sanción al clero solapador la intervención del poder público sobre sus bienes. Con este escarmiento, el sector liberal del país comenzó a pedir más medidas en contra del clero nacional.

¹² *Idem.*, p. XVII. En el discurso pronunciado por Hilario Medina, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 5 de febrero de 1957 señaló: “De la rica herencia que recibimos de aquel código [Constitución de 1857] ocupan lugar preferente Los Derechos del Hombre, hoy Garantías Individuales, y el Amparo. Aquellos hombres se adelantaron a otros muchos países al afirmar en el artículo 1 ‘El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. Todas las leyes y todas las autoridades del país deben sostener y respetar las garantías que otorga la presente Constitución.’ Este enunciado no es el de un estéril individualismo como se ha dicho; es mucho más que una doctrina social: es el concepto filosófico del hombre, la humanidad.”

Por otra parte, con relación a la aprobación de la Ley Juárez sobre la administración de justicia, se rindió dictamen el 12 de abril de 1856, en donde se polarizaron las opiniones sobre el papel del clero: “¿Quién dejará de atribuir en gran parte los males que hemos sufrido a la existencia de las prerrogativas y exenciones que con tanto ahínco defienden los amigos del retroceso? Si, pues, por resultado práctico, antes encubiertos y ahora es altamente pernicioso al progreso de la nación, nada tan justo, tan político, tan conveniente, como aprobar, bajo este respecto, la ley de administración de justicia, que fue un gran paso para la conquista de la igualdad republicana”. Y así fue aprobada en las sesiones del 21 y 22 de abril de 1856. La separación entre el Estado y la Iglesia comenzó con estas discusiones; sin embargo, no resultó fácil ni rápido, pues la libertad de cultos no pudo ser aprobada en esa ocasión, sino hasta 1873.

El Congreso Constituyente tuvo, sin embargo, que librar varios conflictos con el Poder Ejecutivo interino. Para entonces no había partido político o facción que estuviese aliada. Los moderados, los puros y los conservadores estaban totalmente distanciados, pues cada uno se sentía agraviado por algún acto del otro grupo. A los liberales puros de les acusaba de intemperados por su juventud. Zarco, en las páginas de *El Siglo XIX*, recogió la acusación el 24 de junio de 1856 y argumentó:

Verdad es que en el Congreso hay una mayoría de hombres nuevos; pero estos hombres nuevos, no porque no han servido bajo todos los regímenes, no porque no han sido ministros, no porque les falte habilidad para intrigar y lleven a cabo torpes manejos, deben ser vistos con desdén por los que se sueñan hombres del Estado. Los hombres nuevos de la asamblea, son los elegidos del pueblo, son los hijos de la última revolución que proclamó la reforma, y si no tienen esa facilidad de algunas celebridades parlamentarias para defender indistintamente el pro y el contra de una cuestión, y jugar a un tiempo con todos los partidos, tienen, sí, profundas convicciones, tienen fe en las ideas democráticas, valor para llevarlas a cabo, y obran conforma a su conciencia sin doblegarse a las órdenes de ningún jefe.

Según María del Carmen Ruiz Castañeda, los motivos secundarios que se agolparon para alejar a Comonfort del Congreso, fueron los despachos militares expedidos por Santa Anna y la discusión de la probable anexión de Coahuila a Nuevo León. Por otra parte, la prensa conservadora fustigó esas divergencias.

El 6 de junio de 1856 se suscitó un debate sobre la revisión de un decreto de Santa Anna que había permitido de nuevo la entrada de la Compañía de Jesús a México. Ignacio I. Vallarta, defendiendo el dictamen de la comisión, propuso la derogación del decreto con la consecuente prohibición del establecimiento de los jesuitas; con este motivo, los conservadores argumentaron que si se votaba así se atentaría contra la religión, a lo cual Vallarta manifestó que los jesuitas sólo eran una forma de organización dentro del culto católico pero no eran el culto por sí mismo.

El siguiente punto sobre religión fue la aprobación de la ley de desamortización de bienes eclesiásticos, que por obra de Miguel Lerdo de Tejada se expidió el

26 de junio de 1856 dentro de las sesiones del Congreso Constituyente. El arzobispo de México protestó de forma enérgica por la ley, y propuso que se sometiera a la decisión del Papa esta materia. Ezequiel Montes, en su carácter de Secretario de Justicia, le respondió que en asuntos nacionales ninguna otra autoridad, más que la nacional, tenía la facultad de decidir. La excomunión para todo aquél que jurara obediencia a la nueva Constitución fue la reacción de la Iglesia Católica.

El 10 de julio de 1856 empezaron las discusiones más importantes sobre el título primero de la Constitución, relativo a los derechos humanos. Su inspiración fue primordialmente la declaración francesa de derechos humanos promulgada el siglo anterior. El primer debate ocurrió cuando Ignacio Ramírez se atrevió a impugnar el preámbulo del proyecto constitucional, en el cual se invocaba el nombre de Dios. Ramírez refuta esta alusión, ya que “es muy respetable el encargo de formar una Constitución para que yo la comience mintiendo”, y aseveró que no había tal representación divina para promulgar la Constitución. “La Comisión, prosigue Ramírez, por medio de estas palabras, nos eleva hasta el sacerdocio (...) nos obliga a caminar de inspiración en inspiración hasta convertir una ley orgánica en un verdadero dogma”.

La Constitución se promulgaba por la soberanía del pueblo, la cual era inalienable, indelegable –concepción Rousseauniana- e imprescriptible. “El artículo constitucional –mencionó Del Castillo Velasco- dice reside y no residió (en el pueblo), porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, no las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece la propia Constitución, pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo”.

“El poder público se instituye para beneficio del pueblo –prosigue Del Castillo- , porque éste, al constituir un gobierno, no instituye un soberano, sino un delegado y como no puede ser que el pueblo quisiera obrar en contra suya, sino en su bien, necesariamente el establecimiento y la institución del poder es para bien del pueblo”.

En el artículo 40 del proyecto de Constitución se establecía que a partir del año 1860, para ser ciudadano, se requeriría saber leer y escribir. Esta disposición causó conmoción y permitió apreciar el avance político que hizo el Congreso sobre esta materia, no obstante al final este requisito fue suprimido. El diputado Peña y Ramírez objetó la disposición, ya que “las clases indigentes y menesterosas no tenían ninguna culpa”, debido a que es obligación del poder público velar por la instrucción pública.

Al continuar las discusiones, hubo un debate en torno a la forma de elección popular que se debería adoptar para la renovación de los poderes. Según Zarco y Ramírez, las elecciones deberían ser directas, mientras que Olvera y Moreno opinaban que lo conveniente, dada la ilustración de la población, era una elección indirecta. Zarco y Ramírez aseveraron que la elección indirecta lo sería tan sólo de la voluntad de un grupo de electores y no del pueblo, por lo

que insistieron en el contacto popular directo. Durante todo este siglo campeó la elección indirecta.

El primer Congreso constitucional posterior al Constituyente se instaló en el mismo año de 1857, y en él participaron varios diputados que habían participado en aquél. Por no haber número suficiente de diputados, el primer Congreso abrió sus sesiones hasta el 8 de octubre de 1857 y funcionó durante poco tiempo, pues el 20 de diciembre del mismo año, debido al pronunciamiento de Comonfort a través del Plan de Tacubaya, se le clausuró y se aprehendió a su presidente Isidoro Olvera. De esta manera comenzaría la guerra de Reforma.

El Poder Legislativo interrumpido por la guerra civil, se reinstaló a través del segundo Congreso el 9 de mayo de 1861, que comenzó con un período extraordinario de sesiones, funcionando de esta forma hasta el 31 de julio de ese mismo año. Este Congreso es el primero en el cual los diputados, en lugar de juramentar ante la *Biblia*, protestaron el cargo sobre las Leyes de Reforma. Con este mismo Congreso comenzó la práctica de nombrar comisiones para “visita” a los Ministerios o Secretarías del Ejecutivo.

De la misma manera, este Congreso varió el período ordinario de sesiones y trasladó su inicio al 15 de septiembre de 1861, conmemorando así la independencia mexicana y cambiando la antigua fecha del 1° de enero para inicio de sus sesiones. Cabe mencionar que en los anteriores gobiernos se celebraba la independencia el 27 de septiembre, pues en dicha fecha se consumó el movimiento con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

Con la Constitución de 1857 se establecieron dos períodos de sesiones y una diputación permanente. La diputación permanente había sido creación de la Constitución, para sustituir parcialmente las funciones del Consejo de Gobierno que había funcionado desde 1824 hasta 1853. Esta diputación volvió a convocar a sesiones extraordinarias el 21 de agosto y se instalaron el 29 del mes de septiembre de 1861. En este período, el Congreso pidió la renuncia de Juárez, quien le contestó que la Ley Electoral de 1857 no le permitía presentar dicha renuncia. Igualmente, el segundo Congreso exculpó a Santos Degollado de las acusaciones formuladas en su contra ante el Congreso Constituyente.

Este interesante Congreso cerró su primer período el 15 de diciembre de 1861, mientras que el 15 de abril de 1862 volvió a abrirse, concluyendo su último período el 1° de junio de 1862.

Después sobrevino la invasión francesa y de manera tardía, en septiembre de 1862, se instauró el tercer Congreso, que tendría un atropellado primer período de sesiones por falta de *quórum*. Al alcanzar un segundo período de sesiones en abril de 1863, se acordó otorgarle facultades extraordinarias al presidente de la República y, prácticamente, desintegrarse el 27 de mayo de 1863 con la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, que a la sazón era diputado.

El 16 de junio de 1863 el ejército francés decidió constituir una Junta Superior de Gobierno, integrada por 35 individuos designados, que nombrarían a un

Poder Ejecutivo Colegiado y que también votaría a los 215 integrantes de la Asamblea de Notables, la cual funcionaría como órgano Legislativo.

La Asamblea de Notables comenzó a sesionar el 8 de julio de 1863 bajo la presidencia de Teodosio Lares, presentando desde esta primera sesión un dictamen sobre la forma de gobierno y debatiendo sobre la monarquía moderada que situó a México bajo el virtual protectorado de Francia.

La legislación imperial fue prolija e importante. Además del Estatuto Orgánico del Imperio que constituyó a México como monarquía, se expidió el primer Código Civil del país y se avanzó en la elaboración de los otros códigos según el modelo napoleónico.

El 21 de junio de 1867 concluyó el Segundo Imperio Mexicano y al mes siguiente el presidente Benito Juárez convocó a elecciones, en las cuales resultó reelecto. De esta manera, su estancia en el poder se prolongó por otros cuatro años.

El primer Congreso republicano que se inauguró después de la invasión francesa, abriendo sus sesiones el 18 de diciembre de 1867 y fue considerado como el IV Congreso Constitucional. Su cronista fue Pantaleón Tovar (*Historia parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional*, 1872), quien fue testigo del gran reto que tuvo esta Legislatura al reconstruir el país después de la prolongada guerra civil. La amnistía para quienes habían colaborado con el Segundo Imperio ocupó gran parte de los trabajos de este Congreso.

A partir del 15 de septiembre de 1869 se inauguraron las sesiones del quinto Congreso Constitucional y con ello la tradición de inaugurar las sesiones el día del inicio de la independencia. Este Congreso fue de gran trascendencia para la definición de las relaciones entre la Federación y los Estados, en particular en lo que se refería a la responsabilidad política y al auxilio federal. El desarrollo del trabajo parlamentario requirió de más de cuarenta comisiones integradas cada una de ellas con tres miembros, lo cual fue una innovación.

Este V Congreso contribuyó con las instituciones constitucionales quizá como ningún otro, pues conoció de acusaciones contra el gobernador de Querétaro, Julio María Cervantes; de Chiapas, José Pantaleón Domínguez, y de Oaxaca, Félix Díaz. Asimismo, actuó contra el diputado Juan Carbó por responsabilidad oficial. En este Congreso se propuso la creación de un procedimiento constitucional ante el Poder Judicial, para dirimir controversias sobre competencias entre los Estados y la Federación. Este procedimiento se incluiría en 1917 con el nombre de “controversias constitucionales”, que son la esencia de los procedimientos sustanciados actualmente ante la Suprema Corte de Justicia.

Con cuatro periodos de sesiones, este quinto Congreso terminó el 31 de abril de 1871 bajo la presidencia de Ezequiel Montes.

La madurez parlamentaria que se perfiló en este Congreso continuó mostrándose durante el sexto Congreso Constitucional. El presunto diputado

Manuel María de Zamacona explicó, durante el proceso de calificación de credenciales, las etapas que el Colegio Electoral debía observar:

1. Instalación de la junta previa.
2. Celebración de la junta previa, donde se examina si están las condiciones necesarias para que sea celebre la junta preparatoria.
3. Celebración de la junta preparatoria, donde se verifican los poderes de los presuntos diputados para recibir la protesta de ley y organizar la mesa del Congreso.
4. Instalación del Congreso, a cargo del presidente de la Comisión Permanente del Congreso anterior.

La integración de este Congreso fue problemática. La discusión interminable de las credenciales de los presuntos diputados provocó que la relación de diputados de esta Legislatura no se diera a conocer de manera pública. Sin embargo, con estos diputados, que fueron aprobados por el Colegio Electoral sin expresar su Distrito, el 16 de septiembre de 1871 abrió su primer periodo de sesiones el sexto Congreso, siendo su primer presidente Gabriel Mancera.

El artículo 62 de la Constitución de 1857 determinaba que durante cada año del bienio de las Legislaturas hubiera dos períodos ordinarios de sesiones: el primero empezaría el 16 de septiembre hasta el 15 de diciembre y el segundo sería del 1° de abril al 31 de mayo.

Como las leyes electorales no requerían la vecindad ni el origen de los diputados en sus respectivos distritos, lo cual comenzaría a exigirse a partir de la ley de 1911, gran número de diputados eran electos simultáneamente en varios Distritos del mismo o distintos estados, por lo que la Ley Electoral de 1857 estableció en su artículo 41 la regla de que un diputado electo simultáneamente en dos o más distritos debería optar por representar:

- a) El distrito en el que fuere vecino, o en caso contrario
- b) El distrito por el que fuere natural, o
- c) El distrito por el que decidiera la suerte.

Los suplentes asumirían la representación de los distritos restantes. Una de las discusiones más acaloradas fue la relativa a la naturaleza y límites de las facultades extraordinarias para legislar, que tuvo lugar del 10 de noviembre al 2 de diciembre de 1871, y en cuyo desarrollo hubo muchas críticas para el presidente Juárez, quien había ejercido esta prerrogativa.

La clausura de esta Legislatura se verificó el 31 de mayo de 1873, siendo Manuel Romero Rubio su presidente. La Comisión Permanente de esta Legislatura nombró una comisión especial para instalar el siguiente Congreso.

En la Junta previa de agosto de 1873, esa comisión elaboró una lista de los presuntos diputados del Séptimo Congreso Constitucional y procedió a designar la presidencia, dentro de dicha lista, a la comisión de poderes del nuevo Congreso. Las sesiones abrieron el 16 de septiembre de 1873 bajo la presidencia de Nicolás Lemus, siendo su clausura el 31 de mayo de 1875 con

Julio Zárate como presidente. Entre los logros de este Congreso se encuentran las reformas constitucionales del 25 de septiembre de 1873 y del 13 de noviembre de 1874, que incluyeron las Leyes de Reforma y la reforma legislativa de Juárez a la Constitución, entre las que se encontró la de reinstaurar el Senado, con facultades exclusivas.

En este Congreso se ventiló en la Suprema Corte de Justicia un juicio de amparo que resalta en los *Anales de la Jurisprudencia Mexicana*: el Amparo Morelos. Este caso judicial fue conocido así, porque versó sobre la legitimidad del gobernador de Estado de Morelos, quien se había reelecto en el cargo, contra lo dispuesto por la Constitución estatal, la cual si bien se había pretendido reformar para permitir la reelección, la reforma no había seguido el procedimiento mandado por ella misma, y por lo tanto, carecía de validez. En este caso, la Suprema Corte desconoce la declaratoria de elección que mediante decreto la Legislatura del Estado había expedido, siendo, en consecuencia, una abierta confrontación con la facultad de calificación electoral que los Congresos Mexicanos se habían arrogado desde los inicios de nuestra vida independiente. Hay que señalarlo, que este fue el inicio de la justicia electoral en nuestro país.

No obstante, en 1875, contra la resolución de la Suprema Corte, este Congreso Federal aprobó un decreto creando la doctrina de no justiciabilidad de cuestiones políticas y poniendo fuera del alcance de la justicia, las resoluciones de los Congresos como colegios electorales. Esta doctrina legislativa fue terminada en 1996 con los tribunales electorales que nuestra Constitución estableció.

El VIII Congreso Constitucional fue el primero bicameral, bajo la reformada Constitución de 1857. Comenzó el 15 de septiembre de 1875 y el Senado atrajo la atención pública. Agapito Pizá fue su primer cronista a través de su *Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores* (1882) Este Congreso enfrentó y definió los procedimientos legislativos, además de fijar las normas que regularían las relaciones entre ambas Cámaras. Su última sesión se celebró el 31 de mayo de 1878, por lo que la duración de este Congreso fue de tres años, debido a la interrupción que sufrió durante la Revolución de Tuxtepec en 1876.

El siguiente Congreso constitucional, ya porfirista, inició el 16 de septiembre de 1878 y concluyó el 31 de mayo de 1880. La influencia de Porfirio Díaz comenzó a erosionar la independencia de este Congreso, que aprobó la reelección mediata, después de transcurrido un período presidencial.

A partir del décimo Congreso Constitucional la normalidad en los períodos bianuales no fue perturbada gracias a la paz porfiriana, y la sombra del Ejecutivo Federal se impuso en su recinto, dominándolo de manera férrea.

La libertad volvió al Poder Legislativo hasta el vigésimo sexto Congreso, ya que la revolución social triunfante garantizó, a través de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, elecciones libres y representantes populares en total

cabalidad. Esta Legislatura comenzó el 15 de septiembre de 1912 y fue obligada por Victoriano Huerta a clausurar sus sesiones en octubre de 1913.

Esta Legislatura fue el semillero del Congreso Constituyente de Querétaro, no sólo por los 31 diputados que integraron ambos órganos de representación, sino por las ideas y argumentos que aparecieron en la XXVI Legislatura: el requisito de vecindad de los candidatos, la función de investigación del Poder Judicial, el parlamentarismo frente al presidencialismo, fueron algunos temas recurrentes en el Congreso Constituyente surgidos a raíz de esta Legislatura.

El Congreso Constituyente que se reunió en Querétaro de noviembre de 1916 a febrero de 1917 fue peculiar por diversas razones. Como era de suponerse, no recibió ni coincidía ningún número de identificación, pues no era una legislatura ordinaria. A diferencia de todos los constituyentes anteriores, éste fue el primero que sesionó fuera de la ciudad de México, como ya lo señalamos, con el propósito de aprobar una serie de reformas sustanciales a la Constitución de 1857. Este único propósito aparta a la Asamblea de Querétaro de todos sus representantes, puesto que las anteriores habían funcionado como Congresos ordinarios, expidiendo leyes y debatiendo decretos no relacionados necesariamente con la Constitución. En cambio, en 1916 el Congreso sólo se reunió un par de meses para discutir un nuevo proyecto de Constitución.

La convocatoria del primer jefe del Ejército Constitucionalista fue publicada el 19 de septiembre de 1916, y el Congreso Constituyente comenzó sus labores el 1° de diciembre del mismo año, dándolos por concluidos el 5 de febrero de 1917 con la expedición de la Constitución que aún nos rige.¹³

Parlamentarismo

Después del Congreso Constituyente prosiguió la XXVII Legislatura, que se reunió el mismo año de 1917. La existencia de comisiones en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión obedece a los criterios de división del trabajo de estos cuerpos legislativos y de la especialización en dicho trabajo. Es un hecho de fácil comprobación que las asambleas legislativas se toman cada vez menos viables para desarrollar en su totalidad el abrumador trabajo parlamentario, de allí que los proyectos legislativos sean en su mayoría producto de un grupo de especialistas sin el carácter de parlamentarios y no de iniciativas de legisladores.

¹³ Manuel González Oropeza, *El Congreso Constituyente Federal en Querétaro*, en: *80 Aniversario Homenaje de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Senado de la República, LXI Legislatura, 1997, México, p. 145-156; "El congreso constituyente mexicano 1917, teoría e incidencias," en: *Altamirano* Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, Año 3, Segunda época, febrero-marzo del 2000, No. 14, LVI Legislatura, Chilpancingo, Guerrero, p. 55-78; "El Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917)," en: *Revista Lex, Difusión y Análisis. Suplemento Ecología*, No. 150, Tercera Época, Año XI, Diciembre de 2007, Editora Laguna, México, p. 18-26.

La existencia de comisiones en el seno de las Cámaras fue connatural a la reglamentación del Congreso. Desde el primero y mal denominado *Reglamento del Soberano Congreso*, decretado por el Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823, ya se prevén y clasifican dos grandes tipos de comisiones cuyo criterio aún es válido hoy en día: comisiones permanentes y especiales. Este reglamento previno en su artículo 67, el cual señala:

Para facilitar el curso y despacho de los negocios se nombrarán comisiones particulares que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución, a este efecto se les pasarán todos los antecedentes, pudiendo ellas pedir por medio de sus presidentes las noticias, expedientes o constancias que necesiten, no siendo de aquellas que exijan secreto cuya violación pudiera ser perjudicial al servicio público.

Esta primera Ley Orgánica, denominada *Reglamento*, porque no requería la promulgación del Ejecutivo y, en consecuencia, no podían ser votadas, previó diecisiete comisiones permanentes, cuya característica consistió en que funcionarían durante el periodo en que la Legislatura durara electa. Estas comisiones originarias fueron: de Constitución, Legislación, Gobernación, Justicia, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública, Hacienda, Agricultura, Minería, Artes e Industria. Comercio, Infracciones de Constitución, Libertad de Imprenta, Policía y Gobierno Interior y, finalmente, Peticiones (artículo 69).

Por otra parte, la ley estructuró seis comisiones especiales, cuyas funciones serían transitorias. Estas comisiones fueron: de Poderes, Patronato y Concordato, Moneda, Colonización o Población, Manifiesto y de Corrección de Estilo. Esta ley, que marcó la pauta para las subsecuentes reglamentaciones, determinó ciertos principios que es conveniente considerar:

- a) Creación y supervisión flexible de comisiones, tanto permanentes como especiales, por parte de las Cámaras (artículo 71).
- b) Integración mínima y máxima de las comisiones, con cinco y nueve miembros respectivamente.
- c) Designación de los integrantes de las comisiones por parte del presidente y cuatro secretarios del Congreso (artículo 73).
- d) Membresía limitada a dos comisiones permanentes como máximo (artículo 74 y 75).
- e) Libre asistencia de los miembros del Congreso a las sesiones de trabajo de cualquiera de las comisiones (artículo 77).
- f) Uniformidad de comisiones en ambas cámaras.

El sistema de Comisiones que se originó en el Parlamento inglés y se trasplantó al Congreso de los Estados Unidos, había recibido un incipiente desarrollo para los años en que México logró su independencia y reorganización. En los Estados Unidos, apenas en 1802, se había instaurado con carácter permanente a una comisión, y hacia 1816 se había implementado la creación de comisiones de conformidad con las áreas de la administración pública, sobre todo para vigilar el ejercicio presupuestal de las seis dependencias administrativas.

La segunda Ley Orgánica del Congreso, mal llamada *Reglamento Parcial del Gobierno Interior*, fue publicada el 23 de diciembre de 1824. Entre las modificaciones que introdujo se cuenta, en primerísimo lugar, la creación de una nueva comisión permanente cuya vigencia ha sobrevivido desde entonces como la Gran Comisión, ahora sustituida por la Junta de Coordinación Política.

Su integración se determinó por los diputados o senadores más antiguos de cada uno de los estados o territorios representados ante el Congreso. Este es un principio de antigüedad propio de los países con carrera parlamentaria y que en México no existe precisamente por la ausencia de dicha carrera. La atribución de la Gran Comisión ha consistido, desde entonces, en nombrar a los miembros de las comisiones permanentes y especiales (artículo 58) ante una mayoría absoluta de votos de sus integrantes.

Esta ley fue la primera en otorgar el carácter subordinado de las comisiones al pleno del Congreso. Dicha característica ha persistido en nuestro sistema de comisiones a diferencia de otros sistemas como el de los Estados Unidos, el cual permiten a las comisiones en la práctica parlamentaria meter los proyectos y no someter los dictámenes correspondientes al pleno del Congreso. Aunque en México la práctica parlamentaria ha observado que las comisiones respectivas pueden no rendir de hecho algunos dictámenes, y sólo los reviven decenas de años después para el solo efecto de archivarlos, por “extemporáneos”; la regulación del Congreso prescribe desde 1824, como regla, que: “cuando alguna comisión creyere que conviene demorar o suspender el curso de algún negocio, nunca podrá hacerlo por sí mismo, sino que abrirá dictamen exponiendo esa conveniencia a la Cámara en sesión secreta y la resolución será publicada” (artículo 69). Esta tendencia se complementó con la disposición (artículo 86) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del 20 de diciembre de 1897, que vinculó a las comisiones para que rindieran su dictamen dentro de los quince días posteriores a la recepción del proyecto.

Esta ley fue adicionada el 2 de febrero de 1828 para incluir por primera ocasión la denominada “sección” del Gran Jurado, en los asuntos de responsabilidad política. Aunque esta adición, así como la ley sobre ella, que posteriormente se publicó el 29 de octubre de 1840 bajo la denominación de *Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional*, no le atribuye el carácter específico de comisión, debe considerarse como tal desde 1828, ya que se le asignó desde entonces una atribución propia del Congreso, y sus integrantes eran nombrados a través de la Gran Comisión como a los demás miembros de las restantes comisiones. El Gran Jurado fue confirmado en su carácter de Comisión Permanente mediante la Ley Orgánica del 20 de diciembre de 1897 (artículo 68).

A partir del primer “reglamento” especializado para regular la organización y funcionamiento de una comisión del Congreso, como lo fue el del Gran Jurado de 1840, se cumplió la vía de un ordenamiento especializado para signar las respectivas funciones a otras comisiones, aunque la Comisión Permanente no es una comisión típica, puesto que lo es para desarrollar ciertas atribuciones que competen al Congreso en su totalidad. La segunda ley especializada fue el

Reglamento Provisional para el Gobierno de la Diputación Permanente, del 30 de marzo de 1844.

En esta primera ley sobre la diputación o Comisión Permanente, se introduce la modalidad de estructurar nuevas subcomisiones que complementan más los principios de división del trabajo y especialidad. En el caso, la Diputación Permanente contuvo una comisión permanente de policía, así como la posibilidad de crear comisiones especiales (artículo 5°). Esta tendencia a crear subcomisiones fue consolidada a partir de la ley de 1897, la cual previno que “cada Cámara podía aumentar o disminuir el número de estas comisiones y subdividir las en los ramos correspondientes” (artículo 79).

El sistema de subcomisiones ha tenido un desarrollo inusitado en los Estados Unidos, en donde a partir de la década de los sesenta en el Senado, y de los setenta en la Cámara de Representantes, ha propiciado una teoría sobre la formación de las decisiones políticas, denominada del “subgobierno”, que involucra a las subcomisiones, a los órganos burocráticos y a los grupos de interés sobre una materia específica y, a través del concurso e interacción de las tres partes, se aprueban las políticas pertinentes.

En contraste, México ha observado una decadencia en la fragmentación del trabajo parlamentario y ha implementado mecanismos centralizadores en las decisiones políticas, fundamentalmente a través de la disciplina de partido político que ha provocado coaliciones y grupos parlamentarios. El papel de la Junta de Coordinación Política, a través de su virtual poder de asignación de comisiones complementó esta tendencia mexicana. Actualmente, la rotación de la mesa directiva ha evitado el control del Congreso por un solo partido político.

Con la promulgación de la ley de 1897, que sirvió en gran medida como modelo del denominado *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* del 20 de marzo de 1934, se incluyeron varias innovaciones, según ya hemos adelantado en los párrafos anteriores. Se empieza con la transformación progresiva de las comisiones especiales en permanentes, cuya tendencia va a proseguir en 1934. Se introducen nuevas comisiones como la denominada de Presupuestos y Cuentas, así como la Inspectoría o de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Una importante innovación la constituye la facultad de las comisiones no sólo para requerir documentos oficiales, sino también para poder entrevistarse o hacer comparecer a secretarios de Estado, así como con otras comisiones de la Cámara colegisladora de que se trate. Con esta atribución se amplía la función investigadora de las comisiones para allegarse todos los elementos de convicción a efecto de rendir su dictamen.

La rendición del dictamen correspondiente constituye la tarea fundamental de las comisiones, tanto desde 1897, como después con la ley de 1979. En otros sistemas, las comisiones han tenido como objetivos colaterales una diversidad de metas, tan abundantes que la literatura no agota la riqueza de intereses que pretende estudiar. De esta manera, los integrantes de comisiones en los

Estados Unidos juzgan de capital importancia su membresía en determinadas comisiones y subcomisiones con fines tales como:

- a) Proyección política personal, tendente a propiciar su reelección o a consolidar su carrera parlamentaria política.
- b) Incremento de su prestigio personal y profesional.
- c) Publicación de ideas, causas o movimientos a través de audiencias o hechos públicos.
- d) Ejercicio de funciones de supervisión y vigilancia tanto de los grupos de interés como de los órganos de la administración pública.

La Ley Orgánica General del 25 de mayo de 1979, además de corregir la equivocada designación del ordenamiento (“Reglamento”) que había organizado al Congreso desde 1823, a consecuencia de la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977, introduce elementos distintivos que merecen un comentario.

Por primera vez en la regulación de las comisiones, la ley de 1979 determinó expresamente las diferentes comisiones que deberían integrar ambas Cámaras. Aunque a partir de 1824 las leyes respectivas autorizaban a cada Cámara a crear comisiones tanto permanentes como especiales para la mejor conducción de sus tareas, las leyes uniformaban la existencia y designación de comisiones para ambas cámaras.

Con esta diferenciación, se aprecia que el Senado continuó el modelo de la ley de 1934 en la terminología y clasificación de las comisiones, mientras que la Cámara de Diputados introdujo una nueva clasificación entre cuyos elementos destacan dos:

- a) Contempla la formación de una Comisión transitoria para la función de investigación del congreso respecto al proceder del sector paraestatal, que le fue asignada mediante la reforma política de 1977. En la Cámara de Diputados es denominada Comisión Transitoria de Investigación, y en la de Senadores se encuentra dentro del rubro de “Comisiones Transitorias”.
- b) Introduce la denominación de “Comité” para las funciones operativas de la propia Cámara, abandonándolas nominalmente como comisiones.

Por último, convendría considerar la importante función de las comisiones transitorias nombradas de manera específica para realizar múltiples objetivos, desde los concernientes al protocolo parlamentario hasta los de importante carácter político.

La investigación de hechos que impactan a la opinión pública o que implican gravedad a las instituciones políticas, ha propiciado la designación de este tipo de comisiones.

En la formación de estas comisiones ha destacado la labor política que desempeña el Senado. Desde los inicios de la Constitución de 1917, el Senado

ha designado a un grupo de sus miembros para desempeñar funciones de investigación relacionadas con sus facultades exclusivas. El primer caso se dio el 19 de febrero de 1923, en el que se designó una comisión para investigar hechos del gobernador de Coahuila Arnulfo González, en los que estaban involucrados un desafuero de la Legislatura, una solicitud de auxilio federal y un conflicto de poderes.

Otros casos que podemos mencionar son los siguientes:

- a) Investigación del gobernador de Nayarit Pascual Villanueva, el 25 de octubre de 1923.
- b) Investigación del golpe de Estado de la legislatura al gobernador, ocurrida en San Luis Potosí el 19 de noviembre de 1925.
- c) Investigación de diversos hechos acaecidos en el Estado de Morelos el 28 y 29 de diciembre de 1927.
- d) Investigación de hechos en Puebla ventilados en el Senado en sus sesiones del 8 de octubre, 28 de diciembre de 1928 y del 7 de octubre de 1920.
- e) Investigación por actos del gobernador de Zacatecas por haber destituido a un presidente municipal, el 7 de octubre de 1939.

Estas comisiones de investigación se han designado igualmente para el esclarecimiento de actos o delitos que han conmocionado a la opinión pública, aunque no se hayan tratado cuestiones políticas relacionadas con los Estados o con autoridades. Así se ha designado una Comisión para investigar el homicidio del hermano del entonces senador Flores Mancilla el 5 de septiembre de 1944.

Los diputados duraban dos años en funciones hasta 1934, cuando la XXXVI Legislatura fue electa por tres años y, a partir de esta fecha todos los diputados son electos por dicho periodo de tiempo.

A pesar de estos antecedentes, las Cámaras han nombrado discrecionalmente estas comisiones; aunque el Senado se ha negado en determinadas circunstancias a designarlas para efectos de investigación. Un ejemplo lo constituye el caso Tabasco del 24 de octubre y 17 de diciembre de 1928.

Con la nueva *Ley Orgánica del Congreso General*, publicada en el *Diario Oficial* el 3 de septiembre de 1999, hay una descripción detallada del funcionamiento de las Cámaras y de las sesiones, a lo largo de sus 135 artículos. Se da un cambio significativo de nombres de las Comisiones y Comités, consolidando diversos nombres de anteriores comisiones, a partir del 15 de marzo de 2000.

La Gran Comisión que se reestructuró desde el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, fue consolidada en la *Ley Orgánica del Congreso* expedida en 1979. Sin embargo, esta Gran Comisión fue transformada por la reforma a la *Ley Orgánica* de 1994 para crearla como *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*. Un último cambio se

experimentó con la nueva *Ley Orgánica del Congreso*, vigente en la actualidad, para denominarse Junta de Coordinación Política.

Las facultades exclusivas de las Cámaras han contado con un gran desarrollo a lo largo de su aplicación y en la actualidad se consideran tan importantes como las facultades compartidas legislativas.

Con la pluralidad y democracia consolidada en el año 2000, México está preparado para fortalecer a los Congresos y que estos jueguen el papel que sus predecesores jugaron en la formación de instituciones y en el equilibrio de poderes.

Capítulo Segundo

LA CÁMARA DE DIPUTADOS COMO COLEGIO ELECTORAL

La rica experiencia constitucional de nuestro país no se agota en el entendimiento de cómo llegamos a ser una República a pesar de emperadores como Agustín de Iturbide y Maximiliano de Habsburgo, o tener un sistema federal a pesar de Lucas Alamán y Antonio López de Santa Anna; sino que el elemento más característico y a la vez paradójico es el de cómo llegamos a implantar un sistema presidencial.

A pesar de los continuos abusos de poder del presidente mexicano durante el siglo XIX, lo cual provocó que la Constitución de 1857 depositara en el Poder Legislativo un mayor cúmulo de facultades y el mayor poder político; debido a las situaciones de emergencia que provocaban el uso de facultades extraordinarias, el Poder Ejecutivo fue ganando terreno a pesar del contrapeso que significaba Congreso, de ahí que el predominio político de Benito Juárez y Porfirio Díaz sea innegable, no obstante haber gobernado con una Constitución más proclive a los intereses del Congreso.

A pesar de que la Revolución Mexicana de 1910 tuvo entre sus objetivos el acabar con una dictadura presidencial, al momento de cambiar la Constitución, desde el proyecto presentado por Venustiano Carranza, el poder presidencial quedó no sólo intacto, sino que se transformó el sistema favorablemente hacia un presidencialismo fuerte y consolidado. Desde este punto de vista, Carranza es heredero de la tendencia de Juárez y Díaz hacia el poder presidencial.

Sin embargo, este proyecto, el cual finalmente fue aprobado y ha ido creciendo en los setenta años de vigencia de la Constitución entonces adoptada, no pasó inadvertido y sin debate, pues en el mismo año en que se aprobaba la Constitución, se presentaba un proyecto por diputados constituyentes para transformar el presidencialismo en un parlamentarismo.

Analizar los proyectos de parlamentarismo en México¹⁴ es una tarea que no se ha realizado, pero demuestra que todas nuestras instituciones constitucionales han sido configuradas no por azar o imitación, sino que han sido producto del más depurado proceso histórico de razonamiento.

Desde un principio, las propuestas parlamentarias del siglo XX demuestran un claro objetivo de limitar el exceso de presidencialismo y ofrecer una vía para democratizar a la sociedad mexicana.

Quizá el primer intento para implantar el sistema parlamentario en México se da en el contexto de la célebre XXVI Legislatura, denominada “maderista.”

¹⁴ Esta parte se retoma del capítulo *Proyectos de Parlamentarismo en México*, de Manuel González Oropeza y Arturo F. Zaldívar Lelo de Larrea, en: *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, Tomo VI, p. 407-415.

En ella se daba un verdadero mosaico ideológico: diputados renovadores, liberales, reaccionarios y católicos, de todas las tendencias revolucionarias y no revolucionarias. Entre ellos los denominados reaccionarios, que después ocuparían diversas secretarías de Estado, en el periodo de Victoriano Huerta, estaban José María Lozano, Francisco M. de Olaguíbel y Nemerio García Naranjo, quienes tenían ligas políticas desde el Partido Reeleccionista que apoyó en 1910 la fórmula Porfirio Díaz-Ramón Corral. A este “triángulo” se les sumó Querido Moheno para formar un “cuadrilátero”, así conocido, que bloqueaba todas las medidas procedentes del presidente Francisco I. Madero. Entre las tendencias observadas destaca la de haber sido admiradores del sistema parlamentario, cuyas propuestas para su implantación causaron gran conmoción en la Cámara y en la opinión pública.¹⁵

La sublevación de Félix Díaz en Veracruz condujo a que la Cámara de Diputados inquiriera al secretario de Gobernación del régimen maderista, sobre diversas cuestiones políticas. Los diputados demandaban la comparecencia personal del secretario, mientras que el presidente Madero oponía el argumento de que las comunicaciones entre el Ejecutivo y sus secretarios y el Congreso de la Unión, deberían ser sólo por comisiones del Congreso que se acercaren o por escrito según había sido promovido por Benito Juárez desde 1867.

Este debate provocó que los ánimos se encendieran y que se propusiera la forma parlamentaria de gobierno, donde los secretarios formarían un gabinete completamente responsable ante el Congreso o Parlamento.

Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se agravaron con la disolución que Victoriano Huerta mandó hacer del congreso en 1913. Huerta y sus secretarios, entre los que ya figuraban los integrantes del “cuadrilátero”, pretendieron justificar la disolución del Parlamento como una institución democrática que está de acuerdo con los postulados de un sistema parlamentario.

Sin embargo, Huerta no era un rey, ni los secretarios eran un gabinete, ni –en suma– México era Inglaterra. Estos disparates fueron evidenciados en la obra de Manuel E. Cruz, quien en 1918 escribió un buen documentado libro que ilustra el sistema parlamentario en Inglaterra contrastando con las tradiciones políticas e idiosincráticas de México.¹⁶

Venustiano Carranza al presentar su proyecto de Constitución no perdió la ocasión para sostener al sistema presidencial y desechar el parlamentarismo. Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis de gobierno parlamentario?

Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de

¹⁵ Josefina MacGregor Gárate, *La XXVI legislatura, un episodio en la historia legislativa de México*, México, Cámara de Diputados, 1983, p. 67-69; Adrián Aguirre Benavides, *Errores de Madero*, México, Jus, 1980, p. 91.

¹⁶ *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*, México, Imprenta Franco-Mexicana, 1918, p. 472.

su seno, denominada “gabinete”. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando en su lugar una figura colectiva. En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? Obviamente en el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

El Parlamento se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes. Se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos. Pero entre nosotros no tendría ningún antecedente y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los Constituyentes de 1857.

Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos, muy bien organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse las funciones gubernamentales.

Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las condiciones a las que acabo de referirme, el gobierno se vería de manera constante en dificultades para integrar el gabinete que responda a las frecuentes crisis ministeriales.

Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado menor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado, pero para mí la prueba más palmaria de que es un sistema de gobierno del que no se puedan esperar grandes ventajas, está en los Estados Unidos del Norte, quienes tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, y no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario.¹⁷

El contundente rechazo de Carranza hacia el parlamentarismo persuadió de forma absoluta a los diputados constituyentes, y se tiene noticia de una iniciativa presentada en el curso de los debates para plantar el sistema parlamentario, elaborado por veinticinco diputados, el 17 de enero de 1917.¹⁸ No obstante, el proyecto no prosperó y siquiera se tomó en consideración.

Este intento frustrado no sofocó la convicción de sus autores cuando volvieron a ocupar un escaño en el primer Congreso ordinario posterior al a vigencia de la Constitución de 1917, y así volvieron a presentar un proyecto articulado sobre el sistema parlamentario.

Bajo la presidencia de Aarón Sáenz, la Cámara de Diputados conoció de un proyecto de reformas a la Constitución para cambiar el sistema presidencial, el 30 de diciembre d 1917. El proyecto fue suscrito por 53 diputados, entre los que se encontraban muy distinguidos congresistas, tales como el propio Sáenz,

¹⁷ Cfr. *Excélsior*, año I, tomo I, número 264, 6 de diciembre de 1917; *Revista Mexicana de Derecho Penal*, núm. 13, enero-febrero 1967, tercera época, p. 28 y 29.

¹⁸ Cfr. *Diario de los Debate del Congreso Constituyente*.

Luis Sánchez Pontón, Rafael Martínez de Escobar, Manuel García Vigil, Jacinto B. Treviño, Jesús López Lira, Basilio Vadillo, José Siurob y Antonio Ancona Alberto, entre otros. La iniciativa se envió a las comisiones unidas de puntos constitucionales.

Pero la presentación formal del proyecto fue la culminación del debate periodístico, en el cual *Excélsior* jugó un papel fundamental la preservación del sistema presidencial. Desde el 30 de noviembre de ese año constitucionalista se empezó a controvertir la presentación de un proyecto parlamentarista.

El 5 de diciembre el periódico *Excélsior* inició una serie de entrevistas a personajes connotados del carrancismo, para recabar sus opiniones sobre el proyecto; es evidente no compartieron los puntos de vista del proyecto.

Al día siguiente fue entrevistado Luis Manuel Rojas, expresidente del Congreso Constituyente, quién negó la posibilidad de establecer un sistema parlamentario, basado en que tal sistema implicaría forzosamente un cambio fundamental en la organización política de la República, además de constituir una novedad opuesta a nuestras tradiciones constantes. Rojas adelanta otro argumento muy peculiar de peso: el sistema propuesto tiende a desarrollarse en monarquías o en repúblicas centralistas, puesto que requiere de un gran parlamento central que para contar con la importancia debida, absorbe los poderes confiados a los otros poderes y niveles de gobierno. Rojas considera la idea de que el parlamentarismo es incompatible con el régimen federal, las inmediatamente afectadas serían las legislaturas de los estados.

José Natividad Macías, el autor del proyecto de Constitución, después de un recuento histórico, también concluye que la mayoría de los legisladores no considera que haya necesidad de cambiar el régimen presidencial.

Las editoriales publicadas no fueron menos pesimistas:

“Todavía, sin haber llegado ¡Dios de ello nos libre! Al régimen parlamentario, las Cámaras pondrán mucho plomo en las alas del poder público, acumularán muchos obstáculos al paro de una recta y concienzuda administración, desequilibrarán los presupuestos, comprometerán el crédito, embrollarán los problemas internacionales. No los dejemos, otorgándoles una omnipotencia peligrosa, atravesarse al paro de nuestra reconstitución y que sean sus pasiones, sus ambiciones y sus idealismos los que gobiernen y rijan nuestros más caros y preciados intereses.”¹⁹

Revisando el proyecto de 1917, en la exposición de motivos se analizaron los errores en México del sistema presidencial; consideran que el parlamentarismo es un régimen más avanzado, porque se basa en la coparticipación del Congreso en las funciones presidenciales. El proyecto pretendía que el Congreso, como arquetipo de la representación popular, tuviera una mayor intervención en la esfera administrativa.

¹⁹ *Excélsior*, 8 de diciembre de 1917.

Sin embargo, el proyecto pretende, por paradójico que suene, alejar de las pasiones políticas y acusaciones que ellas originan a la presidencia; porque el presidente, en un sistema presidencial, es responsable de todo, a él sólo se le imputan todos los abusos y errores del gobierno.

Las reformas constitucionales planteaban la existencia de un Parlamento bicameral con duración de cuatro años, renovable por mitad cada dos años. El periodo de sesiones sería doble del 1º de marzo al 30 de junio y del 1º de septiembre al 31 de diciembre. Sus facultades se desarrollarían casi en la misma manera que el Congreso de la Unión en un sistema presidencial, por lo que la gran diferencia estribaba en las extensas facultades que se le otorgaban a la Cámara de Diputados. Sólo esta Cámara contaba con los elementos característicos del parlamentarismo:

- a) Otorgar o retirar su confianza al denominado presidente del Consejo o a cualquier miembro del gabinete, hecho lo cual el funcionario tendría que presentar su dimisión.
- b) Interpelar al presidente del Consejo a los miembros del gabinete sobre cualquier asunto de su cargo.
- c) Dar órdenes al Ejército o a las Guardias Nacionales, cuando haya desaparecido el orden legal en el Poder Ejecutivo.

En cuanto a la estructura del Poder Ejecutivo, ésta fue sustancialmente cambiada y adecuada a los postulados del nuevo sistema. Se depositarían en un presidente de la República por conducto de un Consejo de Ministros.

La obligación fundamental de este presidente sería designar al funcionario que tendría el carácter de *presidente del Consejo*, el cual debería formar parte del Parlamento. Por su parte, este presidente del Consejo se encargaría de integrar al Consejo de Ministros o gabinete con la autorización del Parlamento.

El proyecto quedó en el olvido, y su dictamen no se rindió sino hasta el 3 de octubre de 1919, desechando la implantación del sistema parlamentario. La única razón dada fue que en estos sistemas se requiere de un sistema político con partidos políticos consolidados, lo cual México todavía no tenía. Esta fue la crítica que dos años antes ya habían expresado tanto Venustiano Carranza como Luis Manuel Rojas. El ejemplo de que los Estados Unidos, a pesar de contar con partidos políticos, no hubiera adoptado un régimen parlamentario, fue citado como una evidencia contundente para no adoptarlo en México. Una vez rendido el dictamen no se dio una segunda lectura ni tampoco se llegó a discutir.

El intento de 1917 fue seguido por otro que tuvo todavía mayor respaldo. Anunciado en la prensa el 30 de noviembre de 1921, un nuevo proyecto iniciado por el diputado Ignacio Borrego y apoyado por 8 diputados más, entre los que se encontraban Rafael Martínez Campillo Seyde, José Siurob y Mauro Angulo.

Paralela a su presentación, la prensa entrevistó a diversas personalidades sobre la conveniencia y oportunidad de implantar el parlamentarismo. En esta

ocasión ya hubo opiniones favorables como la de Rafael Zubarán Capmany, la cual sorprende porque en ese año fungía como Secretario de Industria y Comercio. Asimismo, el exdiputado constituyente y para 1921, senador de la República, Antonio Ancona Albertos, consideraba que el régimen parlamentario podría mejorar las condiciones políticas del país, pues –consideraba- sería un obstáculo para futuras revoluciones de carácter personalista, refiriéndose al reciente movimiento Delahuertista de Agua Prieta. Lo mismo pensó el senador Brioso y Candían, al afirmar que “el parlamentarismo es un sistema magnífico para evitar revoluciones”, aunque después puntualizó que nuestro país no tenía los “elementos políticos ilustrados” suficientes para llevar a la práctica la experiencia parlamentarista.²⁰

Por su parte, ninguna de las críticas pretendió demeritar la bondad del sistema parlamentario por sí mismo, sino que se circunscribieron a expresar argumentos de conveniencia y coyuntura. Isidro Fabela consideró que el pueblo mexicano no estaba preparado y que faltaban partidos políticos para configurar el sistema; no obstante, su opinión concluía: “creo que podría aceptarse como un ensayo y así habremos tenido en México todas las formas de gobierno, a saber: el imperio, la república central, la federal, la dictadura y por último, el parlamentarismo”.

El exdiputado constituyente José I. Lugo se mostró partidario del parlamentarismo, pero adelantó una objeción en el sentido de que dicho sistema tendería a centralizar el poder y a eliminar la soberanía y las legislaturas de los estados. Este es un argumento al que el proyecto no responde de manera clara, pues en las reformas constitucionales que se sugieren para implantar el parlamentarismo, sólo se modifican artículos relativos a la organización de poderes federales, pero es omiso respecto de los poderes locales. Sin embargo, Lugo veía que el parlamentarismo provocaría la formación de partidos políticos, por lo que no consideraba como impedimento previo la no existencia de partidos organizados.

Se llegó incluso a argumentar por el senador Cepeda Medrano, que el sistema traería aparejado un incremento notable en el presupuesto para satisfacer las necesidades del nuevo Parlamento, lo cual debía ser sufragado por el erario.

Sin embargo, *Excélsior* comenzó una campaña contraria a este sistema y a favor del presidencialismo; repetía que el parlamentarismo es “impracticable dada la falta de cultura cívica de nuestro pueblo[,] ni siquiera [está] preparado para tal sistema”.²¹ El periodista Benito Javier Pérez Verdía escribió durante el mes de diciembre de 1921 diversas críticas a la propuesta, apoyando a las autoridades federales en su rechazo.

La propuesta del diputado por Durango, Ignacio Borrego, plantea novedosas cuestiones. Ampliaba la integración del Senado a cinco senadores por estado y Distrito Federal, y dos por cada territorio federal, de igual manera ampliaba el periodo presidencial a seis años, adelantándose todas las propuestas de este tipo, pues la más próxima fue de octubre de 1927 del senador Higinio Álvarez.

²⁰ *Excélsior*, 1º de diciembre de 1921.

²¹ *Excélsior*, 2 de diciembre de 1921, 2ª sección, p. 6.

El proyecto aludió a dos reconocidos autores para apoyar la idea del parlamentarismo: Karl Kantusky y Gustave Le Bon; sin embargo, la fundamentación era más aparente que real, ya que estos autores no aludían al sistema parlamentario como tal, sino que hablaban de las bondades de la representación popular en un Congreso o Parlamento.

Por ejemplo, Kantusky defendía la institución representativa del Parlamento o Congreso ante el ataque que había hecho desde 1869 Tinghausen, y repetido años después, en 1892, por Karl Bürkli. Consideraban que los parlamentos eran instrumentos de la burguesía de dominación, porque proponían la legislación directa por el pueblo, en contraste, Kantusky en su obra *El parlamentarismo, legislación directa por el pueblo y la social democracia* (que tuvo una segunda edición en 1911 con el título *Parlamentarismo y democracia*), apoya a las instituciones representativas al “afirmar que el sistema de representación es algo irreparable del dominio de la burguesía[,] es una leyenda que no resiste el más mínimo análisis histórico”.²²

En cuanto al proyecto de Borrego, resulta importante destacar que posee el elemento más característico del parlamentarismo: el presidente es designado por el Congreso de la Unión por votación de las dos terceras partes de sus miembros. Además, el presidente tendría la facultad, previa autorización de las dos terceras partes del Senado, para disolver la Cámara de Diputados. Con estas características, este proyecto resulta ser el que más se aproxima a los modelos parlamentaristas europeos.

Los intentos de implantar el parlamentarismo en México fueron congruentes con el deseo de reducir el poder presidencial y de devolver al Poder Legislativo la función política que desde la teoría clásica de la división de poderes se le ha asignado. Aunque Daniel Cosío Villegas califica como un disparate político el proyecto de 1921, por tratar de limitar el poder del entonces triunfante Álvaro Obregón,²³ los intentos obedecieron a un lógico desarrollo histórico: después de una dictadura, como la de Díaz o Huerta, era necesario limitar los poderes de la presidencia.

Los argumentos de inmadurez del pueblo mexicano y de ausencia de partidos políticos fueron, si no superficiales, por lo menos coyunturales para rechazar el parlamentarismo. El primero siempre se ha repetido a lo largo de nuestra historia constitucional desde 1824, que para adoptar el sistema federal el pueblo mexicano no tiene la madurez política para determinadas instituciones, sobre todo las que pretenden la democracia. La mano paternalista autocrática pareciera la más adecuada a nuestra idiosincrasia, según este argumento.

Por lo que respecta a los partidos políticos, estos han pasado desde 1929 por un desarrollo singular consolidado a través de diversas reformas políticas.

Otros países latinoamericanos están explorando con absoluta seriedad la posibilidad de ensayar en estos momentos el sistema parlamentario de

²² Karl Kantusky, *Parlamentarismo y democracia*, México, Editora Nacional 1982, p. 167-168.

²³ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, 7a ed., México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1982, p. 42-43.

gobierno, con un gran objetivo: limitar los inmensos poderes del presidente. El 22 de febrero de 1987 se hace pública la propuesta de una Comisión de la Asamblea Constituyente del Brasil, a través de Alfonso Arinos, para implantar dicho sistema en la nueva Constitución y abrogar la Constitución militarista de 1967.²⁴

Del Colegio Electoral a la emisión del Bando Presidencial

El Colegio Electoral, desde sus inicios, se avocó en una actividad exclusiva de la Cámara de Diputados, tanto para validar la elección presidencial como la de sus propios integrantes. Se centró como una actividad auto calificativa o de verificación de poderes, conforme a la tradición francesa, o bien calificación de elecciones, o certificación de actas. En pocas palabras, se trataba de un proceso conforme al cual los diputados electos tenían a su cargo resolver sobre la elección de los miembros de la legislatura de la que ellos formarían parte y las impugnaciones presentadas eran abordadas conforme a un criterio eminentemente político, así como de declarar la validez de la elección presidencial. La reunión de los presuntos diputados que tendrían a su cargo esa función fue llamada en la tradición mexicana como colegios electorales, para denominar así tanto las funciones relativas a la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, como para llevar a cabo la calificación de la elección del Presidente de la República.

Los antecedentes de este sistema de auto calificación comienzan con la Constitución de Cádiz. Este sistema se sostuvo bajo el argumento de que el principio rígido de división de poderes -recogido ya en nuestra Constitución- no podía permitir que la integración del Poder Legislativo quedara sujeta a las determinaciones de otros poderes. Se argumentó que dejar la calificación del proceso de elección a un órgano distinto sería lesionar la independencia entre poderes.²⁵

Posteriormente y bajo este entendido, en la Constitución de 1824, a la Cámara de Diputados le correspondió dicha función (artículo 83), si bien la sexta de las leyes constitucionales de 1836 le confirió tal atribución a las dos cámaras del Congreso por ser un gobierno centralista (artículo 2º), de manera similar a lo ocurrido con las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 (artículos 158 a 164).

La Constitución de 1857 solo previó que la elección de Presidente fuera indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, delegando en la ley electoral la fijación de los procedimientos. Por su parte, el artículo 51 de la Ley Orgánica Electoral de 1857 estableció como competencia del Congreso (unicamaral) erigirse en Colegio Electoral para la elección de Presidente de la República (en ese entonces también la de los miembros de la Suprema Corte), haciendo el

²⁴ *O Globo*, Río de Janeiro, domingo 22 de febrero de 1987, p. 5.

²⁵ Mario Melgar Adalid, *La justicia electoral*, p. 16 y 17, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, 251 p.

escrutinio de los votos emitidos y declarando electo a quien hubiere reunido la mayoría absoluta.

Fue a partir de la reforma constitucional de 1874 que se estableció la fórmula de que la Cámara se erigiera en Colegio Electoral para ejercer las facultades que le señalare la ley respecto de la elección del Presidente de la República (al igual que de los miembros de la Suprema Corte y los Senadores del Distrito Federal). A continuación se ilustran algunos ejemplos de lo anteriormente señalado:

XVIII Congreso General (Primer periodo del Primer año)

La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede la fracción I letra A, del art. 72 de la Constitución Federal y de acuerdo con lo dispuesto en el inciso I del art. 51 de la ley electoral de 12 de febrero de 1857, declara:

Son Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Federación:

- 5° propietario, el C. Lic. Pudenciano Dorantes.
- Primer supernumerario, el C. Lic. Manuel García Méndez.
- 1° supernumerario, el C. Julio Zarate.
- Tercer supernumerario, el C. Andrés Horcaditas.
- 4° supernumerario, el C. Lic. Eduardo Novoa.

XVIII Congreso General (Primer periodo del Primer año)

La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos erigida en Colegio electoral, y en ejercicio de la facultad que le confiere la parte primera, letra A, del artículo 72 de la Constitución, declara:

Es Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el C. GENERAL PORFIRIO DIAZ, para el cuatrienio que comenzara el próximo 1° de diciembre del año de 1900.

XX Legislatura Constitucional (Primer periodo del Primer año)

Sesión del 18 de Septiembre de 1900: Se levanta la sesión y se erige la Cámara en Colegio Electoral – Se aprueba el dictamen que declara quienes resultaron electos Senadores propietarios y suplente por el Distrito Federal.

El texto original de la fracción I en el artículo 74 de la Constitución de 1917, preveía como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el “erigirse como colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señale al respecto a la elección de Presidente de la República”,²⁶ habiéndose adicionado el 6 de julio de 1971 para ejercerse también en relación con las elecciones de los Ayuntamientos en los entonces territorios, confiriéndose de igual manera facultades a la Cámara de Diputados para suspender y destituir, en su caso, a los miembros de dichos Ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales en los términos de las leyes respectivas; sin embargo, una vez que el 8 de octubre de 1974 se erigieron en Estados los territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo, la fracción I del artículo 74 Constitucional volvió al texto original.

²⁶ Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 231. Consultable en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2802/8.pdf>

Cabe mencionar que el artículo 24 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 (de manera similar a como lo hacían los artículos 156 y 174 del reglamento para el gobierno interior del propio Congreso de 1934), por su parte precisa el alcance asignado a dicha fracción I del artículo 74 Constitucional, al establecer que “la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión calificará y hará el computo total de los votos emitidos en todo el país en las elecciones para Presidente de la República, para lo cual se erigirá en Colegio Electoral a fin de declarar electo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al ciudadano que hubiese obtenido la mayoría de votos en las elecciones que al afecto se hubiesen celebrado...”

En este orden de ideas, cronológicamente, no fue sino hasta la reforma política de 1993 que se suprimió a los colegios electorales encargados sólo de la calificación de las elecciones de los miembros de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Mediante esta reforma se reestructura de nueva cuenta la fracción I en los términos siguientes: se precisa que se erigirá como Colegio Electoral la calificación de la elección presidencial y que esta será en la forma que determine la ley, otorgándole efectos definitivos e inatacables a su resolución.²⁷

Por último, y derivado de la reforma política de 1993, pero sobre todo del proceso electoral federal de 1994, diversos actores políticos analizaron la adopción de nuevas reformas electorales, dirigidas de manera fundamental a garantizar la equidad en las contiendas electorales, con especial referencia al financiamiento de los partidos políticos, al acceso a los medios de comunicación y a la conformación de la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones.

Por ello, el 22 de agosto de 1996 el entonces Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León expidió uno de los mayores aportes a la vida democrática en nuestro país; el presidente decreto través de estas reformas constitucionales, en esencia: la autonomía de gestión y funcionamiento del organismo encargado de organizar, realizar y evaluar las contiendas electorales, al Instituto Federal Electoral (IFE).

Una aportación de igual trascendencia es la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y con ello, la eliminación de los denominados Colegios Electorales para la calificación y validación de la elección presidencial. Con ello, esta reforma considera necesario establecer permanentemente una Sala Superior en este Tribunal Electoral, ya del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para que éste declare al Presidente electo. Por lo tanto, la única función remanente que le queda a la Cámara de Diputados, como una facultad exclusiva, es eminentemente protocolaria, por el simple hecho de “*expedir el Bando Solemne para dar a conocer a toda la República de la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*”.

²⁷ Vid. *Diario Oficial de la Federación* del día 3 de septiembre de 1993.

La tesis de la incompetencia de origen: la cuestión electoral

El Amparo Morelos contra actos del gobernador de ese Estado en 1874 fue, sin duda, el juicio de amparo que provocó el más grande debate nacional del siglo XIX: por primera vez, las mejores plumas jurídicas y políticas del país opacaron a los pronunciamientos armados, a las polémicas de los congresos y a los manifiestos de presidentes y gobernadores. Se trataba de una resolución de la Suprema Corte que con la fuerza de su interpretación constitucional podía declarar incompetente de origen, es decir, ilegítima a una autoridad, sin violencia ni engaños, sino con base en la aplicación del artículo 16 constitucional.

No hubo personaje mexicano que no se pronunciara a favor o en contra de la resolución, pues en el fondo estuvieron imbricadas interpretaciones diversas de decisiones fundamentales. Nunca antes el propio presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había visto precisado a escribir una defensa de su resolución, como lo hizo José María Iglesias el 27 de abril de 1874, mediante su célebre *Estudio Constitucional sobre facultades de la Suprema Corte*.²⁸ Algo similar había sucedido con John Marshall cuando tuvo que defender su decisión en el caso *McCulloch v. Maryland* (1809), a través de artículos publicados en su Estado natal, Virginia, para defender la tesis de que las facultades federales no requerían estar explícitamente consignadas en la Constitución de ese país, a través de la interpretación que hizo de la “cláusula propia y necesaria” (artículo I, sección 8 párrafo 18) en relación con la Enmienda X. Pero Marshall escribió con seudónimo, mientras que Iglesias no ocultó su identidad; por lo que el debate fue más abierto y de mayor alcance en México.

El Amparo Morelos, tuvo como protagonista a ocho hacendados del recién creado Estado de Morelos, que se ampararon contra la Ley de Presupuesto del 12 de octubre de 1873, la cual establecía varios impuestos que afectaban el patrimonio de los quejosos. Basilio Pérez Gallardo hace un recuento de quiénes eran estos hacendados en los escritos que publicó en defensa de la ley estatal. Entre los hacendados se encuentra Ramón Portillo Gómez, Alejandro Arenas, Isidoro de la Torre, Faustino Goríbar, José Toriello Guerra, los hermanos Escandón y, sobre todo, Pío Bermejillo y los hermanos García Icazbalceta.²⁹

Pío Bermejillo había estado inconforme con el pago de los impuestos en el Estado y ya había registro de su queja ante las autoridades del Segundo Imperio, interpuesta en septiembre de 1864 contra el impuesto sobre

²⁸ José María Iglesias, *Estudio constitucional sobre facultades de la Suprema Corte de Justicia*, México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874, 84 p.; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suprema Corte de Justicia en la República Restaurada*, México, SCJN, 1989, Segunda Parte, “El amparo “Morelos” y la tesis de la incompetencia de origen.”

²⁹ Manuel González Oropeza, *El Amparo Morelos. Un estudio preliminar*, p. 221-233, en *El Amparo Morelos*, Manuel González Oropeza y Eleael Acevedo Velásquez, coordinadores, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Morelos-XLVIII Legislatura, Editora Laguna, 2002, 689 p. 221-233; Manuel González Oropeza, *El Amparo Morelos*, p. 811-836, en: *Estudios en homenaje a Jorge Barrera Graf*, Tomo II, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.

aguardiente, la cual fue desechada. Por su parte, los hermanos García Icazbalceta eran dueños de las más valiosas haciendas en el Estado, destacando la de Tenango, aunque también eran propietarios de las haciendas de Santa Clara y San Ignacio; entre estos hermanos, se encuentra el historiador Joaquín García Icazbalceta (1825-1894), cuya obra es de gran valía para la academia mexicana. Su padre, español, había sido expulsado del país en 1828 y regresó a México en 1836; desafortunadamente, su biblioteca fue vendida por su hijo a una institución de educación superior en Austin, Texas.

La condición de españoles de los hacendados, agregó al Amparo Morelos un matiz político que llenó de pasión al caso. La notoriedad que ganó esta resolución se debió quizá, a que por primera vez se declaró ilegítimo a un gobernador de un Estado, miembro del partido político predominante en esa época. No fue, sin embargo, la primera vez que se declaró la nulidad de una elección por parte del Poder Judicial Federal. José S. Arteaga, en su contestación al opúsculo de José María del Castillo Velasco, describió ocho precedentes judiciales entre 1872 y 1874, además del propio Amparo Morelos, en los cuales la Suprema Corte de Justicia había declarado procedente el argumento derivado del artículo 16 constitucional, en el sentido de que por autoridad competente, debería entenderse, no sólo a aquélla facultada por la ley para desempeñar ciertas funciones, sino como aquélla que, ante todo, era legítima producto de elecciones libres; es decir, que el procedimiento de su designación o elección se apegaba a la Constitución y a las leyes relativas.

Esta competencia que se denominó de origen o subjetiva, en contraste con la competencia objetiva, podía ser revisada en el juicio de amparo, puesto que el artículo 16 de la Constitución no hacía ningún distingo entre ambas competencias y, por lo tanto, debería ser incluida en las resoluciones judiciales correspondientes. Los ocho precedentes se habían referido a jueces y a los congresos locales, pero nunca se habían atrevido a cuestionar la legitimidad del Poder Ejecutivo estatal, como sucedió en el amparo Morelos. Quizá este atrevimiento atemorizó a la clase política que se formaría y desarrollaría en el Porfiriato.

Por ello, Vicente Riva Palacios aseveró en su ensayo: “Con un juicio de amparo se declara ilegítimo a un gobernador hoy, mañana a otro, luego a una Legislatura, después a un tribunal, y quizá algún día a un Congreso (de la Unión), o lo que no es muy difícil, al presidente de la República, y esto es el caos.”³⁰

Lo anterior fue bien entendido por Ignacio L. Vallarta, quien se opuso a la resolución del Amparo Morelos, y se encargó de destruir sus efectos hacia 1882, cuando calificó a la sentencia como subversiva y contraria a la Constitución. Aunque Vallarta ganó esta batalla, debido a que su legado se recogió en la tesis de jurisprudencia número 163 (Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, p. 272), las ideas que inspiran el Amparo

³⁰ Vicente Riva Palacio, *La soberanía de los Estados y la Suprema Corte de Justicia*, estudio por..., Imprenta de J.M. Aguilar Ortiz, México, 1874, p. 48.

Morelos han triunfado definitivamente a partir de la reforma constitucional de 1996, al instaurar al Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial federal.³¹

La tesis de jurisprudencia aludida manifiesta lo siguiente:

La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente, a otros poderes, en el amparo no debe juzgarse sobre la legalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable, propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los estados, sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que como el Judicial, carece de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él.

Esta tesis firme se basa en precedentes de la Quinta Época de la Jurisprudencia que recogen las ideas que fueron desechadas en la resolución del Amparo Morelos. La mayoría de las ejecutorias que sirven de base a la jurisprudencia se refieren a que corresponde al Poder Judicial federal exclusivamente la revisión del acto impugnado, sin revisar la legitimidad de las autoridades que lo emiten, la cual se da por supuesto, por lo cual sólo se revisa la constitucionalidad del acto impugnado, es decir, la competencia objetiva. De las cinco ejecutorias, sólo una, la correspondiente al amparo en revisión de María Guadalupe Villicaña emitida el 6 de febrero de 1929,³² agrega que la Suprema Corte no puede injerirse en el régimen interior de los estados revisando la legitimidad de sus autoridades, idea que fue sostenida por los impugnadores de la resolución en el Amparo Morelos.

La polémica resulta en 1873 por el amparo se dio después de que ocurrieron varios precedentes de la justicia federal en los estados de Yucatán y Querétaro. De la fuerza de los hechos, se colige que la situación de Yucatán fue particularmente problemática en esa época. Mediante elecciones celebradas el 7 de noviembre de 1869, las autoridades de ese Estado fueron renovadas, pero después de haberse realizado las elecciones se reformaron las leyes yucatecas para ampliar los periodos constitucionales de dos a cuatro años, beneficiando a aquellas autoridades que el electorado había votado sólo para servir dos años en sus cargos. Entre dichas autoridades se encontraban los jueces del Estado que también fueron electos en la fecha mencionada. Tensiones políticas entre los poderes del Estado agravaron la situación y provocaron el 13 de marzo de 1872 un levantamiento armado en la ciudad de Valladolid, Yucatán, contra las autoridades que, fenecido su periodo de dos años original, continuaron ejerciendo el cargo, parece que de manera arbitraria, por otros dos años según la reforma emprendida después de la elección.

Los argumentos contrarios a la resolución en el Amparo Morelos son igualmente brillantes. Vicente Riva Palacio niega la facultad de la Suprema Corte para juzgar de la legitimidad de ninguna autoridad, puesto que no lo

³¹ González Oropeza, *El Amparo Morelos...*, *op. cit.*

³² *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, T. XXV, p. 135-136.

permite la Constitución de forma expresa, y siendo las facultades de los funcionarios federales, facultades expresas, entonces el Poder Judicial no cuenta con dicha atribución, según el entonces artículo 126, actual 124, de la Constitución.

Para Riva Palacio, la ley determina de forma muy clara que las elecciones sólo pueden ser calificadas, sin apelación alguna, por los colegios electorales, a los cuales llama con el apelativo de “soberanos”.

Este argumento de Riva Palacio influyó con toda seguridad en la respuesta legislativa a la resolución recaída en el Amparo Morelos, que se dio por la Legislatura del Estado de Puebla, la cual elevó como iniciativa ante el Congreso de la Unión un proyecto de decreto por el cual se daría el sentido e interpretación del artículo 16 constitucional. Dicha iniciativa tiene fecha del 26 de marzo de 1875 y decía lo siguiente:

La justicia federal, en los amparos que se interpongan por violación de la garantía contenida en el artículo 16 de la Constitución, no puede examinar la legitimidad de las autoridades. Las sentencias en que el amparo se conceda por incompetencia fundada en la falta de legitimidad no son obligatorias, debiendo denegar el Ejecutivo los auxilios que se le pidan para su cumplimiento.³³

Sin embargo, la resolución en el Amparo Morelos fue respetuosa de la resolución del Colegio Electoral de la Legislatura, ya que la sentencia se refiere a que tratándose de la integración de la misma, con respecto al caso del diputado Llamas -quien fungía como diputado en contravención a la Constitución del Estado-, por incompatibilidad en el ejercicio de dos cargos públicos simultáneos, la concurrencia del carácter de jefe político y diputado, funciones que se reunían en el diputado Llamas, esta cuestión pertenecía al régimen interior del Estado resolverlas, pues no afecta ningún principio republicano dicha incompatibilidad, por lo que en opinión de José S. Arteaga, quien repite y acepta la sentencia de Iglesias, dicha cuestión es de exclusiva responsabilidad del Estado, el sostenerla, reformarla o derogarla, sin que los tribunales de la Federación tengan que ver con su aplicación o cumplimiento.

Este argumento es de la mayor importancia para la actualidad, pues vislumbra la existencia y desarrollo del constitucionalismo local. En efecto, en la sentencia de amparo en el caso de Morelos se diferencian las violaciones a la Constitución federal, por la garantía de la forma republicana de gobierno, como las defectuosas elecciones o la ausencia de autoridades legítimas, así como la interrupción del orden constitucional por graves conflictos entre los poderes; por otra parte, las violaciones a la Constitución particular del Estado que no afecte principios fundamentales del sistema republicano, como las incompatibilidades, deben ser resueltas por los medios de control constitucional internos de los estados, que por cierto, en la actualidad, son muy escasos.

La polémica que abrió el Amparo Morelos, continuó durante el Porfiriato, con Ignacio L. Vallarta quien en contra de la tesis de incompetencia de origen

³³ Iniciativa que eleva al Congreso la Legislatura de Pueblos para que se fije el verdadero sentido del artículo 16 constitucional, p. 7.

avanzada por José María Iglesias, opuso la tesis de no justiciabilidad de cuestiones políticas, sepultando por más de un siglo esas ideas, y atrasando, por lo mismo, la justicia electoral en nuestro país.

La protesta presidencial: ante el Congreso de la Unión.

Una vez calificada la elección de Presidente, la Cámara de Diputados tiene que expedir el bando solemne, previa protesta de ley, a quien desempeñará el cargo de acuerdo con la Constitución y las leyes correspondientes.

La Constitución Mexicana establece en su artículo 87 la obligación del Presidente de la República de protestar ante el Congreso o la Comisión Permanente, tanto el cumplimiento de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, como el desempeño “leal y patriótico” del cargo para el cual fue electo. Esta obligación constitucional es de la más alta importancia, por la jerarquía de la norma que la contempla, aunque entraña sólo una formalidad que no cuenta con más efectos que cumplir un requisito de forma, ya que el acto de investidura presidencial ha sido previamente declarado válido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y existe de manera constitucional desde el momento en que se le ha entregado la constancia correspondiente. La existencia del acto respecto al nombramiento de Presidente electo depende del cómputo final de la elección, la sustanciación y el desahogo de las impugnaciones relativas, así como la declaratoria de validez de la elección presidencial, la cual lleva a cabo en su totalidad, por disposición del artículo 99 constitucional, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. De esta manera, la disposición referida del Congreso de la Unión es un requisito de forma que no cuestionaría la validez o existencia de la elección presidencial.

Por ejemplo, el formalismo de la protesta presidencial fue cumplida en la madrugada del 1º de diciembre de 2006 las 0:00 horas en la residencia oficial de Los Pinos, y reiterada la protesta a las 9:46 horas, del mismo día, ante el Congreso de la Unión, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en una atropellada sesión conjunta del Congreso que duró 6 minutos, apenas suficientes para pronunciar las 62 palabras que importan tanto la protesta de cumplir con las leyes como la promesa de lealtad para desempeñar el cargo para el que fue electo el Presidente Felipe Calderón Hinojosa.³⁴

La protesta de cumplir con la Constitución y leyes es un mandamiento de orden público, por lo que no se requeriría de ninguna protesta formal y explícita, de no ser porque la propia Constitución lo determina así, y lo confirma para todo funcionario público en el artículo 128, en el cual se prescribe, “sin

³⁴ La toma de protesta presidencial de 2006 estuvo rodeada de grandes encabezados periodísticos de contenido alarmista, y aún antes, con motivo del último informe presidencial de Vicente Fox, como ejemplos damos los siguientes dos titulares: “Aprobaría el Congreso la suspensión de garantías si lo pide Fox: Constitucionalista” (*La Jornada*, 9 de septiembre de 2006), “Sería un dictador. Según especialista en Derecho Constitucional, si Felipe Calderón no rinde protesta ante el pleno del Congreso de la Unión” (*La Jornada*, 15 de noviembre de 2006).

excepción alguna”, para todos los servidores públicos la protesta de guardar la Constitución y las leyes, sin exigir la protesta de lealtad para desempeñarse leal y patrióticamente, tal y como se exige sólo para el Presidente de la República. Lo anterior obedece al hecho de que desde el Derecho Romano hay normas que mandan de manera necesaria e invariable *sin dejar lugar a la voluntad individual*, como lo explicó Frederich Carl von Savigny, en su clásica obra sobre *El sistema del Derecho Romano Actual*, a las cuales denominó normas “absolutas e imperativas”.³⁵

No hay, en consecuencia, norma más absoluta e imperativa que la establecida como principio general del Derecho en los Códigos Civiles, así como el respeto por cumplir con la ley y, en consecuencia, la prohibición de derogar las disposiciones legales por convenios entre particulares, según reza el artículo 6º del Código Civil de los Franceses de 1804, y que se repite en nuestra legislación civil, a través de los artículos 6º, 8º y 10º del Código Civil Federal.³⁶ De tal manera, no hay necesidad de hacer expresión pública y formal de acatamiento a las leyes, por lo que la grave disposición constitucional que prescribe la protesta presidencial es, en realidad, innecesaria.

La voluntad de los individuos y en particular de los servidores públicos, no puede ser condición para que se respete la Constitución y las leyes del país, ya que desde su normativa fundamental, todos los habitantes están obligados a cumplir con las leyes vigentes y a respetar y obedecer a las autoridades, según se estableció en los primeros textos constitucionales de México.³⁷

³⁵ Rolando Tamayo y Salmorán, “Orden Público”, en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2005, Tomo I – O, p. 2702. Lo mismo se ha referido en la resolución del Tribunal Constitucional de España, en las sentencias 119/1990 y 74/1991: “El requisito del juramento o promesa es una supervivencia de otros momentos culturales y de otros sistemas jurídicos a los que era inherente el empleo de ritos o fórmulas verbales ritualizadas como fuentes de creación de deberes jurídicos y de compromisos sobrenaturales..., no resulta congruente una interpretación de la obligación de prestar acatamiento a la Constitución que antepone un formalismo rígido a toda otra consideración, porque de ese modo se violenta la misma Constitución de cuyo acatamiento se trata (...)”. Cfr. *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Comentario al Artículo 55 (Marco Antonio Zavala Arredondo), Sección Segunda, Tomo XVIII, p. 46-47.

³⁶ Artículo 6º. La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente el interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero.

Artículo 8º. Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.

Artículo 10. Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

³⁷ *Constitución Política del Estado de las Chiapas* (19 de noviembre de 1825). Art. 8. Los deberes de los chiapanecos son:-1.º Observar la constitución y las leyes. *Constitución del Estado de Chihuahua* (7 de diciembre de 1825). Art. 18. Son obligaciones de los chihuahuenses:-3.º Respetar á las autoridades, prestarles auxilios, y ser fieles observantes de la ley. *Constitución del Estado de Coahuila y Tejas* (11 de marzo de 1827). Art. 14. En correspondencia todo hombre que habite en el estado debe obedecer sus leyes, respetar sus autoridades constituidas, y contribuir al sostenimiento del mismo modo que éste lo pida. Art. 218. La observancia de la constitución en todas sus partes es una de las primeras y más sagradas obligaciones de los habitantes del estado de Coahuila y Tejas; de ella no puede dispensarles ni el congreso ni otra autoridad alguna, y todo coahuiltecano puede reclamar dicha observancia, representando con este objeto al congreso ó al gobierno. Art. 219. Cualquier infracción de la constitución hace responsable personalmente al que la cometió. A fin de que se

La obligación impuesta al Presidente por el artículo 87 constitucional se explica como una formalidad histórica, derivada del juramento religioso y adoptado por las Constituciones y leyes históricas de nuestro país, que fue desarrollada por la tradición antigua de jurar ante Dios el respeto hacia las leyes y la promesa de cumplir de manera leal un cargo público. Originalmente, el carácter religioso del juramento proviene de una disposición en la Constitución de los Estados

haga efectiva esta responsabilidad, el congreso dictará las leyes y decretos que crea conducentes, y además todos los años en sus primeras sesiones tomará en consideración las infracciones que le hagan presentes la diputación permanente y consejo de gobierno, y dispondrá lo conveniente. *Constitución del Estado de Durango* (1° de septiembre de 1826). Art. 16. Será obligación de todo duranguense ser fiel á la constitución general de la nación, y á la particular del estado, someterse á las leyes vigentes, respetar y obedecer á las autoridades legítimamente constituidas; contribuir en proporción de sus haberes para los gastos públicos, y estar pronto á defender la patria con las armas, cuando sea llamado por la ley al cumplimiento de tan sagrado deber. Art. 135. Es estrecha obligación de todos los habitantes del estado observar fiel y exactamente esta Constitución, sin que ni el congreso, ni ninguna otra autoridad pueda dispensarla. *Constitución del Estado de Guanajuato* (14 de abril de 1826). Art. 14. Todo guanajuatense esta obligado: -1. A ser fiel á la nación mexicana y al estado, á obedecer la acta constitutiva y constitución general de la república, no menos que la particular del estado, y á cumplir las leyes y respetar las autoridades legítimamente constituidas. Art. 221. La observancia de la constitución es un deber de todo habitante del estado, de que no podrá dispensarlo ni el congreso mismo. *Constitución del Estado de México* (14 de febrero de 1827). Art. 230. Todos los habitantes del estado están obligados bajo responsabilidad, a observar la constitución en todas sus partes. *Constitución del Estado de Michoacán* (19 de julio de 1825). Artículo 13. El Estado de Michoacán los respetará como sagrados é inviolables en los hombres de cualquier país del mundo que pisen su terreno, aunque sea solo de tránsito. Ellos por su parte cumplirán con el deber de respetar sus autoridades y de sujetarse a sus leyes. *Constitución del Estado de Oaxaca* (14 de enero de 1825). Artículo 20. Las obligaciones de los oaxaqueños son: -2°. Vivir sumisos a las leyes y a las autoridades constituidas. *Constitución del Estado de Puebla* (7 de diciembre de 1825). Artículo 6. Todo habitante del Estado tiene obligación de obedecer las leyes, y respetar las autoridades. *Constitución del Estado de Nuevo León* (5 de marzo de 1825). Artículo 9. El estado garantizará a todo individuo, habitante, estante y aun transeúnte la seguridad de su persona, propiedad y demás bienes y derecho que le pertenecen. Artículo 10. En correspondencia cumplirá fielmente las obligaciones que le imponga la ley y respetará las autoridades constituidas. *Constitución de Estado de Querétaro* (12 de agosto de 1825). Artículo 12. Todos los habitantes en territorio del estado, aun en clase de transeúntes, están obligados a obedecer las leyes que rijan en él, y a respetar las autoridades establecidas. *Constitución Política del Estado de San Luis Potosí* (17 de octubre de 1826). Artículo 11. Todo hombre que vive en el estado, ó transite por él, sea cual fuere su origen, su título ó empleo debe obedecer las leyes y autoridades en él constituidas. *Constitución Política del Estado Libre de Occidente* (31 de octubre de 1825) Artículo 24. Las obligaciones de los sonorenses son: 2ª Obedecer las autoridades constituidas y ser dóciles a las leyes. *Constitución Política del Estado de Tabasco* (5 de febrero de 1825) Sección 3ª. Obligaciones de los tabasqueños. Artículo 12. Todo tabasqueño sin distinción alguna está obligado: 2ª A obedecer las leyes generales de la nación y particulares del estado. *Constitución Política del Estado de Tamaulipas* (6 de mayo de 1825) Artículo 14. En correspondencia todo hombre que habite en el estado está obligado a cumplir las leyes, a respetar y obedecer a las autoridades, y a contribuir como el estado lo pida a sostenerlo. *Constitución Política de Estado Libre de Jalisco* (18 de noviembre de 1824). Artículo 10. En correspondencia todo hombre que habite en el estado, debe respetar y obedecer a las autoridades constituidas y contribuir al sostén del mismo estado del modo que éste lo pida. *Constitución Política de Estado de Yucatán* (6 de abril de 1825) Capítulo V. Obligaciones de los yucatecos. Artículo 10. Todo yucateco sin distinción alguna está obligado: 3º A obedecer las leyes. *Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas* (17 de enero de 1825) Artículo 8. Sus obligaciones son: 1. A ser fieles a la constitución obedecer las leyes y respetar a las autoridades legítimamente constituidas.

Unidos en su artículo II, fracción 1, párrafo 8,³⁸ el cual perdura en la actualidad al ser parte del protocolo aceptado el jurar sobre la *Biblia*.

No obstante, el juramento sobre la *Biblia* y las oraciones o alocuciones que los Presidentes de los Estados Unidos suelen hacer en sus discursos inaugurales, tienen en la actualidad importantes cuestionamientos de parte de la sociedad norteamericana, la cual no está en su totalidad convencida de la procedencia de este juramento, tanto en su dimensión religiosa, con la Sociedad de Amigos, -también conocidos como “Cuáqueros”-, la cual en 1950, a través de George Fox cuestionó bíblicamente la obligación de juramentar,³⁹ como en el ámbito civil, donde el juramento se ha cambiado por una protesta o promesa (*affirmation*) como lo hicieron en público los presidentes de Estados Unidos, Franklin Pierce y Herbert Hoover.⁴⁰

Pese a lo anterior, a este juramento previsto en la Constitución de los Estados Unidos se le ha tratado con la categoría de una formalidad que no ofrece ningún cuestionamiento acerca de cómo se rinde⁴¹ o ante quién se rinde el juramento,⁴² en dónde se rinde,⁴³ ni a qué hora,⁴⁴ es decir, el protocolo ha sido

³⁸ En un orden diverso, la Constitución de Estados Unidos prescribe la obligación para el Presidente de jurar, antes de tomar el cargo, el fiel desempeño de sus obligaciones, así como el cumplimiento de la Constitución y las leyes. En el caso *Lier Siegler Inc. v. Lehman* 842 F.2d. 1102 (9th. Cir. 1988) se reconoció judicialmente la facultad del Presidente para no ejecutar en el ámbito de su competencia una ley federal considerada como inconstitucional. El veto presidencial es un instrumento que los Ejecutivos utilizan para hacer ver al Congreso su desacuerdo con las leyes y, de la misma manera, hacer valer argumentos de constitucionalidad. El juramento no lo faculta, en principio, a desobedecer las leyes, a menos que su opinión esté confirmada por una resolución coincidente de la Suprema Corte o esté sosteniendo una opinión en defensa de la prerrogativa presidencial. Christine E. Burgess. “When May a President refuse to Enforce the Law?” 72 *Tex. L. Rev.* 471, Febrero 1994. *Vid.* Steven G. Calabresi y Salkrishna B. Prakash, “The President’s Power to Execute Laws”. 104 *Yale L. J.* 541, Diciembre de 1994.

³⁹ Paul S. Gillies. “Ruminations: Mighty Oaths”, 31 *Ver. B. J. & L. Dig.* 17, Primavera de 2005.

⁴⁰ Desde los debates del Congreso Constituyente de los Estados Unidos, varios representantes, como James Wilson, mostraron su escepticismo por los juramentos. Vic Snyder, “You’ve taken an oath to support the Constitution, Now What? The Constitutional requirement for a Congressional Oath of Office”. 23 *U. Ark. Little Rock L. Rev.* 906, Verano de 2001.

⁴¹ Aunque existe una fórmula prescrita por la Constitución, los Presidentes de Estados Unidos han sido libres en pronunciar las palabras que consideran oportunas en la solemnidad, sin ceñirse a la fórmula constitucional, desde la toma de posesión de 1801 con Thomas Jefferson. De manera posterior, en 1953, Dwight Eisenhower incluyó la protesta en su propio discurso de posesión. Blomquist. *Op. cit.*, p. 9 y ss.

⁴² Quizás el único prurito al respecto es que el juramento no puede rendirse ante sí mismo, pues habría conflicto de intereses, ya que el Presidente no es un Emperador como Napoleón, para coronarse a sí mismo, y precisamente porque si se acepta la necesidad de un juramento debe hacerse ante otra persona de jerarquía. El no hacer la protesta en nuestro medio, no implicaría una protesta ante sí mismo, sino no hacer acto explícito alguno que implique la aceptación voluntaria de someterse a la Constitución y las leyes, ya que en nuestra opinión es innecesaria, sino de asumir el cargo en la fecha prescrita y pronunciar un mensaje ante la Nación, por la vía idónea, para reiterar su compromiso de desempeñar lealmente su encargo. Calvin Coolidge tomó la protesta ante su propio padre, quien fungió en su carácter de notario público, en 1923, cuando sucedió al Presidente Warren G. Harding, quien falleció durante su encargo. En el caso de Chester Arthur, quien prestó juramento el 20 de septiembre de 1881, se acotó de manera sutil que el juramento debería prestarse ante un funcionario federal y no ante uno estatal, como había sucedido con él en Nueva York donde se encontraba ante la muerte del Presidente James Garfield. Sin embargo, a partir de una ley de 2002 que regula este

flexible⁴⁵ a pesar de que se trata de la obligación constitucional que se tiene que cumplir, y el cual inspiró de seguro a nuestro sistema, que ha devenido en uno más formalista, como si la protesta presidencial requiriera de un riguroso protocolo, como el de la coronación de un monarca quien sigue los cánones preestablecidos en los juramentos religiosos. Lo anterior es excesivo, ya que el sistema presidencial es, por esencia, contrario a este formalismo que en la actualidad se pretende exigir.

La obligación de jurar la Constitución por parte de los servidores públicos ha tenido significación especial en los Estados Unidos, pues de ella se ha desprendido la facultad de anular las leyes y actos contrarios a la Constitución por parte de los jueces y del propio Presidente. El célebre Presidente de la Suprema Corte de Estados Unidos, John Marshall, fundó su facultad para desatender el artículo 13 de la Ley de Organización Judicial (1789) en el célebre caso de *Marbury v. Madison* 5 US 137 (1803), en la obligación de aplicar la supremacía constitucional refrendada con su juramento. Marshall consideró inmoral el que los jueces administren justicia sin tomar en cuenta su obligación de respetar la Constitución formalizada a través del juramento.⁴⁶

Por su parte, el juramento que de forma solemne hace el Presidente de los Estados Unidos ha servido en la actualidad para sostener que el titular del Poder Ejecutivo puede, y está facultado, para no aplicar leyes que considere contrarias a la Constitución, de la misma manera que los jueces ejercen dicha potestad a través de la revisión judicial, en una especie de “revisión presidencial”, según la expresión acuñada por el juez federal Frank Easterbrook.⁴⁷ Este problema ya se ha planteado en México cuando el gobernador José Santos Godínez de Nayarit, argumentaba en 1919, que tenía

aspecto (5 USC 2903, c), ya cualquier funcionario estatal que tenga competencia para tomar juramentos puede hacerlo a funcionarios federales. Blomquist. *Op. cit.* p. 24, 25 y 43

⁴³ Se ha rendido en las distintas escalinatas del Capitolio, en la Rotonda al interior del Capitolio; y en casos de emergencia, en aviones, casas particulares y donde se de la ocasión para hacerlo.

⁴⁴ Se ha hecho en la mañana, tarde o noche del día 20 de Enero.

⁴⁵ Ha habido ocasiones en que el juramento se ha hecho dos veces en ese país, como sucedió con la protesta presidencial en México del 2006. Lo sucedido en 2012 no fueron dos protestas, sino la presentación del Gabinete más cercano al nuevo presidente a las 00:00 del 1° de diciembre, en tanto que la protesta presidencial se efectuó en San Lázaro, ante el Congreso de la Unión, hacia las 11:17 hrs. del mismo día. El último caso en Estados Unidos se dio aparentemente con John F. Kennedy, quien protestó el cargo el domingo 20 de enero de 1960 en la Casa Blanca y esperó el lunes siguiente para hacerlo en el Pórtico Este de Capitolio. Ya Woodrow Wilson lo había hecho antes en una ceremonia privada el domingo 4 de marzo de 1917, y el lunes, en una ceremonia pública, 5 de marzo del mismo año, cuando fue reelecto. De la misma manera, James Monroe esperó un día después para prestar juramento como Presidente el día 5 de marzo de 1821, esperando que la remodelación de la entrada de la Cámara de Representantes fuera terminada. Monroe debió haber tomado protesta el domingo 4 de marzo, pero difirió por la razón aludida un día más la ceremonia. Lo mismo sucedió con el juramento de Zachary Taylor en 1849. Blomquist. *Op. cit.* p. 11, 15 y 23.

⁴⁶ Patrick O. Gudridge. “Marbury at 200: A Bicentennial Celebration of *Marbury v. Madison* at 200: Judicial Supremacy Today: The Office of the Oath”. *20 Constitutional Commentary* 387, Verano de 2003.

⁴⁷ J. Randy Beck. “Book Review: Presidential Defiance of ‘Unconstitutional’ Laws: Reviving the Royal Prerogative by Christopher N. May. Westport CT. Greenwood Press, 1998, p. XIV, 215” *16 Constitutional Commentary* 419, Verano de 1999.

facultades para no el promulgar ciertas reformas a la Constitución del Estado, por considerarlas inconsistentes con el texto fundamental del país.

El juramento existió en la primigenia *Constitución Federal Mexicana* de 1824 y provocó rebeliones en diversas partes del territorio de país, por la pertinaz rebeldía de clero de la época. De 1825 a 1830 se dan los primeros casos donde sacerdotes se negaron de manera absoluta a jurar la Constitución y provocaron su expulsión del país, así como también los choques iniciales entre el poder civil y el eclesiástico. Vicente Francisco Sarría y Narciso Durán de la Misión de Santa Rosa de todos los Santos, en las Californias, fueron expulsados en 1830, así como Luis Antonio Martínez de la Misión de San Luis Obispo.⁴⁸

Aunque la práctica de la protesta presidencial en los Estados Unidos no sería compatible con la tradición liberal mexicana, no cabe duda que si es atendible para dimensionar el valor protocolario de dicha protesta. En México la protesta presidencial cambió de manera sustancial desde la ley del 6 de diciembre de 1860,⁴⁹ la cual dispuso el desechamiento del juramento (religioso) por la “simple protesta”. En el artículo 9º de dicha ley se prescribió

Cesa por consiguiente la obligación legal de jurar la observancia de la Constitución, el buen desempeño de los cargos públicos y de diversas profesiones antes de entrar al ejercicio de ellas... En todos estos casos y en cualesquiera otros en que las leyes mandaban hacer juramento, será este reemplazado en adelante por la promesa explícita de decir la verdad en lo que se declara o de cumplir bien y fielmente las obligaciones que se contraen...⁵⁰

El 3 de diciembre de 1861 se discutió en el Segundo Congreso Constitucional la iniciativa presentada por la Legislatura del Estado de Oaxaca, “para suprimir todos los artículos constitucionales que tratan de prestar juramento, quedando sustituido con una simple protesta, la supresión del artículo 123⁵¹ y el establecimiento como artículo constitucional, el 1º de la ley de 4 de diciembre de [1]860,⁵² dada en Veracruz por el gobierno constitucional.”⁵³

⁴⁸ Manuel González Oropeza y Mario Vargas Aguiar, *Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución de Baja California Sur*, México, Editorial Laguna, 1996, p. 23.

⁴⁹ Esta ley fue promulgada el 4 de diciembre de 1860 por Benito Juárez como Presidente interino, y se reproduce íntegra en la reedición facsimilar del libro *Colección de Leyes, Decretos, Circulares y Providencias 1856-1861*, Tomo 2 (1ª edición de 1861), reproducción facsimilar por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 329-342.

⁵⁰ Blas José Gutiérrez Flores Alatorre, *Leyes de Reforma. Colección de disposiciones que se conocen con este nombre, publicadas desde el año de 1855 al de 1870*, Tomo II, Parte III, Miguel Zornoza Impresor, México 1870, p. 578.

⁵¹ El artículo 123 constitucional (1857) determinaba que: “Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”. De la misma manera, el artículo 121, que es el antecedente del actual artículo 128 de la Constitución, prescribía “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará juramento de guardar y hacer guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen”.

⁵² Dicho artículo prescribía: “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público. En todo lo demás, la independencia entre el Estado por una parte, y las creencias y prácticas religiosas por otra, es y será perfecta e inviolable. Para la

La iniciativa no era feliz en su concepción, aunque su objetivo era claro: hacer congruente la Constitución de 1857 que no había logrado establecer la libertad de cultos, con la total separación del Estado y la Iglesia Católica. El diputado José Antonio Gamboa expresó lo siguiente en dicha sesión

Es de todo punto innecesaria la determinación de la autoridad o del poder que intervendrá hoy en las cuestiones del culto y disciplina que toca exclusivamente al clero; pero la autoridad cuidará al clero como a todos los ciudadanos, en la observancia de las leyes, en la paz pública y en el orden social.⁵⁴

El entonces diputado Ezequiel Montes manifestó su preocupación por eliminar el artículo constitucional que se refería a la facultad de la autoridad federal para regular el culto religioso, ya que con la ley de diciembre de 1860 se había avanzado en establecer, a nivel de ley secundaria, la libertad de cultos y, según su apreciación, ya constituiría una garantía individual que, por naturaleza estaría bajo la jurisdicción de los poderes federales. En esta apreciación coincidió Ignacio Mariscal quien también era diputado en la época.⁵⁵ No obstante, la iniciativa se aprueba con el solo voto en contra del diputado Juan Suárez Navarro, por la supresión de todo lo relativo al juramento.

En un segundo aspecto que podemos mencionar como antecedente de la posible utilidad del juramento que ocurre en la toma de posesión presidencial de los Estados Unidos, es que el juramento se ha visto como causal para fincar la responsabilidad política del Presidente, cuando éste contraviene a la Constitución y las leyes que juró cumplir y observar. Esta circunstancia no existe en México, pues el Presidente de la República tan sólo es responsable de ciertos delitos, como traición a la Patria y delitos graves del orden común, según el artículo 108, segundo párrafo, de nuestra Constitución.

En conclusión, de la experiencia de los Estados Unidos pueden desprenderse las siguientes ventajas para que el juramento sobreviva en ese país

1. El juramento se acompaña de un mensaje del Presidente en turno, donde se fijan políticas de importancia. En otras palabras, lo importante ha sido el mensaje y no el juramento por sí mismo.
2. En caso de emergencia, el juramento da certeza de que no existe ausencia de poder.
3. El juramento garantiza que el Presidente es enjuiciable políticamente por violaciones a la Constitución

aplicación de estos principios se observará lo que por las leyes de la Reforma y por la presente se declara y determina”.

⁵³ Felipe Buenrostro, *Historia del Segundo Congreso Constitucional de 1861*, 62 y 63, 1er. Tomo, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Edición facsimilar), 2005, p. 71.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ La supresión de este artículo también importaba otra discusión de igual importancia. Si los poderes federales no tienen la facultad de regular el culto, entonces serán los Estados. José Antonio Gamboa, con poco conocimiento de la distribución de competencias, manifestó que los Estados no podrían regular el culto pues la ley federal de diciembre de 1860 prohibía que intervinieran en esta materia. No cabe duda que una competencia de esta naturaleza no podía hacerse a través de una ley federal, sino que tendría que estar de manera expresa en la Constitución, como lo sugería Ezequiel Montes. *Cfr.* Buenrostro, *op. cit.* p. 73.

4. El juramento implica certeza en la fidelidad para el cumplimiento de sus obligaciones.⁵⁶

En contraste, México es un Estado laico, regido por el principio de orden público, donde las normas imperativas no requieren de la voluntad de la persona para ser observadas, pero además el titular del Poder Ejecutivo no es responsable políticamente por violaciones a la Constitución y a las leyes no penales.

El origen religioso del juramento en México se observa de manera muy clara con la práctica observada durante el siglo XIX, donde se acompañaba con celebraciones de rito, como los oficios del *Te Deum*. En varias fuentes de la época, como *La vida en México*, de Madame Calderón de la Barca, sólo se menciona lo siguiente “Cantóse un *Te Deum* hoy en la mañana en la Catedral; el Arzobispo le recibió como a un nuevo Presidente”;⁵⁷ se refiere a la entrada de Santa Anna a la ciudad de México el 7 de octubre de 1841. De igual manera, en el *Diario histórico de México*, de Carlos María de Bustamante, se hacen múltiples referencias a los *Te Deum* que se realizaban cuando un nuevo presidente tomaba el cargo, pero pocos detalles se dan al respecto. Por ejemplo, se habla del *Te Deum* realizado en la Catedral en honor a Guadalupe Victoria, en 1824; más adelante se habla del *Te Deum* realizado en honor de Valentín Gómez Farías en 1833 (“...el *Te Deum* se cantó con la boca en Catedral, pues nomás que se cantó, porque tienen boca los cantores, pero su corazón distó mucho del objeto de aquella reunión sagrada...”).⁵⁸ En donde más información tenemos es en el *Te Deum* de Anastasio Bustamante, el 19 de abril de 1837

El Congreso continuó en sesión ínterin el presidente marchó para la Catedral al *Te Deum*. El templo se aderezó perfectamente. A su entrada salió el cabildo eclesiástico con capas corales hasta la puerta principal. En el umbral de la iglesia estaba colocado un cojín de tisú de oro riquísimo, allí se arrodilló Bustamante, besó un Cristo del mismo metal que le presentó el canónigo don Matías Monteagudo, y tomó agua bendita que le presentó otro canónigo, y bajo de palio continuó hasta colocarse bajo el solio. Arrodillóse cuando se cantó el *Te ergo que su mas* con todo el pueblo...⁵⁹

De nuevo, en los sucesivos juramentos de Bustamante se refieren a la celebración de los respectivos *Te Deum* en 1844 y en 1847, en el día que asumen el cargo de presidente Valentín Canalizo y Antonio López de Santa Anna, respectivamente.

⁵⁶ Robert F. Blomquist, “The Presidential Oath, the American National Interest and a Call for Presirpudence”. *73 University of Missouri-Kansas City School of Law* 37, Verano de 2004.

⁵⁷ Frances Erskine Inglis Calderón de la Barca. *La vida en México durante una residencia de dos años en ese país*, traducción y prólogo de Felipe Teixidor, 14ª ed., México, Porrúa, 2006, LXVII-498 págs. (Sepan Cuanos, 74), Carta XLV, p. 377.

⁵⁸ Carlos María de Bustamante, *Diario histórico de México, 1822-1848*, Josefina Zoraida Vázquez y Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva editores, presentación de Andrés Henestrosa, 2 CD, México, CIESAS-COLMEX, 2001, CD 2, lunes 1º de abril de 1833.

⁵⁹ *Ide.*, miércoles 19 de abril de 1837. Las cursivas *Te ergo que su mas* pueden compararse con las estrofas del *Te Deum*; palio: dosel portátil que se usa en ciertas procesiones, como ésta que conduce al presidente del Palacio Nacional a la Catedral; solio: trono, asiento con dosel para un soberano.

Por todo lo anterior, podemos señalar que el *Te Deum* referido en el siglo XIX en México, era un cántico que se llevaba a cabo en la Catedral, en latín, con la presencia de un coro y las autoridades eclesiásticas. Siempre era después de jurar el cargo el nuevo presidente; al parecer, era una actividad de poca duración, pues una vez concluido el cántico, se regresaba a Palacio Nacional y ahí recibía a los embajadores y demás invitados.⁶⁰ Esta formalidad es lo más cercano a la coronación de un monarca que hemos tenido.

A partir de la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 y que ya hemos señalado, la calificación de la elección presidencial fue confiada a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y así se ha hecho a partir de la elección presidencial del año 2000, en el 2006 y en el 2012. El Congreso de la Unión conserva la facultad de tomar la protesta presidencial, de acuerdo al espíritu de la ley de 1860, y de expedir el bando solemne correspondiente, como lo ha hecho los días 1º de diciembre de cada año de renovación del titular del Poder Ejecutivo Federal para el primer caso, y los bandos publicados el 8 de septiembre de 2000 y 2006, para el segundo caso, y el del 5 de septiembre de 2012 para la última elección presidencial.

Es importante señalar que a partir de las elecciones presidenciales del año 2000, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación efectuar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar al presidente electo. Es así como en el año 2000 el Tribunal Electoral calificó la elección de Vicente Fox Quesada,⁶¹ en el año 2006 la de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa,⁶² y en el año 2012 la de Enrique Peña Nieto.⁶³

⁶⁰ Para evaluar el carácter religioso de los juramentos explicamos brevemente el significado del *Te Deum*: "A ti, oh Dios", y son las primeras palabras de este cántico de alabanza; se cree que su autor fue San Ambrosio, otros consideran que fue San Agustín o también San Hilario. Ahora se cree que su autor es Nicetas, un obispo de Remesiana (en Rumania), en el siglo IV D.C. Los versos finales de petición fueron añadidos más tarde. El *Te Deum* al que se hace referencia en varios textos del siglo XIX en México, está relacionado con las grandes festividades, y los habitantes de la nación recurrían a él cuando querían dar gracias a Dios, de manera pública y colectiva, por algún acontecimiento religioso o político, como la elección de un Papa, la consagración de un Obispo, la canonización de un Santo, la profesión de un religioso, la publicación de un Tratado de Paz, una Coronación Real o, como en este caso, el juramento de algún cargo político. El *Te Deum* puede cantarse después de la Misa o como una ceremonia religiosa separada. Cuando es cantado inmediatamente antes o después de la Misa, el celebrante que entona el himno puede llevar las vestiduras en el color del día, a menos que éstas deban ser negras. El coro y la congregación cantan el himno estando de pie, incluso cuando el Sacramento es expuesto, pero se arrodilla luego durante el verso "*Te ergo quaesumus...*" Al final se agrega el versículo "*Benedicamus Patrem*", seguido por la sola oración "*Deus cujus misericordiae.*"

⁶¹ Véase la *Declaratoria de validez de la Elección Presidencial 2000*, publicada por el TEPJF, 75 p.

⁶² Véase el *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los estados unidos mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo*, elaborado por la Comisión Dictaminadora integrada por los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Mauro Miguel Reyes Zapata, del 5 de septiembre de 2006, TEPJF, 309 fojas.

⁶³ Véase el *Cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos*, realizada por la Comisión Calificadora integrada por los Magistrados Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera y Salvador Olimpo Nava Gomar, del 31 de agosto de 2012, TEPJF, 147 fojas.

En virtud de lo antes mencionado, cabría proponer la conveniencia de reformar el artículo 87 constitucional a efecto de que la protesta presidencial sea tomada ante el órgano que efectúa el cómputo final, quien sustancia y desahoga los medios de impugnación y declara la validez de la elección presidencial, responsabilidad que desde 1996 asumió la Sala Superior de Tribunal Electoral; por lo que la protesta presidencial si se juzgara que debe sobrevivir esta formalidad, sería congruente que el Presidente electo la hiciera ante el Tribunal Electoral, bien sea el día en que declare la validez de la elección durante el mes de septiembre o hasta el primero de diciembre como lo prescribe el artículo 83 constitucional. La publicación del Bando Solemne podría continuar como una atribución del Congreso de la Unión, pero como una consecuencia inevitable de la protesta ante el Tribunal.

En contraste con el riguroso formalismo que en la actualidad se cubre a la protesta presidencial, la historia de esta institución ofrece ejemplos de gran flexibilidad, aunque acompañados de ritos solemnes. En cuanto al lugar, incluso los juramentos eran objeto de diversas sedes como la Catedral de la ciudad de México, la Iglesia de San Pedro y San Pablo (ahí lo realizó Agustín de Iturbide en 1822), el recinto del Congreso, alguna de las Cámaras del mismo Congreso, en Puebla (como lo realizó Manuel Gómez Pedraza en 1832), la Basílica de Guadalupe (preferida por Antonio López de Santa Anna, en 1847), en el edificio del Ayuntamiento de la Ciudad de México (realizada por Maximiliano en 1864), en la ciudad de Salamanca, Guanajuato (José María Iglesias, 1876), en el Estadio Nacional (Plutarco Elías Calles, 1924), en el Palacio de Bellas Artes (Miguel Alemán, 1946), en el Auditorio Nacional (José López Portillo, 1976) y, finalmente, en el Palacio Legislativo de San Lázaro a partir de 1982 (Miguel de la Madrid).

De la misma manera, la hora tampoco ha sido obstáculo, pues ha habido dos protestas en la madrugada del día respectivo, 5 protestas nocturnas, 15 protestas vespertinas y 15 protestas matutinas. Todos estos datos se resumen en los cuadros que a continuación se anexan.

En virtud de lo anterior, la formalidad de la protesta presidencial debiera ser objeto de una muy seria y concienzuda consideración sobre su naturaleza jurídica, formalidades y efectos que inciden en las protestas presidenciales de manera notable. La propuesta de que dicha protesta se lleve a cabo ante la autoridad jurisdiccional que realizó el cómputo final, declaró la validez de la elección y otorgó constancia de validez, parece congruente, más que seguir con el rito anquilosado de tomar la protesta ante el Congreso.

Tomas de posesión*

Anexo
Los 74 presidentes de México

Año	Presidente	Fecha de inicio de gobierno	Hora en que toma posesión	Referencia a la protesta para ejercer el cargo	Publicación del Bando solemne de la Cámara (Declaración de la Cámara)
1824	Guadalupe Victoria (Manuel Félix Fernández)	10/octubre/1824		SI	Tomo 1, p. 719
1829	Manuel Gómez Pedraza	1º/abril/1829		--	Tomo 2, p. 453*
1829	Vicente Guerrero	1º/abril/1829		SI	Tomo 2, p. 90-91
1829	José María de Bocanegra	18/diciembre/1829	Noche: 21:15 hrs.	SI	Tomo 2, p. 209
1829	Pedro Vélez, Luis Quintanar y Lucas Alamán (Presidente: Vélez)	23/diciembre/1829		SI	Tomo 2, p. 210
1830	Anastasio Bustamante	1º/enero/1830	Tarde: 15:30 hrs.	SI	-----
1832	Melchor Múzquiz	14/agosto/1832	Mediodía: 12:00 hrs.	SI	Tomo 2, p. 445, 446
1832	Manuel Gómez Pedraza	24/diciembre/1832		SI	Tomo 2, p. 453*
1833	Valentín Gómez Farías	1º/abril/1833		SI	Tomo 2, p. 503
1833	Antonio López de Santa Anna	16/mayo/1833		SI	-----
1833	Valentín Gómez Farías	03/junio/1833		NO	-----
1833	Antonio López de Santa Anna	18/junio/1833		NO	-----
1833	Valentín Gómez Farías	05/julio/1833		NO	-----
1833	Antonio López de Santa Anna	27/octubre/1833		NO	-----
1833	Valentín Gómez Farías	16/diciembre/1833		NO	-----
1834	Antonio López de Santa Anna	24/abril/1834		NO	-----
1835	Miguel Barragán	28/enero/1835	Mediodía: 12:00 hrs.	SI	Tomo 3, p. 15, 16
1836	José Justo Corro	27/febrero/1836		SI	Tomo 3, p. 132
1837	Anastasio Bustamante	19/abril/1837	Mediodía: 12:00 hrs.	SI	Tomo 3, p. 363
1839	Antonio López de Santa Anna	20/marzo/1839		POR ESCRITO	-----
1839	Nicolás Bravo	10/julio/1839	Noche: 20:00 hrs.	SI	Tomo 3, p. 642
1839	Anastasio Bustamante	19/julio/1839		NO	-----
1841	Francisco Javier Echeverría	22/septiembre/1841		NO	Tomo 4, p. 32

* Fuente: Manuel Dublán y José María Lozano. *Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, 29 Tomos, Imprenta del Comercio. 1876-1899. La última columna de este cuadro se refiere a Tomo correspondiente de esta obra, así como al número de página.

1841	Antonio López de Santa Anna	10/octubre/1841	Mediodía: 12:00 hrs.	SI	Tomo 4, p. 35
1842	Nicolás Bravo	26/octubre/1842		NO	-----
1843	Antonio López de Santa Anna	04/marzo/1843		NO	Tomo 4, p. 396
1843	Valentín Canalizo	04/octubre/1843		NO	Tomo 4, p. 609-610
1844	Valentín Canalizo	1º/febrero/1844	Mediodía: 12:00 hrs.	SI	Tomo 4, p. 737-738
1844	Antonio López de Santa Anna	04/junio/1844		SI	Tomo 4, p. 758
1844	José Joaquín de Herrera	12/septiembre/1844		SI	-----
1844	Valentín Canalizo	21/septiembre/1844		SI	Tomo 4, p. 765
1844	José Joaquín de Herrera	07/diciembre/1844		NO	Tomo 4, p. 769-770
1845	José Joaquín de Herrera	16/septiembre/1845		SI	Tomo 5, p. 35-36
1846	Mariano Paredes y Arrillaga	04/enero/1846	Mañana: 11:30 hrs.	SI	Tomo 5, p. 100 , 133
1846	Nicolás Bravo	28/julio/1846		NO	-----
1846	José Mariano Salas	06/agosto/1846		SI	Tomo 5, p. 143-152; 238
1846	Valentín Gómez Farías	23/diciembre/1846		SI	Tomo 5, p. 238-239
1847	Antonio López de Santa Anna	21/marzo/1847		SI	Tomo 5, p. 262
1847	Pedro María Anaya	02/abril/1847		SI	Tomo 5, p. 264, 265
1847	Antonio López de Santa Anna	20/mayo/1847		SI	-----
1847	Manuel de la Peña y Peña	16/septiembre/1847		NO	Tomo 5, p. 297 (Solo hay referencia a su cargo)
1847	Pedro María Anaya	13/noviembre/1847		SI	Tomo 5, p. 305, 306
1848	Manuel de la Peña y Peña	08/enero/1848		NO	Tomo 5, p. 336
1948	José Joaquín de Herrera	03/junio/1848		NO	Tomo 5, p. 380-381
1851	Mariano Arista	15/enero/1851		SI	Tomo 6, p. 6
1853	Juan Bautista Ceballos	06/enero/1853	Madrugada: 01:30 hrs.	SI	Tomo 6, p. 292
1853	Manuel María Lombardini	08/febrero/1853	Noche: 19:00 hrs.	NO	Tomo 6, p. 314
1853	Antonio López de Santa Anna	20/abril/1853	Mañana: 09:30 hrs.	SI	Tomo 6, p. 363-364
República Federal					
1855	Martín Carrera	15/agosto/1855		NO	Tomo 7, p. 553-554
1855	Rómulo Díaz de la Vega	12/septiembre/1855		NO	-----
1855	Juan Álvarez	04/octubre/1855		NO	Tomo 7, p. 565
1855	Ignacio Comonfort	11/diciembre/1855		SI	Tomo 7, p. 629-630
1857	Ignacio Comonfort	1º/diciembre/1857		NO	Tomo 8, p. 650-651 Nota al margen , p. 653
1858	Félix María Zuloaga	23/enero/1858		NO	-----
1858	Manuel Robles Pezuela	24/diciembre/1858		NO	-----
1859	José Mariano Salas	21/enero/1859		NO	-----
1859	Miguel Miramón	02/enero/1859		NO	-----

1859	Félix María Zuloaga	24/enero/1859		NO	----
1859	Miguel Miramón	02/febrero/1859		NO	----
1860	José Ignacio Pavón	13/agosto/1860		NO	----
1860	Miguel Miramón	15/agosto/1860	Tarde: 14:00 hrs.	SI	----
1860	Félix María Zuloaga	28/diciembre/1860		NO	----
1862	Juan Nepomuceno Almonte Ob. Juan Bautista Ormachea y Hernáiz José Mariano Salas	25/junio/1863		NO	----
1863	Juan Nepomuceno Almonte Arzobpo. Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos José Mariano Salas	18/octubre/1863		NO	----
1864	Juan Nepomuceno Almonte	21/mayo/1863		NO	----
1864	Maximiliano de Habsburgo	28/mayo/1864		SI	----
1858	Benito Juárez	19/enero/1858		NO	----
1858	Benito Juárez	14/febrero/1858		NO	----
1858	Benito Juárez	22/marzo/1858		NO	----
1858	Benito Juárez	04/mayo/1858		NO	----
1861	Benito Juárez	10/enero/1861		NO	Tomo 9, p. 8 Se convoca a elecciones , bajo el decreto del presidente interino Benito Juárez
1861	Benito Juárez	1ºdiciembre/1861		NO	Tomo 9, p. 334 Suspensión de algunas garantías constitucionales y se faculta ampliamente al Ejecutivo
1863	Benito Juárez	09/junio/1863		NO	----
1864	Benito Juárez	09/enero/1864		NO	----
1864	Benito Juárez	12-13/febrero/1864		NO	----
1864	Benito Juárez	14/febrero/1864		NO	----
1864	Benito Juárez	03/abril/1864		NO	----
1864	Benito Juárez	12/octubre/1864		NO	----
1865	Benito Juárez	14/agosto/1865		NO	----
1865	Benito Juárez	20/noviembre/1865		NO	----
1865	Benito Juárez	18/diciembre/1865		NO	----
1866	Benito Juárez	17/junio/1866		NO	----
1866	Benito Juárez	26/diciembre/1866		NO	----
1867	Benito Juárez	22/enero/1867		NO	----
1867	Benito Juárez	___/febrero/1867		NO	----
1867	Benito Juárez	15/julio/1867		NO	----
1867	Benito Juárez	1ºdiciembre/1867		NO	----

1871	Benito Juárez			NO	Tomo 11, p. 581 Decreto del Congreso que declara presidente al C. Benito Juárez el 12 de octubre de 1871.
1872	Sebastián Lerdo de Tejada	19/julio/1872		NO	Tomo 12, p. 234
1872	Sebastián Lerdo de Tejada	1º/diciembre/1872		NO	Tomo 12, p. 401
1876	Sebastián Lerdo de Tejada	1º/diciembre/1876		NO	Tomo 13, p. 88
1876	José María Iglesias	28/octubre/1876		NO	-----
1876	Juan N. Méndez	20/noviembre/1876		NO	Tomo 13, p. 97
1876	Porfirio Díaz Mori	23/noviembre 1876		NO	Tomo 13, p. 100
1877	Porfirio Díaz Mori	05/febrero/1877		SI	Tomo 13, p. 159
1880	Manuel González	1º/diciembre/1880		NO	Tomo 14, p. 520
1884	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1884			Tomo 17, p. 17
1888	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1888			Tomo 19, p. 292
1892	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1892			Tomo 22, p. 297-298
1896	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1896			Tomo 26, p. 450-451
1900	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1900			
1904	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1904			
1910	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1910			
1911	Francisco León de la Barra	25/mayo/1911		NO	
1911	Francisco I. Madero	06/noviembre/1911			
1913	Pedro Lascuráin	19/febrero/1913	Tarde: 17:15 a 18:00 hrs.	SI	
1913	Victoriano Huerta	19/febrero/1913	Tarde: 18:00 hrs.	SI	
1914	Francisco S. Carvajal y Gual	16/julio/1914		NO	
1913	Venustiano Carranza	26/marzo/1913		NO	
1917	Venustiano Carranza	1º/mayo/1917		SI	
1914	Eulalio Gutiérrez	06/noviembre/1914		SI	
1915	Roque González Garza	16/enero/1915		NO	
1915	Francisco Lagos Cházaro	09/junio/1915		NO	
1920	Adolfo de la Huerta	1º/junio/1920	Tarde: 17:00 hrs.	SI	
1920	Álvaro Obregón	1º/diciembre/1920	Noche: 23:40 hrs.	SI	
1924	Plutarco Elías Calles	1º/diciembre/1924	Mediodía: 12:18 hrs.	SI	
1928	Emilio Portes Gil	1º/diciembre/1928	Mediodía: 12:00 hrs.	SI	
1930	Pascual Ortiz Rubio	05/febrero/1930	Mediodía: 12:25 hrs.	SI	
1932	Abelardo L. Rodríguez	02/septiembre/1932	Mediodía: 12:03 hrs.	SI	
1934	Lázaro Cárdenas del Río	1º/diciembre/1934	Mediodía: 12:10 hrs.	SI	
1940	Manuel Ávila Camacho	1º/diciembre/1940	Mañana: 11:05 hrs.	SI	
1946	Miguel Alemán Valdés	1º/diciembre/1946	Mañana: 11:15 hrs.	SI	

1952	Adolfo Ruiz Cortines	1º/diciembre/1952	Mañana: 11:02 hrs.	SI	
1958	Adolfo López Mateos	1º/diciembre/1958	Mañana: 10:45 hrs.	SI	
1964	Gustavo Díaz Ordaz	1º/diciembre/1964	Mañana: 10:50 hrs.	SI	
1970	Luis Echeverría Álvarez	1º/diciembre/1970	Mañana: 11:45 hrs.	SI	
1976	José López Portillo	1º/diciembre/1976	Mañana; 11:03 hrs.	SI	
1982	Miguel de la Madrid Hurtado	1º/diciembre/1982	Mañana: 11:04 hrs.	SI	
1988	Carlos Salinas de Gortari	1º/diciembre/1988	Mañana: 10:57 hrs.	SI	
1994	Ernesto Zedillo Ponce de León	1º/diciembre/1994	Mañana: 10:50 hrs.	SI	
2000	Vicente Fox Quesada	1º/diciembre/2000	Mañana: 11:13 hrs.	SI	DO 8 de septiembre de 2000 Bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo.
2006	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	1º/diciembre/2006	Madrugada: asumió el poder a las 00:00 hrs. Mañana: 09:46 hrs. presentó protesta	SI	DO 8 de septiembre de 2006 Bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo.
2012	Enrique Peña Nieto	1º/diciembre/2012	Mañana: 11:17 hrs.	SI	La Cámara de Diputados publicó el 5 de septiembre de 2012 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el Bando Solemne para informar a la población que Enrique Peña Nieto es el presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo del 1º de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018.

Total de tomas de posesión que presentan horario de protesta				37			
Protestas matutinas (07:00-11:59:00 hrs)	16	Protestas vespertinas (12:00-18:59 hrs.)	15	Protestas nocturnas (19:00-23:59 hrs.)	5	Protestas en madrugada (00:00-06:59 hrs.)	1

LOS 74 PRESIDENTES DE MÉXICO
1824-2012

REPUBLICA FEDERAL
<p>Disposición legal:</p> <p style="text-align: center;"><i>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos</i>, sancionada por el Congreso General Constituyente, el 4 de octubre de 1824</p> <p>“Título V <i>Del supremo poder ejecutivo de la federación</i>, Sección Segunda <i>De la duración del presidente y vicepresidente, del modo de llenar las faltas de ambos y de su juramento</i></p> <p>Art. 95 El presidente y vicepresidente de la Federación, entrarán en sus funciones el 1° de abril, y serán reemplazados, precisamente en igual día cada cuatro años, por una nueva elección constitucional.</p> <p>Art. 96 Si por cualquier motivo las elecciones de presidente y vicepresidente, no estuvieran hechas y publicadas para el día 1° de abril, en que debe verificarse el reemplazo, o los electos no se hallasen prontos a entrar en el ejercicio de su destino, cesarán, sin embargo, los antiguos en el mismo día, y el supremo poder ejecutivo se depositará interinamente en un presidente que nombrará la cámara de diputados, votando por Estados.</p> <p>Art. 97 En caso que el presidente y vicepresidente estén impedidos temporalmente, se hará lo prevenido en el artículo anterior; y si el impedimento de ambos acaeciere no estando el congreso reunido, el supremo poder ejecutivo se depositará en el presidente de la Corte Suprema de Justicia, y en dos individuos que elegirá a pluralidad absoluta de votos el consejo de gobierno. Estos no podrán ser de los miembros del congreso general, y deberán tener las cualidades que se requieren para ser presidente de la Federación.</p> <p>Art. 98 Mientras se hacen las elecciones de que hablan los dos artículos anteriores, el presidente de la Corte Suprema de Justicia se encargará del supremo poder ejecutivo.</p> <p>Art. 101 El presidente y vicepresidente de nuevamente electos cada cuatro años, deberán estar el 1° de abril en el lugar en que residan los poderes supremos de la Federación, y jurar ante las cámaras reunidas el cumplimiento de sus deberes, bajo la fórmula siguiente:</p> <p style="text-align: center;"><i>“Yo, N., nombrado presidente [o vicepresidente] de los Estados Unidos Mexicanos, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que los mismo Estados Unidos me han confiado, y que guardaré y haré guardar exactamente la Constitución y leyes generales de la Federación”.</i></p> <p style="text-align: right;">Tena Ramírez, Felipe; <i>Leyes fundamentales de México 1808-1997</i>; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 180-181</p> <p>Decreto de 23 de diciembre de 1824</p> <p><i>Reglamento para el gobierno interior del Congreso General</i> [en el cual se menciona el ceremonial para juramento que hace referencia el art. 101. Se respeta la ortografía del documento original]</p> <p>“XII Ceremonial</p> <p>Art. 166. El presidente y vicepresidente de la República no se presentarán en el congreso sino en los casos prevenidos en la constitución, ni con otra comitiva que los secretarios del despacho.</p> <p>Art. 167. Saldrán á recibir al primero hasta la puerta exterior del salon una comision compuesta de seis diputados é igual número de senadores, incluso un secretario de cada cámara, la cual lo acompañarán hasta su asiento, y después á su silla.</p> <p>Art. 168. Al entrar y salir del salon el presidente de la República, se pondrán en pié todos los miembros del congreso, á excepcion de su presidente, que solamente lo verificará á la entrada del primero, cuando éste haya llegado á la mitad del salon.</p> <p>Art. 169. En el día que el presidente o vicepresidente de la República se presenten á prestar el juramento que previene el art. 101 de la Constitución, lo saldrán á recibir dos secretarios, uno de cada cámara, y á su entrada permanecerán en sus asientos los diputados y senadores.</p> <p>Art. 170. Jurarán puestos en pié junto á la mesa en manos del presidente del congreso, y concluido este acto tomarán posesion de sus asientos.</p> <p>Art. 171. El presidente de la República tomará asiento debajo del dosel al lado izquierdo del que presida el congreso. La silla del vicepresidente de la República se colocará al lado derecho y en el mismo piso, pero fuera del dosel.</p> <p>Art. 172. Cuando solo el vicepresidente se presente á prestar juramento, lo acompañará á su salida una comision compuesta de tres senadores é igual número de diputados, incluso dos secretarios; permaneciendo en sus asientos los demas miembros del congreso.</p> <p>Art. 173. Si el presidente o vicepresidente de la República dirigiere la palabra al congreso, el que presida á éste, le contestará en términos generales.”</p> <p style="text-align: right;">Dublán, Manuel y José María Lozano, <i>Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República</i>, 29 tomos, México, Imprenta de Comercio, 1876-1899, Tomo I 1687-1826, Año 1824, No. 448, p. 760-761.</p>

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1824	Guadalupe Victoria (Manuel Félix Fernández)	10/octubre/1824	31/marzo/1829	Congreso. Victoria puesto de rodillas. Elegido por las legislaturas estatales.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 55	"Victoria puesto de rodillas... y sujetándose a una fórmula particular de "Yo, Guadalupe Victoria"... [y luego] Victoria se sentó a la izquierda del presidente del Congreso..." Al salir se fue al <i>Te Deum</i> a Catedral <i>DHM</i> , 10 de octubre de 1824
1829	Manuel Gómez Pedraza	1º/abril/1829	<i>Vid infra</i> cuadro Manuel Gómez Pedraza	Aunque fue designado por las Cámaras, ante el pronunciamiento de Santa Anna, se retractan y le dan posesión a Vicente Guerrero.		
1829	Vicente Guerrero	1º/abril/1829	18/diciembre/1829	Cámara. Designado por el Congreso. Presionado por Santa Anna, vulnerando las elecciones hechas por las legislaturas estatales. Reunidas las dos cámaras, V. Guerrero prestó el juramento prevenido en la constitución.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 55 <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 4, Tomo V, p. 221	Guerrero leyó en voz alta la fórmula del juramento; más tarde se sentó a la izquierda del presidente de la Cámara y leyó un discurso <i>DHM</i> , 1º de abril de 1829

1829	José María de Bocanegra	18/diciembre/1829	23/diciembre/1829	<p>Cámara. Designado por el Congreso, a solicitud de Vicente Guerrero. Sesión extraordinaria en la noche, por lo cual sólo pudieron reunirse los diputados, no así los senadores. Se presentó a las nueve y cuarto de la noche, juró de acuerdo a lo estipulado en el art. 101 de la Constitución de 1824.</p>	<p><i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i>, p. 55 <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i>, Volumen II, Tomo 4, Tomo V, p. 596 <i>Memorias para la historia de México...</i>, tomo II, p. 111-112</p>	<p>"Viernes 25 de diciembre de 1829 (Lindísimo día) He aquí una anécdota sobre el modo con que terminó el efímero gobierno de cuatro días del señor [José María] Bocanegra, que me ha contado el diputado de Sonora, presbítero don Carlos Espinosa [de los Monteros], testigo presencial de ella: "al ruido y estrépito del cañoneo (dice), marché para Palacio y logré penetrar hasta lo interior; no hallé en los patios ni corredores gente ninguna..." <i>DHM</i>, 25 de diciembre de 1829 "Siendo muy urgente la salida del S.E. presidente á mandar en persona al ejército que marcha contra los pronunciados, me manda le manifieste á V.E. con el objeto de que se sirva citar á sesión de la cámara para las cinco de la tarde de hoy, á fin de que preste el juramento correspondiente el E.S.D. José María de Bocanegra, nombrado para encargarse interinamente del gobierno supremo.- Dios y libertad. México, 17 de diciembre de 1829. A. Biseca.- E.S. presidente de la cámara del senado. " [en la nota se cita:] "A las nueve y cuarto se presentó el Exmo. Sr. D. José Ma. De Bocanegra y prestó el juramento en los términos que previene el decreto de que ya se ha hecho mención. Concluido este acto y retirado el E.S. presidente se levantó la sesión". <i>Memorias para la historia de México</i>, tomo II, p. 112</p>
1829	Pedro Vélez, Luis Quintanar y Lucas Alamán (Presidente: Vélez)	23/diciembre/1829	31/diciembre/1829	<p>Consejo de Gobierno. Designado por el Congreso, a consecuencia de golpe militar. Presta Lucas Alamán el juramento. De acuerdo al Art. 97, son electos Luis Quintanar, Pedro Vélez y Lucas Alamán, el día 23 de diciembre de 1829. Por acuerdo del Consejo de gobierno del 23 de diciembre de 1829.</p>	<p><i>México a través de los siglos Las elecciones en México...</i>, p. 55 <i>Legislación mexicana...</i>, Tomo I, p. 210, No. 742, Dic. 23 de 1829 <i>Memorias para la historia de México...</i>, tomo II, p. 138-139. <i>Historia de México. Desde los primeros movimientos...</i>, vol. V, p. 844</p>	<p>"...Prestado el juramento prevenido por ley, están expeditos para cumplir con el encargo que la misma constitución les ha confiado... [Luis Quintanar y Lucas Alamán (sic)]" <i>Legislación mexicana...</i>, Tomo I, p. 210, No. 742, Dic. 23 de 1829</p>

1830	Anastasio Bustamante	1º/enero/1830	14/agosto/1832	Cámara de Diputados. Protesta hacia las 15:30 hrs. Asume el cargo en tanto que es vicepresidente y autor del golpe de Estado. Ratificado por el Congreso. Reunidos los diputados y senadores, jura protesta Bustamante.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 55 <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 4, Tomo VI, p. 6	Hacia las 15:30 hrs. se presentó Bustamante como vicepresidente, y en virtud del Art. 97 de la constitución vigente <i>DHM</i> , 1º de enero de 1830
1832	Melchor Múzquiz	14/agosto/1832	24/diciembre/1832	Cámaras. Designado por el Congreso, a solicitud de Bustamante. Ambas Cámaras. Jurará a las 12:00 hrs. del día 14 de agosto Prestó el "juramento de estilo" [de acuerdo al Decreto del 23 de diciembre de 1824, en sus artículos 165, 166, 167 y 169].	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 55 <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 5, Tomo VIII, p. 221 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo II, p. 446, No. 1078, Agosto 12 de 1832 <i>Memorias para la historia de México...</i> , tomo II, p. 638	Ante diputados y senadores, como lo señala él mismo (a través de Bustamante) "Sres. diputados y senadores: Acaba de tener cumplimiento el precepto que la cámara me ha impuesto, de tomar el mando supremo de la república, para guardar y hacer guardar la Constitución y leyes." <i>DHM</i> , anexos agosto 1832 "Igualmente se acordó que el nuevo presidente interino se presentarse en la misma sesión á prestar el juramento de estilo. Así se verificó". <i>Memorias para la historia de México...</i> , tomo II, p. 638.
1832	Manuel Gómez Pedraza	24/diciembre/1832	1º/abril/1833	Congreso General de la Unión. Consejo de Gobierno en Puebla. Llega al poder gracias a la sublevación de Santa Anna. Solo concluye el periodo para el cual debió ser electo, entre 1829-1833, luego de los Tratados de Zavaleta.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>México a través de los siglos Las elecciones en México...</i> , p. 55	"Hoy se ha circulado en el <i>Registro</i> adjunto y separado, el razonamiento procaz e insultante que don Manuel Gómez Pedraza hizo contra las cámaras y contra todos los que han resistido su ingreso al mando, cuando tomó posesión de la presidencia en Puebla el día 26 <u>[debe decir 24]</u> del corriente mes, ante... [sic] el Consejo de Gobierno de la legislatura extinguida y anulada por el Congreso General de la Unión del año de 1829." <i>DHM</i> , 24 de diciembre de 1832
1833	Valentín Gómez Farías	1º/abril/1833	16/mayo/1833	Cámaras. Cámaras. Electo vicepresidente por las legislaturas estatales, se hace cargo del poder en ausencia del presidente. Reunidas ambas cámaras, jura como vicepresidente (en ausencia del Presidente electo Santa Anna).	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>México a través de los siglos Las elecciones en México...</i> , p. 55-56 <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 5, Tomo VIII, p. 273	"No asistí a la función aunque fui convidado, oí los cañonazos y repiques; concurren todas las corporaciones, y ningún diputado ni senador del anterior Congreso. Asistió Mangino como contador de las cámaras e hizo un papel irrisorio; no asistieron los ministros; Victoria se sentó como presidente de la comisión del Senado cerca de Gómez Farías, no sé quién fue de presidente de la cámara de sansculotes. No ha habido vivas, ni cortinas, ni luces; el <i>Te Déum</i> se cantó con la boca en Catedral..." Bustamante señala que Gómez Farías se presentó vestido de negro. <i>DHM</i> , 1º de abril de 1833

1833	Antonio López de Santa Anna	16/mayo/1833	03/junio/1833	Congreso. Electo por las legislaturas estatales. Reunidas las dos cámaras que componen el Congreso general.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 56 <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 5, tomo VIII, p. 373	"Jueves 16 de mayo de 1833 (Calor excesivo) Comienza el Gobierno de Santa Anna. Hoy ha prestado éste el juramento de solemnidad en la Cámara de Diputados, digo de solemnidad porque lo que menos cumple es lo que jura cumplir, y está en posesión muy antigua e inveterada de hacerla. Yo no he asistido a ninguno de estos actos ni he puesto luces ni cortinas porque él es presidente sólo por permisión divina, así como permite las pestes y calamidades, pero no por voluntad mía. Tampoco asistió ningún diputado ni senador del anterior Congreso, que tienen mucho pundonor para autorizar estos actos, triunfo de la intriga y traición del general Bustamante. Dícenme que la función estuvo solemnísima por la iluminación de la Catedral, música y modo con que se le recibió..." Bustamante señala que el Congreso aprobó "que se librase 4,000 pesos para gastos de su recibimiento". <i>DHM</i> , 16 de mayo de 1833
1833	Valentín Gómez Farías	03/junio/1833	18/junio/1833	Cámaras. Se hace cargo del poder en ausencia del presidente.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 56	
1833	Antonio López de Santa Anna	18/junio/1833	05/julio/1833	Retorna al cargo.	<i>México a través de los siglos</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 56	
1833	Valentín Gómez Farías	05/julio/1833	27/octubre/1833	Se hace cargo del poder en ausencia del presidente.	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 56	
1833	Antonio López de Santa Anna	27/octubre/1833	15/diciembre/1833	Congreso. Retorna al cargo.	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 56	
1833	Valentín Gómez Farías	16/diciembre/1833	24/abril/1834	Congreso. Se hace cargo del poder en ausencia del presidente.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 56	
1834	Antonio López de Santa Anna	24/abril/1834	27/enero/1835	Cámara de Diputados. Retorna al poder, con un autogolpe.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 56	En un <i>Manifiesto del presidente de los Estados Unidos Mexicanos a sus ciudadanos</i> , Santa Anna señala que "La Constitución del año 1824, ha sido y será brújula de mis operaciones..." <i>DHM</i> , Anexos abril de 1934

	<p>Disposición legal:</p> <p style="text-align: center;"><i>Bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835</i></p> <p><i>El presidente interino de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que el congreso general ha decretado lo siguiente:</i></p> <p>6° El ejercicio del poder ejecutivo residirá en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecerá la ley constitucional.</p> <p>Publicada el 23 de octubre de 1835.</p> <p style="text-align: right;">Tena Ramírez, Felipe; <i>Leyes fundamentales de México 1808-1997</i>; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 203.</p> <p><i>Ley. Sobre publicación del decreto de bases constitucionales y juramento de guardarlas.</i></p> <p>Art. 1 El gobierno dispondrá que la publicación del decreto se bases constitucionales, se haga en el modo y forma más solemne, en todas las capitales que hasta hoy lo han sido de los Estados y en los demas pueblos de la República.</p> <p>Art. 2 El presidente de la República prestará juramento ante el congreso general, bajo la fórmula siguiente: <i>¿Jurais ante Dios guardar y hacer guardar las bases constitucionales, sancionadas por el actual congreso general?</i></p> <p style="text-align: right;">Dublán, Manuel y José María Lozano, <i>Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República</i>, 29 tomos, México, Imprenta de Comercio, 1876-1899, Tomo 3 1835-1840, Año 1835, No. 1641, p. 91.</p>
--	---

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1835	Miguel Barragán	28/enero/1835	27/febrero/1836	<p>Cámaras.</p> <p>Hacia las 10:30 de la mañana se abrió la sesión y poco después prestó juramento Barragán, que se presentó sin uniforme.</p> <p>Designado por el Congreso.</p> <p>Presta juramento a las 12:00 hrs.</p>	<p><i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i></p> <p><i>México a través de los siglos.</i></p> <p><i>Las elecciones en México...</i>, p. 56</p> <p><i>Legislación mexicana...</i>, Tomo III, p. 16, No. 1506, Enero 28 de 1835.</p>	<p>"Miércoles 28 de enero de 1835 (Variable)</p> <p>Posesión de la presidencia de [Miguel] Barragán</p> <p>A las diez y media de la mañana se abrió la sesión en la Cámara de Diputados, asistiendo a ella multitud de gentes atraídas de la novedad del nuevo presidente...</p> <p>En seguida se anunció la llegada de Barragán que se presentó sin uniforme democráticamente y muy desairado, prestó el juramento bajo la fórmula de "Yo, Miguel Barragán", etcétera. Ocupó el solio y allí se produjo lo que había dicho con una vocesita de damisela, y aseguró que auxiliaría a las cámaras para hacer las reformas "que demandase la constitución como lo exigía la experiencia de los sucesos pasados".</p> <p><i>DHM</i>, 28 de enero de 1835</p>

REPÚBLICA CENTRALISTA

Disposición legal:

Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836

“Ley Cuarta Organización del Supremo Poder Ejecutivo

Art. 1 El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrado que se denominará *Presidente de la República*; durará ocho años, y se elegirá de la siguiente manera...

Art. 8 En las faltas temporales del Presidente de la República, gobernará el Presidente del Consejo...

Art. 9 Las funciones del Presidente de la República terminan en 1° de enero del año de renovación.

Art. 12 El presidente, propietario o interino, para tomar posesión de su cargo, hará ante el Congreso general, reunidas las dos Cámaras, juramento bajo la fórmula siguiente:

“Yo N, nombrado Presidente de la República Mexicana, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que se me ha confiado y observaré y haré observar exactamente la Constitución y leyes de la Nación”

El reglamento interior del Congreso detallará todas las ceremonias de este acto.[*]”

Tena Ramírez, Felipe; *Leyes fundamentales de México 1808-1997*; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 222-224

Decreto de 23 de diciembre de 1824 [continúa vigente para 1836]

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General [en el cual se menciona el ceremonial para juramento que hace referencia el art. 101. Se respeta la ortografía del documento original]

“XII Ceremonial

Art. 169. En el día que el presidente o vicepresidente de la República se presenten á prestar el juramento que previene el art. 101 de la Constitución, lo saldrán á recibir dos secretarios, uno de cada cámara, y á su entrada permanecerán en sus asientos los diputados y senadores.

Art. 170. **Jurarán puestos en pié junto á la mesa en manos del presidente del congreso, y concluido este acto tomarán posesion de sus asientos.**

Art. 171. El presidente de la República tomará asiento debajo del dosel al lado izquierdo del que presida el congreso. La silla del vicepresidente de la República se colocará al lado derecho y en el mismo piso, pero fuera del dosel.

Art. 173. Si el presidente o vicepresidente de la República dirigiere la palabra al congreso, el que presida á éste, le contestará en términos generales.”

Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, 29 tomos, México, Imprenta de Comercio, 1876-1899, Tomo I 1687-1826, Año 1824, No. 448, p. 761.

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1836	José Justo Corro	27/febrero/1836	19/abril/1837	Congreso. Designado por el Congreso. Se levantó la sesión pública y entró en secreta extraordinaria para recibir el juramento del Presidente de la República Mexicana. "Yo, José Justo Corro, nombrado Presidente de la República Mexicana, juro por Dios y los Santos Evangelios que ejerceré fielmente el encargo que la misma me ha confiado, y que guardaré exactamente sus leyes constitucionales y generales".	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 56 <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 6, tomo XI, p. 237	La elección de Corro se llevó a cabo por "cédulas" y obtuvo 51 votos contra 12 de Parres, 18 de Nicolás Bravo y uno de Mangino. El mismo Bustamante señala "El nuevo presidente se presentó en el Congreso con uniforme de la secretaría, prestó el juramento de estilo leyendo la fórmula que se le puso escrita; subió al solio, ocupó la izquierda del presidente del Congreso, y en una chica y bien hablada arenga dio gracias al Congreso por la elección, protestando que la carga era superior a sus fuerzas y que haría el bien posible cortando el mal." <i>DHM</i> , 27 de febrero de 1836 "Sesion Del día 27 de febrero de 1836 ... Quedando electo Presidente interino de la República el Sr. D. José Justo Corro. Se levantó la pública para entrar en secreta extraordinaria. Abierta de nuevo aquella, se presentó el señor Presidente interino de la República y prestó el juramento correspondiente, bajo la fórmula siguiente: "Yo, José Justo Corro, nombrado Presidente de la República Mexicana, juro por Dios y los Santos Evangelios que ejerceré fielmente el encargo que la misma me ha confiado, y que guardaré exactamente sus leyes constitucionales y generales". Concluido este acto, se levantó la sesion" <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 6, tomo XI, p. 237

1837	Anastasio Bustamante	19/abril/1837	20/marzo/1839	Salón de Congresos de los diputados, hacia las 12:00 hrs., "con la mano derecha sobre los Santos Evangelios". Cámaras. Designado por el Congreso de acuerdo a las leyes de 1836. Prestó juramento en la Sala. "Juró ante el congreso nacional, pronunciándose los discursos de estilo..."	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>México a través de los siglos. Las elecciones en México...</i> , p. 56 <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 6, tomo XI, p. 899 <i>Memorias para la historia de México...</i> , tomo II, p. 744	"Miércoles 19 de abril de 1837 (Variable) Posesión de la presidencia del general don Anastasio Bustamante A las doce de este día (poco antes) en cumplimiento de lo acordado, se presentó en el salón del Congreso don Anastasio Bustamante; a su entrada todos los diputados se mantuvieron sentados en sus sillas. Llegó a los pies del bufete donde estaba un cojín de terciopelo verde en el que se hincó, levantándose todo el concurso de pie firme y prestó, poniendo la mano derecha en el libro de los evangelios, el juramento de estilo. Entonces, concluido este acto, tomó sobre la izquierda y el presidente don Juan Manuel Elizalde sobre la derecha, y cada uno por su lado subieron al solio, quedando Bustamante a la izquierda de éste; sacó luego un papel que leyó ofreciendo cumplir con el juramento que acababa de prestar..." <i>DHM</i> , 19 de abril de 1837
1839	Antonio López de Santa Anna	20/marzo/1839	10/julio/1839	"Por escrito" ante las Cámaras, por enfermedad (convalecencia por la pérdida de su pierna). Designado por el supremo poder conservador.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> (18 de marzo de 1839) <i>Las elecciones en México...</i> , p. 56	"Hoy se ha arreglado el ceremonial del modo con que Santa Anna deberá prestar el juramento para tomar el gobierno el lunes próximo 18 del corriente. Deberá jurar por escrito, autorizando el acto cuatro secretarios. Es el modo más prudente, pues no puede presentarse en camilla o silla de manos... Santa Anna ha prestado el juramento por escrito, autorizando su firma los cuatro secretarios del despacho, los cuales dieron hoy cuenta con este documento a las dos cámaras reunidas en Congreso, y asistidas además por las diputaciones de todos los cuerpos, así eclesiásticos como seculares de ambos cleros. La concurrencia fue muy numerosa y lucida, y el acto reducido a sólo lo dicho muy sencillo. A la una y media de la tarde se anunció este suceso fausto con salva de artillería en la ciudadela, repique general de campanas comenzando por la Catedral..." <i>DHM</i> , 15 y 18 de marzo de 1839
1839	Nicolás Bravo	10/julio/1839	19/julio/1839	Congreso. Se hace cargo del poder ejecutivo por ausencia del presidente. Prestó juramento ante las cámaras reunidas a las ocho de la noche.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 57 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo III, p. 642, No. 2072, julio 10 de 1839.	"Hoy se ha presentado el señor Bravo a recibir el mando interin llega el huevón de Bustamante, y esta noche ha prestado el juramento de estilo en el Congreso." <i>DHM</i> , 10 de julio de 1839
1839	Anastasio Bustamante	19/julio/1839	22/septiembre/1841	Retorna al cargo.	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 57	Solicita licencia para combatir una sublevación de Santa Anna <i>Las elecciones en México...</i> , p. 57

INTERMEDIO FEDERALISTA

Disposición legal:

Proyecto de reforma de 1840

"Título Cuarto *Del Supremo Poder Ejecutivo*

Sección Primera *Del Presidente de la República y modo de elegirlo*

Art. 74 El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un Supremo Magistrado, que se denominará Presidente de la República: durará ocho años y se elegirá de la manera siguiente:

Art. 75 En el día 1° de septiembre del año anterior á la renovación, cada una de las juntas departamentales elegirá á pluralidad absoluta de votos seis individuos á lo más, ó tres á lo menos, que tengan las cualidades que se prescriben en el art. 91, y remitirán en pliego certificado el acta de elección directamente á la Secretaría de la Cámara de diputados, por el correo inmediato, y en el siguiente, ó por otro conducto seguro, un duplicado de aquélla.

Art. 76 El día 1° de diciembre del mismo mes se abrirán y leerán los pliegos á presencia de las Cámaras reunidas, y se pasarán á una comisión, compuesta de las ordinarias de puntos constitucionales de ambas, á fin de que presenten dictamen sobre la legitimidad de las elecciones hechas por las juntas departamentales.

Art. 77 Al día siguiente el Congreso, reunido del mismo modo, hará la calificación de dichas elecciones, limitándose á examinar, si en ellas ó en los individuos electos, falta ó no algún requisito constitucional. Concluída la calificación, se leerá la lista de todos los individuos que resulten hábiles, y se pasará inmediatamente á la Cámara de Senadores.

Art. 78 El Senado al día siguiente escogerá, á pluralidad absoluta de sufragios, de tres á seis individuos, de entre los comprendidos en la lista, y la de los que resulten electos, se mandará acto continuo á la Cámara de diputados.

Art. 79 Esta, en el día 4 del mismo mes, votando por Departamentos, y á pluralidad absoluta de sufragios, nombrará de entre los individuos escogidos por el Senado, al Presidente de la República.

Art. 80 En los casos de los dos artículos precedentes, siempre que en la votación ningún individuo obtuviere la mayoría absoluta de sufragios, se repetirá entre los dos que hayan reunido mayor número; si la mayoría respectiva fuere en más de dos individuos, entrarán todos estos á competir en la elección; y si uno solo obtuviere esa mayoría, y dos ó más, después de él, igual número de votos, la Cámara escogerá primero de entre estos, al que haya de competir con aquel.

Art. 81 Siempre que haya empate, la Cámara se erigirá en Gran Comisión, para que puedan conferenciar sus individuos con entera libertad. En seguida se repetirá la votación, y si aun resultare empatada, decidirá la suerte.

Art. 82 Solamente en el caso de que el segundo empate se verifique entre dos individuos que compitan para la presidencia de la República, se reunirán las dos Cámaras, y votando por el Departamento una después de otra, se tendrá por electo el que obtenga la mayoría absoluta de sufragios, del número total que formen ambas. Si aun resultare empatada la votación, el Congreso la repetirá, computándose los votos por persona y no por Departamentos; y si todavía hubiere empate, decidirá la suerte.

Art. 83 Para las elecciones de que hablan los artículos precedentes, deberá haber en cada Cámara representantes de dos tercios, á lo menos, del número total de Departamentos.

Art. 84 Solo en el caso de que por algun trastorno público, ú otra causa, se imposibilite la reunion de alguna de las Cámaras, ó del Congreso, este podrá designar otros días distintos de los señalados, para verificar dichas elecciones.

Art. 85 Se expedirá decreto formal de la elección de Presidente de la República, el cual se publicará solemnemente por el Gobierno, y se comunicará al interesado, para que se presente á jurar, y tomar posesión en el día 2 de enero inmediato. Si el electo no residiere en la capital, el Congreso, atendida la distancia, le fijará día para presentarse.

Art. 86 Las funciones del Presidente de la República terminarán en el día 2 de enero del año de la renovación: podrá ser reelecto: y el cargo será renunciable por causa justa, calificada por el Congreso.

...

Art. 91 Para ser Presidente propietario ó interino, se requiere al tiempo de la elección, ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, de cuarenta años cumplidos, tener un capital físico ó moral, que produzca anualmente á lo menos cuatro mil pesos de renta, haber desempeñado algun cargo público superior, civil ó militar, y no haber sido condenado en proceso legal por delito alguno."

Fecha el 30 de junio de 1840.

Tena Ramírez, Felipe; *Leyes fundamentales de México 1808-1997*; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 267-269.

Proyectos de Constitución de 1842

"Título IV *Del Supremo Poder Ejecutivo*

Art. 92 El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un Magistrado que se denominará Presidente de la República. Durará cinco años...

Art. 93 Para ser Presidente, se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, y tener cuarenta años cumplidos de edad al tiempo de su elección.
- II. Pertenecer al estado secular.
- III. No haber sido procesado por delito alguno, ni condenado judicialmente, según las formas, á una pena corporal, aunque no la haya sufrido."

Fecha el 25 de agosto de 1842

Tena Ramírez, Felipe; *Leyes fundamentales de México 1808-1997*; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 326.

INTERMEDIO FEDERALISTA (2)

Disposición legal:

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos
(decretado por los representantes de la República Mexicana, reunidos en Congreso Extraordinario)

“Título VII *Del Supremo Poder Ejecutivo*

Sección Primera *De su elección, duración, modo de sustituirlo y prerrogativas de que goza*

Art. 53 Para ser Presidente, se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber sido condenado en proceso legal por delito alguno, tener treinta y cinco años cumplidos, y ser vecino de la República.

Art. 54 El primer domingo de enero del año en que debe hacerse la renovación, los electores secundarios en las asambleas secundarias emitirán por escrito y en duplicado sus votos para la presidencia de la República. El tercer domingo de dicho mes, la asamblea electoral de cada Estado computará los votos y hará la declaración de haber mayoría absoluta en tal persona, ó procederá á elegir según el artículo 15, y se remitirá su acta y un tanto de cada voto, de modo que lleguen á la capital de la República antes del 20 de febrero. El día 25 de ese mes, el senado abrirá los expedientes, si hubiere al menos las tres cuartas del total; y declarará en quien recayó la elección, si alguno hubiere reunido mayoría absoluta de los votos de los Estados; pasándolos en caso contrario á la cámara de diputados, para que elija votando por Estados, entre los que tengan la mayoría relativa: en caso de empate, decidirá la misma cámara, votando por persona. En caso de disputa sobre la elección, la que únicamente puede ofrecerse sobre la nulidad de los actos de alguna asamblea electoral de Estado y por los motivos que señala esta constitución en la última parte del artículo 16, podrá anularse el voto, si así lo acordaren los dos tercios de ambas cámaras. Mas si el voto decidiere mayoría absoluta ó relativa, se aguardará que se repita en forma legal por el mismo cuerpo que se volverá a reunir. El día 29 de marzo se publicará, á más tardar, por formal decreto, el resultado de la elección.

Art. 55 El día 1° de abril tomará posesión el electo, cesando en todo caso el mismo día el que concluye. En caso de que el presidente no pudiera entrar ese día, ó en el que falte después temporal ó perpetuamente, la cámara de diputados, votando por Estados, elegirá un interino entre los senadores. En el intermedio que haya entre la falta y el nombramiento, se encargará del gobierno el presidente de la Suprema Corte.

Art. 56 Si el Presidente faltare en el primer bienio, se hará nueva elección. En este caso y en el que algun trastorno impidan la elección en el periodo ordinario, el congreso fijará los dias de las elecciones.

Art. 57 El Presidente durará cuatro años, y ninguno que lo haya sido por más de un año podrá ser reelecto hasta pasado un cuatrienio. El Presidente no podrá renunciar su encargo, ni cesará en él temporalmente, si no es por enfermedad que le impida absolutamente el desempeño de sus funciones, á juicio del Congreso.”

Fecha el 26 de agosto de 1842

Tena Ramírez, Felipe; *Leyes fundamentales de México 1808-1997*; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 361-362

Segundo proyecto de Constitución
(leído en la Sesión del Soberano Congreso Constituyente)

“Título XI *Poder Ejecutivo General*

Art. 77 El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un Magistrado que se denominará Presidente de la República. Durará cinco años en primero y en lo sucesivo cuatro. Para ser presidente se requiere: ser mexicano por nacimiento, y tener cuarenta años cumplidos de edad al tiempo de la elección: pertenecer al estado secular y no haber sido condenado en proceso según la forma legal a una pena corporal, aunque no la haya sufrido.”

Fecha el 3 de noviembre de 1842

Tena Ramírez, Felipe; *Leyes fundamentales de México 1808-1997*; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 390

(Nota: en ninguno de los escritos citados se indica el protocolo a seguir por el presidente electo en su toma de posesión)

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1841	Francisco Javier Echeverría	22/septiembre/1841	10/octubre/1841	Se hace cargo del poder ejecutivo por ausencia del presidente. Queda "encargado del gobierno de la República".	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 57 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo IV, p. 32, No. 2195, Setiembre 22 de 1841.	Por ser el miembro más antiguo del Consejo, asume el cargo del poder ejecutivo <i>Las elecciones en México...</i> , p. 57 "Lo comunico á V. para su inteligencia, y en la de que desde hoy queda encargado del gobierno de la República el Excmo. Sr. D. Javier Echeverría. Dios y Libertad. México, Setiembre 22 de 1841. -Jiménez" <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo IV, p. 32, No. 2195, Setiembre 22 de 1841.
1841	Antonio López de Santa Anna	10/octubre/1841	26/octubre/1842	Junta de Representantes de los Departamentos. Designado por "una junta de representantes". Presta juramento a las 12:00 hrs. del día 10 de octubre.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1457 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 57 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo IV, p. 35, No. 2198, Octubre 9 de 1841.	Solicita licencia por enfermedad <i>Las elecciones en México...</i> , p. 57 "...Prestará el juramento que se previene en la tercera de dichas bases, á las doce del día de mañana , y se encargará inmediatamente de las funciones del ejército..." <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo IV, p. 35, No. 2198, Octubre 9 de 1841.
1842	Nicolás Bravo	26/octubre/1842	04/marzo/1843	Consejo de Representantes de los Departamentos. Designado por Santa Anna.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1457 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 57	Finaliza interinato por renuncia <i>Las elecciones en México...</i> , p. 57

INTERVALO CENTRALISTA

Disposición legal:

Bases Orgánicas de la República Mexicana
1843

"Título V *Poder Ejecutivo*
 Art. 83 El Supremo Poder Ejecutivo se **deposita** en un magistrado, que se denominará Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones.
 Art. 84 Para ser Presidente se requiere:
 I Ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de cuarenta años y residir en el territorio de la República al tiempo de la elección.
 II Pertener al estado secular
 Art. 85. El Presidente es jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior.
 Art. 86 Son obligaciones del Presidente:
 I Guardar la Constitución y las leyes y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna
 II Hacer que a los tribunales se les den todos los auxilios respectivos para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales.
 Art. 91 En las faltas temporales del Presidente de la República quedará depositado el Poder Ejecutivo en el Presidente del Consejo. Si la falta ó ausencia pasare de quince días, el Senado elegirá la persona que deba reemplazarlo la cual deberá tener las cualidades que se requieren para este encargo. Si la falta fuere absoluta, y no incurriere en el año en que deba hacerse la renovación, se verificará la elección en el modo prevenido en los artículos 158 y siguientes, y el nombrado durará el tiempo que faltaba á aquel en cuyo lugar entra.
 Art. 165 El Presidente terminará en sus funciones el 1° de febrero del año de su renovación, y en el mismos día tomará posesión el nuevamente nombrado, ó en su defecto de éste el que haya de sustituirlo, conforme á estas bases."

Tena Ramírez, Felipe; *Leyes fundamentales de México 1808-1997*; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 417, 431

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1843	Antonio López de Santa Anna	04/marzo/1843	04/octubre/1843	Retorna al cargo. Luego de restablecerse de sus males asume el cargo.	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 57 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo IV, p. 396, No. 2528, marzo 3 de 1843.	Santa Anna queda en el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la República, como su presidente provisional, luego de restablecerse de sus males. <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo IV, p. 396, No. 2528, marzo 3 de 1843.
1843	Valentín Canalizo	04/octubre/1843	1º/febrero/1844	Congreso (Presidente sustituto). Designado por Santa Anna y ratificado por el Congreso.	<i>México a través de los siglos. Las elecciones en México...</i> , p. 57	

1844	Valentín Canalizo	1º/febrero/1844	04/junio/1844	Congreso (Presidente interino constitucional). Ante las Cámaras reunidas en el Salón de Diputados, con la mano en los Santos Evangelios: "Juro cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en las bases para la organización política de la República Mexicana, sancionadas en el año de 1843"	<i>México a través de los siglos.</i> <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 7, tomo XVI, p. 65.	"Sesion Del día 1º de Febrero de 1844 Observando el ceremonial del reglamento y lo concerniente de la ley de 30 de marzo de 829, se presentó ante las Cámaras reunidas en el salón de los Diputados, el Excmo. Sr. Presidente interino de la República D. Valentín Canalizo, y habiendo puesto la mano sobre los santos Evangelios, dijo: "Juro cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en las bases para la organización política de la República Mexicana, sancionadas en el año de 1843". Concluido este acto, ocupó el asiento correspondiente bajo el solio, y pronunció un discurso análogo á las circunstancias que le fue contestado por el Excmo. Sr. Presidente del Congreso Nacional en términos generales" <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 7, tomo XVI, p. 65.
1844	Antonio López de Santa Anna	04/junio/1844	12/septiembre/1844	Elegido por las juntas departamentales el 1º de febrero de 1844. Se presentó ante las Cámaras reunidas en el salón de los Diputados, y juró con la mano sobre los Santos Evangelios.: "Yo, Antonio López de Santa-Anna, nombrado Presidente de la República Mexicana, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que se me ha confiado, y observaré, y haré observar exactamente las Bases de Organización Política y leyes de la Nación."	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 57 <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 7, tomo XVII, p. 12	Solicita licencia y parte a combatir la sublevación de Paredes Y Arrillaga. <i>Las elecciones en México...</i> , p. 57 "Sesion Del día 4 de Junio de 1844 Con observancia del ceremonial de Reglamento y lo concerniente de la ley de 30 de marzo de 839, se presentó ante las Cámaras reunidas en el salón de la de Diputados el Excmo. Sr. Presidente de la República, General de División, Benemérito de la Patria D. Antonio López de Santa-Anna, quien con la mano sobre los Santos Evangelios dijo: Yo, Antonio López de Santa-Anna, nombrado Presidente de la República Mexicana, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que se me ha confiado, y observaré, y haré observar exactamente las Bases de Organización Política y leyes de la Nación." Terminado este acto, ocupó el asiento correspondiente bajo el solio, y pronunció un discurso análogo á las circunstancias..." <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 7, tomo XVII, p. 12
1844	José Joaquín de Herrera	12/septiembre/1844	21/septiembre/1844	"Juramento de estilo..." (Era Presidente del Consejo, toma posesión en ausencia de V. Canalizo). Se hace cargo del poder ejecutivo en ausencia del presidente.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 57	"Ayer prestó el juramento de estilo el general Herrera que le sucede en el mando como presidente del Consejo interin [mientras] llega Canalizo." <i>DHM</i> , 12 de septiembre de 1844

1844	Valentín Canalizo	21/septiembre/1844	06/diciembre/1844	<p>Congreso. Designado por el Senado a solicitud de Santa Anna. Presenta juramento ante las dos Cámaras y con la mano sobre los Santos Evangelios a las 12:00 hrs. (Sigue el acto ceremonial del 30 de marzo de 1827 –señalado en la <i>Constitución de 1824</i>): Yo, Valentín Canalizo, nombrado Presidente interino de la República Mexicana, juro por Dios y por los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que se me ha confiado, y observaré y haré observar exactamente las Bases de organización política y leyes de la Nación</p>	<p><i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i>, p. 57</p> <p><i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i>, Volumen II, Tomo 7, tomo XVII, p. 100</p>	<p>“Presta el juramento Canalizo Prestó el juramento Canalizo hoy; pasó después al <i>Te Deum</i> en Catedral, y en Palacio recibió el mando de Herrera. Todo ha sido, como siempre, farsa... La misma mujer, y los propios pecados.” <i>DHM</i>, 21 de septiembre de 1844 “Sesion De día 21 de Setiembre de 1844 ...Continuó, y reunidas las dos Cámaras, se presentó el Sr. General de División D. Valentín Canalizo, quien con la mano en los Santos Evangelios, dijo: “Yo, Valentín Canalizo, nombrado Presidente interino de la República Mexicana, juro por Dios y por los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que se me ha confiado, y observaré y haré observar exactamente las Bases de organización política y leyes de la Nación.” Terminado este acto, ocupó su asiento bajo el solio, y pronunció un discurso análogo á las circunstancias...” <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i>, Volumen II, Tomo 7, tomo XVII, p. 100</p>
1844	José Joaquín de Herrera	07/diciembre/1844	16/septiembre/1845	<p>Congreso Designado por el Senado Reunidos en el Convento de San Francisco, 32 diputados leyeron los oficios de Canalizo, en donde cede el mando a Herrera, a cambio de que le conceda garantías para salir del país.</p>	<p><i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i>, p. 57</p> <p><i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i>, Volumen II, Tomo 7, tomo XVII, p. 194</p>	<p>La elección de Herrera casi fue por unanimidad del Senado. <i>DHM</i>, 2 de diciembre de 1844</p>

1845	José Joaquín de Herrera	16/septiembre/1845	30/diciembre/1845	<p>Congreso (Jura como Presidente Constitucional). Elegido por las juntas departamentales el 1° de agosto de 1845. Juró ante las Cámaras reunidas en el salón de Diputados, con la mano en los Santos Evangelios: "Yo, José Joaquín de Herrera nombrado Presidente de la República Mexicana juro guardar y hacer guardar las Bases de Organización Política de ella, sancionadas en el año de 1843, y desempeñar bien y fielmente el encargo que la Nación me ha conferido."</p>	<p><i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i></p> <p><i>Las elecciones en México...</i>, p. 57</p> <p><i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i>, Volumen II, Tomo 8, tomo XIX, p. 196-197</p>	<p>Bustamante consigna lo expresado por Herrera: "Compatriotas: Elevado a la suprema magistratura por el voto libre y unánime de los pueblos, he cumplido con el programa de mi administración, manifestando al agosto Congreso en el acto de mi posesión verificada el 16 de septiembre del presente año [1845]."</p> <p><i>DHM</i>, 16 de septiembre de 1845</p> <p>"Sesion Del día 16 de Setiembre de 1845 Observando el ceremonial de Reglamento y lo que previene la ley del 30 de marzo de 829, se presentó ante las Cámaras reunidas en el salón de la de Diputados el Excmo. Sr. Presidente de la República General de División Don José Joaquín de Herrera quien con la mano en los Santos Evangelios dijo: "Yo, José Joaquín de Herrera nombrado Presidente de la República Mexicana juro guardar y hacer guardar las Bases de Organización Política de ella, sancionadas en el año de 1843, y desempeñar bien y fielmente el encargo que la Nación me ha conferido." Concluido este acto ocupó el asiento correspondiente bajo el Solio y pronunció un discurso análogo á las circunstancias..."</p> <p><i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i>, Volumen II, Tomo 8, tomo XIX, p. 196-197</p>
------	-------------------------	--------------------	-------------------	--	---	--

1846	Mariano Paredes y Arrillaga	04/enero/1846	28/julio/1846	<p>Congreso. Designado por una junta reunida al efecto; ratificado luego por el Congreso.</p> <p>Ante el ejército de San Luis Potosí se subleva el Gral. Paredes, y toma posesión de la presidencia el día 4 de enero, a las 11:30 hrs. en el salón de la Cámara de Diputados.</p> <p>“¿Jurais á Dios sostener la independencia é integridad del territorio nacional, contra cualquier agresión extranjera, el sistema republicano, popular, representativo, y el plan administrativo de la República, acordado por la acta del ejército del día 2 del presente mes? Si asó lo hicieréis, Dios os lo premie; y si nó, os lo demande”.</p>	<p><i>Las elecciones en México...</i>, p. 58</p> <p><i>Legislación mexicana...</i>, Tomo V, p. 103, No. 2860, Diciembre 14 de 1845.</p>	<p>“El general Paredes se halla en la villa de Guadalupe, a su llegada pasó a la iglesia de la Colegiata; se contó con su asistencia y la de un numeroso [público], un solemne <i>Te Deum</i> en acción de gracias por la terminación de la guerra y se puso bajo los auspicios de la Virgen de Guadalupe la empresa que va a cometerse de hacer la felicidad de la nación. Si estos votos son sinceros, la Virgen la proteja y llenará nuestros deseos como madre piadosa y que nunca mejor que ahora ha mostrado su alta protección a los mexicanos, que tienen en la señora una buena madre.”</p> <p><i>DHM</i>, 31 de diciembre de 1845 No. 2860 14 Diciembre de 1845.</p> <p>Se forma una comisión que redactase el juramento que debía prestar el presidente interino de la República Mexicana, formado por el Arzobispo de México Manuel Posada, y los Sres. Manuel Díez de Bonilla y C.M. Bustamante. Toma posesión del día 4 de enero hacia las 11:30 hrs en el salón de la cámara de diputados.</p> <p>“¿Jurais á Dios sostener la independencia é integridad del territorio nacional, contra cualquier agresión extranjera, el sistema republicano, popular, representativo, y el plan administrativo de la República, acordado por la acta del ejército del día 2 del presente mes? Si asó lo hicieréis, Dios os lo premie; y si nó, os lo demande”.</p> <p><i>Legislación mexicana...</i>, Tomo V, p. 103, No. 2860, Diciembre 14 de 1845. [Se conserva la transcripción original].</p>
1846	Nicolás Bravo	28/julio/1846	06/agosto/1846	<p>Congreso. Se hace cargo del poder ejecutivo en ausencia del presidente; había sido designado por el Congreso.</p>	<p><i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i>, p. 58</p>	<p>“Juramento del señor Bravo Hoy lo ha prestado en el salón del Congreso, yo no asistí al acto porque ni ver quiero hacia un lugar donde se está sistemando [sic] bajo formas legales nuestra ruina.”</p> <p><i>DHM</i>, 28 de julio de 1846</p>

REPÚBLICA FEDERAL						
AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1846	José Mariano Salas	06/agosto/1846	23/diciembre/1846	Congreso. Nombrado por los jefes golpistas. Jura ante "diputados de ambas clases" y pasa luego a la Catedral donde cantarán el <i>Te-Deum</i> .	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 58 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 151, No. 2887, Agosto 6 de 1846.	"Concluidas las elecciones, pasarán el presidente, electores y diputados de ambas clases, á la Catedral ó parroquia, donde se cantará un solemne Te-Deum en acción de gracias al Todopoderoso." <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 151, No. 2887, Agosto 6 de 1846.
1846	Valentín Gómez Farías	23/diciembre/1846	21/marzo/1847	Elegido vicepresidente interino por un Congreso Extraordinario; se hace cargo del poder ejecutivo en ausencia del presidente. Presta Juramento como vicepresidente, en ausencia del presidente.	<i>Las elecciones en México...</i> <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 239, No. 2937, Diciembre 24 de 1846.	
1847	Antonio López de Santa Anna	21/marzo/1847	02/abril/1847	"No quiere presta juramento en el salón del Congreso, sino en la iglesia de Guadalupe". Elegido por el Congreso Extraordinario. Se le toma protesta en la Villa de Guadalupe Hidalgo.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 58 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 262, No. 2965, Marzo 21 de 1847	"Una comisión de su seno pasará á la villa de Guadalupe Hidalgo á recibir el juramento respectivo al presidente de la República, benemérito de la patria, ciudadano Antonio López de Santa-Anna. Dado en México, á 21 Marzo de 1847" <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 262, No. 2965, Marzo 21 de 1847
1847	Pedro María Anaya	02/abril/1847	20/mayo/1847	Congreso. Designado por el Congreso, que había suprimido la vicepresidencia a solicitud de Santa Anna.. Prestó juramento como presidente sustituto.	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 58 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 265, No. 2970, Abril 1° de 1847	

REFORMAS DE 1847	
Disposición legal:	<p style="text-align: center;"><i>Acta constitutiva y de reformas</i> <i>Sancionadas por el Congreso extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo 1847</i></p> <p>Art. 15 Se derogan los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de Vicepresidente de la República, y la falta temporal del Presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso de que faltaran ambos funcionarios.</p> <p>Art. 16 El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del Secretario responsable.</p> <p>Art. 18 Por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del Senado que establece el artículo 8° de esta Acta. Mas en las elecciones indirectas no podrá ser nombrado elector primario ni secundario, el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción civil, eclesiástica ó militar, ó cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeñe su cargo.</p>
Tena Ramírez, Felipe; <i>Leyes fundamentales de México 1808-1997</i> ; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 474.	

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1847	Antonio López de Santa Anna	20/mayo/1847	16/septiembre/1847	Congreso. Retoma su cargo. Se juran la Constitución de 1824 y las reformas de 1847 (<i>Acta constitutiva y de reformas</i> , sancionada el 18 de mayo, y jurada el 21 del mismo mes).	<i>Diario Histórico de México 1822-1847.</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 58 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 279, No. 2983, Mayo 20 de 1847	En la sesión del 21 de mayo de 1847 de anotó: "1...se presentará el supremo poder ejecutivo y la Suprema Corte de Justicia, cuyos individuos tomarán asiento entre los diputado, y su presidente en el solio, ocupando la izquierda de el del congreso, á la derecha del de éste se colocará el de la República. Se leerá la Constitución, procediéndose en seguida á su juramento. Lo prestarán, primero el presidente del congreso, ante los secretarios, y luego ante el de la República, el de la Suprema Corte de Justicia y los diputados. 2. Inmediatamente el presidente del congreso entregará al de los Estados-Unidos Mexicanos, uno de los ejemplares firmados , y otro al de la Suprema Corte, para que los archive, haciéndoles una alocución análoga, que se contestará, primero por el jefe del ejecutivo, y luego por el presidente de la Corte Suprema de Justicia..." <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 279, No. 2983, Mayo 20 de 1847
1847	Manuel de la Peña y Peña	16/septiembre/1847	11/noviembre/1847	Establece el día 26 de septiembre el gobierno de México en la ciudad de Toluca (por la invasión norteamericana) Designado por la Junta de Gobierno.	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 58	

1847	Pedro María Anaya	13/noviembre/1847	08/enero/1848	Designado por el Congreso. Presta juramento ante el Congreso.	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 58 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 305, No. 3015, Noviembre 11 de 1847	Se menciona que el 12 de noviembre presentará el juramento.
1848	Manuel de la Peña y Peña	08/enero/1848	03/junio/1848	Designado por el Congreso. Asume el poder el decano de la Suprema Corte de Justicia.	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 58-59 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 336, No. 3023, Enero 7 de 1848	
1948	José Joaquín de Herrera	03/junio/1848	15/enero/1851	Elegido por las legislaturas estatales. Designado por la cámara de diputados.	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 59 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 380-381, No. 3060, Mayo 30 de 1848	"La cámara de diputados, conforme al art. 86 de la Constitución decreta lo siguiente: Es presidente constitucional de la República mexicana, el ciudadano general José Joaquín de Herrera..." [de las <i>Bases orgánicas</i> de 1843] <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo V, p. 380-381, No. 3060, Mayo 30 de 1848
1851	Mariano Arista	15/enero/1851	06/enero/1853	Elegido por el Congreso, puesto que ningún candidato había obtenido mayoría absoluta en las legislaturas estatales. Reunidas ambas Cámaras, salieron a recibirlo un secretario de cada cámara, y juró junto a la mesa del presidente del congreso. De acuerdo a los arts. 84 y 85 de la <i>Constitución Federal</i> [de 1843] se decretó que asumía la presidencia el Gral. Mariano Arista.: "Yo, Mariano Arista, nombrado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, juro por Dios y los Santos Evangelios que ejerceré fielmente el encargo que los mismos Estados Unidos me han confiado, y que guardaré exactamente la Constitución, Acta de Reforma y Leyes Generales de la Federación." El Sr. Presidente del Congreso dijo: "Si así lo hicieres, Dios os lo premie, y si no os lo demande"	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 59 <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 10, tomo XXIII, p. 34 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo VI, p. 6, No. 3508, Enero 9 de 1851	"Sesión del día 15 de Enero de 1851 Reunidas ambas Cámaras, se presentó en el Salón de Diputados, el E.S. Presidente de la República, electo, General de división Don Mariano Arista, y salieron á recibirlo un secretario de cada Cámara. Puesto en pié, junto á la Mesa, prestó el juramento siguiente: "Yo, Mariano Arista, nombrado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, juro por Dios y los Santos Evangelios que ejerceré fielmente el encargo que los mismos Estados Unidos me han confiado, y que guardaré exactamente la Constitución, Acta de Reforma y Leyes Generales de la Federación." El Sr. Presidente del Congreso dijo: "Si así lo hicieres, Dios os lo premie, y si no os lo demande" Acto continuo tomó el asiento que le corresponde bajo el solio y pronunció un discurso análogo á las circunstancias, el cual le fue contestado en términos generales por el del Congreso. Retirado el E.S. Presidente de la República, se levantó la sesión." <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i> , Volumen II, Tomo 10, tomo XXIII, p. 34

REPÚBLICA CENTRALISTA						
AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1853	Juan Bautista Ceballos	06/enero/1853	07/febrero/1853	<p>“...se presentó a las doce de las noche del 5 al 6 para encargarse del Poder Ejecutivo como presidente de la Suprema Corte de Justicia... decretó el Congreso en su misma sesión que Ceballos era Presidente Interino de la República.” Ratificado por el Congreso. Juan A. Mateos señala que Arista renuncia a la una y media de la mañana del 6 de enero, dejando en su lugar a Juan Bautista Ceballos. De acuerdo a los arts. 96 y 99 [Del Proyecto de Reforma de 1840], se designa a Juan Bautista Ceballos como presidente constitucional interino.</p>	<p><i>Diccionario Porrúa...</i>, Tomo II, 1464</p> <p><i>Las elecciones en México...</i>, p. 59</p> <p><i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i>, Volumen II, Tomo 11, tomo XXIV, p. 830</p> <p><i>Legislación mexicana...</i>, Tomo VI, p. 292, No. 3735, Enero 6 de 1853</p>	<p>En las <i>Notas del Compilador</i>, Juan Antonio Mateos señala que Mariano Arista renuncia a la presidencia a la una y media de la mañana del 6 de enero, dejando en manos de D. Juan Bautista Ceballos, presidente de la Suprema Corte de Justicia, el poder: “Reunidos los diputados en el salón de su Congreso el mismo día 6 de Enero, se procedió inmediatamente a la elección de presidente interino. Votaron veinte Estados y el Distrito Federal, y los sufragios se dividieron del modo siguiente: 16 por D. Juan Bautista Ceballos, 2 por D. Mariano Riva Palacios, 2 por el general D. Juan N. Almonte y 1 por el general D. Juan Álvarez. Quedó pues electo D. Juan Bautista Ceballos, que ya ocupaba, como hemos visto, la silla de la Presidencia por ministerio de ley, como presidente de la Suprema Corte de Justicia”. <i>Las elecciones en México...</i>, p. 59 <i>Historia parlamentaria de los congresos mexicanos...</i>, Volumen II, Tomo 11, tomo XXIV, p. 830</p>
1853	Manuel María Lombardini	08/febrero/1853	20/abril/1853	<p>Nombrado por los jefes golpistas Asume el poder hacia las 19:00 hrs.</p>	<p><i>Las elecciones en México...</i>, p. 59</p> <p><i>Legislación mexicana...</i>, Tomo VI, p. 314, No. 3749, Febrero 8 de 1853</p>	<p>Siendo las 7 de la noche, reciben una nota de J.B. Ceballos de renuncia al poder. De los cuatro sres. Oficiales mayores de las Secretarías de Estado, eligen a Lombardini como depositario del supremo poder ejecutivo. Ellos fueron José López Uruga, Manuel Robles Pezuela, Manuel María Lombardini y Teodosio Lares. <i>Legislación mexicana...</i>, Tomo VI, p. 314, No. 3749, Febrero 8 de 1853</p>

1853	Antonio López de Santa Anna	20/abril/1853	12/agosto/1855	<p>Cámara de Diputados Nombrado por los jefes golpistas Juramento de Santa Anna hacia las 9:30 de la mañana, con una efigie de Jesucristo, dos velas encendidas y los Santos Evangelios: "Yo, Antonio López de Santa-Anna, juro á Dios defender la independendia é integridad y prosperidad del territorio mexicano, y promover el bien de la nacion, conforme á las bases adoptadas por el plan de Jalisco y el convenio celebrado en 6 de febrero último en esta capital por las fuerzas unidas."</p>	<p><i>México a través de los siglos. Las elecciones en México...</i>, p. 59 <i>Legislación mexicana...</i>, Tomo VI, p. 363-364, No. 3803, Abril 18 de 1853</p>	<p>"Ceremonial para dar posesión de la presidencia de la República al Excmo. Sr. Benemérito de la patria D. Antonio López de Santa-Anna. Art. 1 El día 20 del presente Abril á las ocho de la mañana, saldrán para la ciudad de Guadalupe Hidalgo dos de los oficiales mayores que actualmente funcionan de secretarios del despacho, para conducir á esta capital al Excmo. Sr. Presidente electo. 2. A las nueve y media estará reunido en el salón de la cámara de diputados el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia, ocupando la mesa, donde estará una efigie de Jesucristo con las velas encendidas y los santos Evangelios. 3. En el mismo salón estarán también todas las autoridades y corporaciones civiles, militares y eclesiásticas, ocupando los lugares correspondientes á su categoría. 4. Luego que llegue S.E. se dirigirá al citado salón, de donde saldrá a recibirlo una comisión de la Suprema Corte, que lo introducirá hasta la mesa, quedando á esperarlo en la antesala los ministros que lo acompañaban. 5. A su entrada se pondrán todos en pié, y el presidente le recibirá el juramento prevenido en el art. 5° del convenio acordado el 6 de febrero por los jefes de las divisiones unidas, en la forma siguiente: <i>Yo, Antonio López de Santa-Anna, juro á Dios defender la independendia é integridad y prosperidad del territorio mexicano, y promover el bien de la nacion, conforme á las bases adoptadas por el plan de Jalisco y el convenio celebrado en 6 de febrero último en esta capital por las fuerzas unidas.</i> 6. Concluido el acto, se dirigirá la concurrencia al salón principal de palacio, donde lo esperará el Excmo. Sr. depositario del poder con los otros dos ministros; y en la comitiva irá la misma comisión de la Suprema Corte que salió á recibirlo. 7. Luego que el Excmo. Sr. Presidente llegue á la grada, el Excmo. Sr. depositario del poder se pondrá en pié, y dándole su lugar, dirá en voz alta: <i>"Hoy, día 20 de Abril de 1853, entra en posesión de la presidencia de la República el Excmo. Sr. Capitan general, benemérito de la patria, D. Antonio López de Santa-Anna"</i>, y se despedirá, saliéndolo á dejar hasta la escalera los dos ministros que habian quedado acompañándolo. Luego irán al Te-Deum a Catedral y regresarán a Palacio Nacional". <i>Legislación mexicana...</i>, Tomo VI, p. 363-364, No. 3803, Abril 18 de 1853</p>
------	-----------------------------	---------------	----------------	--	--	--

REPÚBLICA FEDERAL	
	<p>Disposición legal:</p> <p style="text-align: center;"><i>Proyecto de Constitución (1856). Dictamen de la Comisión</i></p> <p>Título Tercero <i>De la División de Poderes</i> Sección 2ª <i>Del Poder Ejecutivo</i> Art. 85 El Presidente al tomar posesión de su encargo, jurará ante el Congreso, y en sus recesos ante el consejo de gobierno, bajo la fórmula siguiente: "Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la Constitución y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión" Fechado el 16 de junio de 1856</p> <p style="text-align: right;">Tena Ramírez, Felipe; <i>Leyes fundamentales de México 1808-1997</i>; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 566</p> <p>[A partir de este <i>Proyecto de Constitución</i>, no se hace alusión a Dios o a los Santos Evangelios durante el juramento de toma de posesión de Presidente de la República].</p>
	<p>Disposición legal:</p> <p style="text-align: center;"><i>Constitución de 1857</i></p> <p>Título Tercero <i>De la División de Poderes</i> Sección 2ª <i>Del Poder Ejecutivo</i> Art. 78 El presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de Diciembre y durará en su encargo cuatro años. Art. 83 El Presidente al tomar posesión de su encargo, jurará ante el Congreso, y en sus recesos ante el consejo de gobierno, bajo la fórmula siguiente: "Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la Constitución y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión" Fechado el 5 de febrero de 1857</p> <p style="text-align: right;">Tena Ramírez, Felipe; <i>Leyes fundamentales de México 1808-1997</i>; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 621</p> <p>Reforma y adiciones de 24 de abril de 1896 Art. 83 El Presidente al tomar posesión de su encargo, protestará ante el Congreso, bajo la fórmula que sigue: "Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; guardar y hacer guardar, sin reserva alguna, la Constitución de 1857, con todas sus adiciones y reformas, las leyes de Reforma y las demás que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión".</p> <p style="text-align: right;">Tena Ramírez, Felipe; <i>Leyes fundamentales de México 1808-1997</i>; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 709</p> <p>Reformas, adiciones y supresiones de 6 de mayo de 1904 Art. 78 El Presidente y el Vicepresidente de la República entrarán a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y durarán en su encargo seis años. Art. 83 El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto sin reserva alguna guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus adiciones y reformas, las leyes de Reforma, las demás que de aquella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión".</p> <p style="text-align: right;">Tena Ramírez, Felipe; <i>Leyes fundamentales de México 1808-1997</i>; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 716</p>

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1855	Martín Carrera	15/agosto/1855	12/septiembre/1855 11/septiembre/1855	Junta de Representantes nombra presidente interino. Congreso. Nominado por una "junta de representantes de departamentos". Junta de Representantes de los Departamentos.	<i>Anales mexicanos...</i> , p. 9 <i>Historia de la nación mexicana Las elecciones en México...</i> , p. 59 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo VII, p. 553-554, No. 4483 (bis), Agosto 15 de 1855	
1855	Rómulo Díaz de la Vega	12/septiembre/1855 13/septiembre/1855	03/octubre/1855	Junta de Representantes nombra presidente interino.	<i>Anales mexicanos...</i> , p. 10 <i>Historia de la nación mexicana</i>	
1855	Juan Álvarez	04/octubre/1855	10/diciembre/1855	Junta de Representantes nombra presidente interino. Designado por representantes de toda la República, según el <i>Plan de Ayutla</i> . De acuerdo al Art. 2 del <i>Plan de Ayutla</i> , y modificado el 11 de marzo en Acapulco, el Gral. Álvarez asume el cargo.	<i>Anales mexicanos...</i> , p. 10 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 59 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo VII, p. 565, No. 4512, Octubre 4 de 1855	"Plan 1° Cesan en el ejercicio del Poder público, el Excmo. Señor General Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que como él hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieran al presente Plan. 2° Cuando éste hubiera sido adoptado por la mayoría de la Nación, el General en Jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Departamento y Territorio de los que hoy existen, y por el Distrito de la capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno, elijan Presidente interino de la República, y le sirva de Consejo durante el corto período de su cargo." <i>Plan de Ayutla reformado en Acapulco...</i> , en: <i>Leyes fundamentales de México</i> , p. 7496-497
1855	Ignacio Comonfort	11/diciembre/1855	1º/diciembre/1857	Congreso. Designado por Juan Álvarez. Prestó el juramento.	<i>Ignacio Comonfort. Trayectoria...</i> , p. 70 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 59 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo VII, p. 630, No. 4592, Diciembre 11 de 1855	

1857	Ignacio Comonfort	1º/diciembre/1857*	17/diciembre/1857*	Congreso *(Presidente Constitucional de acuerdo a la Constitución de 1857). Luego da un golpe de Estado Elegido por las juntas de distrito, según la Constitución de 1857 El Congreso de la Unión lo declara presidente para el periodo 1857-1861	<i>Anales mexicanos...</i> , p. 30-31 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 59 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo VIII, p. , No. 5026, Noviembre 21 de 1857	
------	-------------------	--------------------	--------------------	--	--	--

GOBIERNO CONSERVADOR Y SEGUNDO IMPERIO 1858-1867						
AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1858	Félix María Zuloaga	23/enero/1858	23/diciembre/1858	Junta de Notables –gobierno conservador- Nombrado por una “junta de representantes de los departamentos”	<i>Anales mexicanos...</i> , p. 34 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 59 <i>Historia de la Nación Mexicana...</i>	“Juro a Dios y prometo a la Nación Mexicana, desempeñar con honor y lealtad las funciones de Presidente interino de la República que se me ha conferido conforme al Plan proclamado en Tacubaya el día 17 de diciembre de 1857 y reformado en México el 11 de enero de 1858, acatando la religión, sosteniendo la independencia, promoviendo empeñosamente la unión entre todos los mexicanos y mirando en cuanto hiciere por el bien de la nación...” Cuevas, Mariano <i>Historia de la Nación Mexicana</i> , p. 747-7
1858	Manuel Robles Pezuela	24/diciembre/1858	21/enero/1859	Junta de Notables –gobierno conservador- Asume el gobierno como jefe del golpe militar contra Zuloaga	<i>Anales mexicanos...</i> , p. 46 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 59	
1859	José Mariano Salas	21/enero/1859	02/febrero/1859			
1859	Miguel Miramón	02/enero/1859	24/enero/1859	Junta de Notables –gobierno conservador- Derrota a Robles Pezuela	<i>Anales mexicanos...</i> , p. 46 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 59	
1859	Félix María Zuloaga	24/enero/1859	31/enero/1859	Por decisión de Miramón	<i>Anales mexicanos...</i> , p. 47 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 59	
1859	Miguel Miramón	02/febrero/1859	13/agosto/1860	Por decreto de Zuloaga	<i>Anales mexicanos...</i> , p. 47 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 60	

1860	José Ignacio Pavón	13/agosto/1860	15/agosto/1860	Junta de Representantes de los Departamentos Se hace cargo del poder ejecutivo en ausencia del presidente	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 60	
1860	Miguel Miramón	15/agosto/1860	24/diciembre/1860	“Prestó juramento ante la Junta Electoral a las siete y media de la noche y tomó posesión de la Presidencia a las dos de la tarde del siguiente día 15 del mes citado...” Nombrado por una “junta de representantes de los departamentos”	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, 1469 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 60	
1860	Félix María Zuloaga	28/diciembre/1860	___/Mayo/1862			

REGENCIA (1863-1867)

Disposición legal:

Estatuto provisional del Imperio Mexicano

Título I *Del Emperador y de la forma de Gobierno*

Art. 1 La forma de Gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico

Art. 2 En caso de muerte ó cualquier otro evento que ponga al Emperador en imposibilidad de continuar en el ejercicio del mando, la Emperatriz, su augusta esposa, se encargará, *ipso facto*, de la Regencia del Imperio.

Art. 3 El Emperador ó el Regente, al encargarse del mando, jurará en presencia de los grandes Cuerpos del Estado, bajo la fórmula siguiente:

“Juro á Dios, por los Santos Evangelios, procurar por todos los medios que estén a mi alcance, el bienestar y prosperidad de la Nación, defender su independencia y observar la integridad de su territorio”

Fecha el 10 de abril de 1865 y firmado por Maximiliano.

Tena Ramírez, Felipe; Leyes fundamentales de México 1808-1997; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 670

[De nuevo se utiliza el nombre de Dios y los Santos Evangelios para el juramento como Emperador de México].

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1862	Juan Nepomuceno Almonte Ob. JuanB. Ormachea y Hernáiz José Mariano Salas	25/junio/1863	17/octubre/1863	Designados por la Junta Superior de Gobierno	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 60 <i>Anales mexicanos...</i> , p. 140	
1863	Juan Nepomuceno Almonte Arzobpo. Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos José Mariano Salas	18/octubre/1863	20/mayo/1864		<i>Las elecciones en México...</i> , p. 60	
1864	Juan Nepomuceno Almonte	21/mayo/1863	28/mayo/1864	Lugarteniente del Emperador Nombrado por Maximiliano de Habsburgo	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 60	
1864	Maximiliano de Habsburgo	28/mayo/1864	15/mayo/1867	Se presentó ante el Ayuntamiento de México y el Arzobispo de México Nombrado por una asamblea de notables y por unas “actas populares”: “Juro á Dios, por los Santos Evangelios, procurar por todos los medios que estén a mi alcance, el bienestar y prosperidad de la Nación, defender su independencia y observar la integridad de su territorio”	<i>Historia de la nación mexicana</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 60	De acuerdo a lo señalado en el Estatuto provisional del Imperio Mexicano, Maximiliano debió utilizar la siguiente fórmula: “Juro á Dios, por los Santos Evangelios, procurar por todos los medios que estén a mi alcance, el bienestar y prosperidad de la Nación, defender su independencia y observar la integridad de su territorio” <i>Leyes fundamentales de México</i> , p. 670.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL 1858-1867						
AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1858				Benito Juárez (Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 1858-1861)		Juárez refiere que desde que expidió una ley en 1855, ya no asistía a los Te Deum en catedral.
1858	Benito Juárez	19/enero/1858	11/febrero/1858	Legislaturas de los Estados (en Guanajuato) Se hace cargo el poder ejecutivo por ausencia del presidente	<i>Anales mexicanos...</i> , p. 33 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 60	
1858	Benito Juárez	14/febrero/1858	19/marzo/1858		<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1858	Benito Juárez	22/marzo/1858	07/abril/1858		<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1858	Benito Juárez	04/mayo/1858	09/enero/1861		<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	En 1860 se habla de independencia entre Clero y Estado.
1861	Benito Juárez	10/enero/1861	30/noviembre/1861	¡Mexicanos! (sin dato)	<i>Reforma y República Restaurada...</i>	
1861	Benito Juárez	1º/diciembre/1861	31/mayo/1863	Electo presidente para el cuatrienio 1861-1865, no obstante, es interrumpido por la intervención francesa	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	El Juramento desaparece en 1861, cuando se prescribió el art. 9º por un bando expedido por el Ayuntamiento de la Ciudad de México.
1863	Benito Juárez	09/junio/1863	22/diciembre/1863	Congreso En San Luis Potosí	<i>Sebastián Lerdo de Tejada</i> <i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1864	Benito Juárez	09/enero/1864	10/febrero/1864	En Saltillo	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1864	Benito Juárez	12-13/febrero/1864		En Monterrey	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1864	Benito Juárez	14/febrero/1864	1º/abril/1864	En Saltillo	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1864	Benito Juárez	03/abril/1864	15/agosto/1864	En Monterrey	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1864	Benito Juárez	12/octubre/1864	05/agosto/1865	En Chihuahua	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1865	Benito Juárez	14/agosto/1865	13/noviembre/1865	En Paso del Norte Expide el 8 de noviembre un decreto para prorrogar su periodo presidencial "hasta que las circunstancias permitiesen la elección de Presidente"	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1865	Benito Juárez	20/noviembre/1865	09/diciembre/1865	En Chihuahua	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1865	Benito Juárez	18/diciembre/1865	10/junio/1866	En Paso del Norte	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1866	Benito Juárez	17/junio/1866	10/diciembre/1866	En Chihuahua	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1866	Benito Juárez	26/diciembre/1866	14/enero/1867	En Durango	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1867	Benito Juárez	22/enero/1867	___/febrero/1867	En Zacatecas	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1867	Benito Juárez	___/febrero/1867	___/julio/1867	En San Luis Potosí	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 20	
1867	Benito Juárez	15/julio/1867	30/noviembre/1867	¡Mexicanos...! En la Ciudad de México	<i>Reforma y República Restaurada...</i>	

1867	Benito Juárez	1º/diciembre/1867	18/julio/1872	Electo presidente para el cuatrienio 1867-1871 Reelecto para el cuatrienio 1871-1875, pero fallece. Elegido por el Congreso, dado que ninguno de los candidatos obtuvo mayoría absoluta. Electo presidente hasta el 30 de noviembre d 1871.	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 60 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo X, p. 647, No. 6200, Diciembre 20 de 1867	
1872	Sebastián Lerdo de Tejada	19/julio/1872	30/noviembre/1872	En su carácter de Presidente de La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hizo cargo de la Presidencia de la República, hasta las nuevas elecciones. Asume el poder por el fallecimiento de Juárez.	<i>Legislación mexicana...</i> , Tomo XII, p. 234, No. 7059, Julio 19 de 1872	"Secretaría de Estado y del despacho de gobernación. Sección 1ª Circular. Con fecha de hoy dicen á este ministerio los ciudadanos secretarios de la diputación permanente del congreso de la Union, lo siguiente: "Hoy, ante esta diputación permanente, ha prestado la protesta constitucional el C. Lic. Sebastián Lerdo de Tejada, presidente de la suprema corte de justicia, como depositario del ejecutivo de la Union, en virtud del fallecimiento del C. Presidente contitucional, Benito Juárez. Lo decimos á vd. Para su conocimiento." Independencia y libertad. México, Julio 19 de 1872. Cayetano Gómez y Pérez. Oficial Mayor." <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo XII, p. 234, No. 7059, Julio 19 de 1872
1872	Sebastián Lerdo de Tejada	1º/diciembre/1872	20/noviembre/1876	VI Congreso Aunque fue reelecto para el periodo 1876-1880, el movimiento encabezado por José María Iglesias y el Plan de Tuxtepec lo derrocan. Elegido por las juntas de distrito, reelegido en 1876	<i>Sebastián Lerdo de Tejada</i> , p. 260 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	
1876	José María Iglesias	28/octubre/1876	17/enero/1877	Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ante la reelección de Lerdo de Tejada, constituye un gobierno legalista interino en Salamanca, Gto. Autonombrado	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, 1474 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	
1876	Juan N. Méndez	20/noviembre/1876	05/febrero/1877	Segundo en Jefe del Ejército Tuxtepecano. Nombrado por Porfirio Díaz.	<i>Los 67 gobernantes...</i> , p. 22 <i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	

1876	Porfirio Díaz Mori	23/noviembre 1876	10/diciembre/1876	Asume la presidencia de acuerdo al Plan de Tuxtepec, la cual cede a Juan N. Méndez –del 11 de diciembre de 1876 al 17 de enero de 1877. Asume el poder de presidente provisional de acuerdo al art. 6° del <i>Plan de Palo Blanco</i> .	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, 1475 <i>Legislación mexicana...</i> , Tomo XIII, p. 100, No. 7504, Noviembre 23 de 1876	"El general en jefe del ejército constitucionalista asume el poder ejecutivo de la Unión , conforme al art. 6° del plan de Palo Blanco , durante el periodo que para el ejercicio de ese poder, se señala para dicho plan al presidente provisional. <i>Palacio Nacional. México a 28 de Noviembre de 1876. Porfirio Díaz.- Luis C. Curiel, secretario.</i> "
1877	Porfirio Díaz Mori	05/febrero/1877	30/noviembre/1880	Elegido por las juntas de distrito.	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	
1880	Manuel González	1º/diciembre/1880	30/noviembre/1884	Cámaras. Señala Cuevas que su elección no fue "muy efectiva" Elegido por las juntas de distrito	<i>Historia de la Nación mexicana</i> <i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	
1884	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1884	30/noviembre/1888	Elegido por las juntas de distrito	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	
1888	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1888	30/noviembre/1892	Elegido por las juntas de distrito	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	
1892	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1892	30/noviembre/1896	Elegido por las juntas de distrito	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	

<p>Disposición legal:</p> <p style="text-align: center;"><i>Constitución de 1857</i></p> <p>Reforma y adiciones de 24 de abril de 1896 Art. 83 El Presidente al tomar posesión de su encargo, protestará ante el Congreso, bajo la fórmula que sigue: "Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; guardar y hacer guardar, sin reserva alguna, la Constitución de 1857, con todas sus adiciones y reformas, las leyes de Reforma y las demás que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión".</p> <p style="text-align: right;"><i>Tena Ramírez, Felipe; Leyes fundamentales de México 1808-1997; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 709</i></p>
--

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1896	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1896	30/noviembre/1900	Elegido por las juntas de distrito	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	
1900	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1900	30/noviembre/1904	Elegido por las juntas de distrito	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	

	<p>Disposición legal:</p> <p style="text-align: center;"><i>Constitución de 1857</i></p> <p>Reformas, adiciones y supresiones de 6 de mayo de 1904</p> <p>Art. 78 El Presidente y el Vicepresidente de la República entrarán a ejercer sus funciones el 1° de diciembre y durarán en su encargo seis años.</p> <p>Art. 83 El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto sin reserva alguna guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus adiciones y reformas, las leyes de Reforma, las demás que de aquella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión".</p> <p style="text-align: right;"><i>Tena Ramírez, Felipe; Leyes fundamentales de México 1808-1997; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 716</i></p>
--	--

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1904	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1904	30/noviembre/1910	Elegido por las juntas de distrito	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	
1910	Porfirio Díaz Mori	1º/diciembre/1910	25/mayo/1911	Elegido por las juntas de distrito	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	

GOBIERNO POSTERIOR A LA REVOLUCIÓN MADERISTA						
AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1911	Francisco León de la Barra	25/mayo/1911	06/noviembre/1911	Asume el poder luego de los pactos Díaz-Madero	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	
1911	Francisco I. Madero	06/noviembre/1911	19/febrero/1913	Elegido por las juntas de distrito	<i>Las elecciones en México...</i> , p. 61	
1913	Pedro Lascuráin	19/febrero/1913	19/febrero/1913	Sólo dura 45 minutos (de las 17:15 a las 18:00 hrs.)	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 147	
1913	Victoriano Huerta	19/febrero/1913	15/julio/1914	Asume el poder hacia las 18:00 hrs., vestido de frac, rigurosamente de negro	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 147	
1914	Francisco S. Carvajal y Gual	16/julio/1914	13/agosto/1914	Como Secretario de Relaciones Exteriores, recibió la presidencia interina al renunciar Huerta a la presidencia.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 147 <i>Los presidentes de México...</i> , p. 150	

REVOLUCIÓN CONSTITUCIONALISTA 1913-1920						
<p>Disposición legal:</p> <p style="text-align: center;"><i>Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe</i></p> <p>Título Tercero <i>De la División de Poderes</i> Párrafo cuarto <i>De la Comisión Permanente</i> Sección 2ª <i>Del Poder Ejecutivo</i> Art. 87 El Presidente, al tomar posesión de su encargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión”.</p> <p>Fecha el 1º de diciembre de 1916</p> <p style="text-align: right;">Tena Ramírez, Felipe; <i>Leyes fundamentales de México 1808-1997</i>; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 788</p> <p style="text-align: center;"><i>Constitución de 1917</i></p> <p>Título Tercero Capítulo III <i>Del Poder Ejecutivo</i> Art. 87 El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la nación me lo demande”.</p> <p style="text-align: right;">Tena Ramírez, Felipe; <i>Leyes fundamentales de México 1808-1997</i>; 20ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997; XXIV-1180 p.; p. 854</p>						
AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1913	Venustiano Carranza	26/marzo/1913	05/febrero/1917	De acuerdo con el <i>Plan de Guadalupe</i> en su Art. 5, Venustiano Carranza se encargará interinamente del Poder Ejecutivo. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista	<i>Plan de Guadalupe...</i> , en: <i>Leyes fundamentales de México</i> , p. 744 <i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1479	“5º Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, o quien lo hubiere substituido en el mando” <i>Plan de Guadalupe...</i> , en: <i>Leyes fundamentales de México</i> , p. 744

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1917	Venustiano Carranza	1º/mayo/1917	19/mayo/1920	<p>Congreso de la Unión</p> <p>Aunque su periodo duraría hasta el 30 de noviembre de 1920, el <i>Plan de Agua Prieta</i> lo obliga a trasladarse fuera de la ciudad de México.</p> <p>“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República, que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión”.</p> <p>(El señor Carranza se detiene unos segundos; luego, pausadamente, con la misma tranquilidad, continúa):</p> <p>“Y si no lo hiciere así, que la Nación me lo demande”</p>	<p><i>Diccionario Porrúa...</i>, Tomo II, p. 1479</p>	<p>“El señor Carranza, que viste de frac y ciñe la tricolor banda simbólica de su eminente jerarquía, se puede de pie, y lo propio hacen todos los presentes, excepto el presidente del Congreso. Un profundo silencio domina en el augusto recinto; el señor Carranza [ergido], alta la frente en que destella [serenidad], levanta el brazo derecho [y] extiende la mano hasta la altura del corazón. Es éste el gran momento: [] que fue Jefe de la Revolución Constitucionalista, y es hoy el Jefe de la Nación, pronuncia las palabras sa[gr]radas:</p> <p>“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República, que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión”.</p> <p>(El señor Carranza se detiene unos segundos; luego, pausadamente, con la misma tranquilidad, continúa):</p> <p>“Y si no lo hiciere así, que la Nación me lo demande”</p> <p><i>El Universal. Diario político de la mañana.</i>México, Año I, Tomo III, No. 196, miércoles 2 de mayo de 1917, p. 1 y 10.</p>

SOBERANA CONVENCION REVOLUCIONARIA						
AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESION	FECHAS DE CONCLUSION	ORGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	INFORMACION
1914	Eulalio Gutiérrez	06/noviembre/1914	17/enero/1915 02/junio/1915	Designado por la Convención Nacional Revolucionaria, quien lo depone en 1915 Gobierno trashumante, dimite el 2 de junio Toma de protesta ante la Convención: ¿Protesta usted por su honor de ciudadano armado y como Presidente Provisional de la República, cumplir y hacer cumplir las decisiones de esta Convención? -Si protesto, -dice el general Gutiérrez- y el general Robles agrega: -Si no lo hicierais, la patria os lo reclame	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1480 <i>Los presidentes de México ante la nación...</i> , Vol. V, p. 605-606	<i>"El general Robles toma la enseña de la patria y con tono solemne y pausado, dice: ¿Protesta usted por su honor de ciudadano armado y como Presidente Provisional de la República, cumplir y hacer cumplir las decisiones de esta Convención? -Si protesto, -dice el general Gutiérrez- y el general Robles agrega: -Si no lo hicierais, la patria os lo reclame Brotó entusiasta aplauso, repican las campanas de catedral, aplauden y vitorean todos los espectadores: y cuando se calma algo el entusiasmo, se perciben las notas del Himno Nacional que ejecuta la banda exterior. El general Gutiérrez permanece con la cabeza inclinada y con aspecto modesto y conmovido. Y teniendo ya la bandera entre sus manos, avanza un paso y dice que hará respetar de la manera más clara y terminante los principios de la revolución..."</i> <i>Los presidentes de México ante la nación...</i> , Vol. V, p. 605-606
1915	Roque González Garza	16/enero/1915	09/junio/1915	Nombrado por la Convención Nacional Revolucionaria	<i>Los presidentes de México ante la nación...</i> , Vol. V, p. 620	<i>"Roque González Garza, Presidente de la Soberana Convención Revolucionaria, a los habitantes del Distrito Federal hago saber: Que el jefe Provisional del Ejecutivo abandonó la ciudad de México, sin conocimiento de la Soberana Convención y sin dictar las órdenes necesarias para evitar cualquier trastorno público, por lo que considero de mi obligación, como Presidente de la Soberana Convención Revolucionaria, y como ciudadano, dar garantías a la sociedad... mientras la Soberana Asamblea, en su próxima sesión, acuerda lo que convenga, con apoyo de las fuerzas de la División del Norte que están en la capital, y en las del Ejército Libertador, asumo el mando provisional de la ciudad de México y demás poblaciones que constituyen el Distrito Federal..."</i> <i>Los presidentes de México ante la nación...</i> , Vol. V, p. 620
1915	Francisco Lagos Cházaro	09/junio/1915	___/octubre/1915	Designado por la Convención Nacional Revolucionaria	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1481	

AÑO	NOMBRE	FECHAS DE TOMA DE POSESIÓN	FECHAS DE CONCLUSIÓN	ÓRGANO ANTE EL CUAL PRESENTA PROTESTA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	INFORMACIÓN
1920	Adolfo de la Huerta	1º/junio/1919	30/noviembre/1920	Congreso de la Unión Protestó a las 5 de la tarde ante el Congreso de la Unión como presidente sustituto, en la Cámara de Diputados.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1482 <i>El Universal</i> , Año V, Tomo XV, No. 1323, miércoles 2 de junio de 1920.	<i>"El señor de la Huerta, que lleva cruzada en el pecho la banda nacional, extiende la diestra mano, y con voz conmovida, otorga la solemne protesta de ley: --Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande".</i> <i>Protestó a las 5 de la tarde</i> <i>El Universal</i> , Año V, Tomo XV, No. 1323, miércoles 2 de junio de 1920, p. 1-2
1920	Álvaro Obregón	1º/diciembre/1920	30/noviembre/1924	En la Cámara de Diputados, protestó hacia las 11:40 de la noche.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1482-1483 <i>El Universal</i> , Año V, Tomo XVII, No. 1504 y 1505, martes 30 de noviembre y miércoles 1º de diciembre de 1920.	<i>"La Sesión del Congreso General. A las once y cuarenta minutos de la noche se comenzó a pasar lista de diputados... Un silencio absoluto El señor general Obregón ocupó un sitio a la izquierda del presidente de la Cámara y el señor De la Huerta, a su derecha. Todo el mundo enmudeció de improviso y entonces el ciudadano Obregón, dirigiéndose a los representantes del pueblo, dijo con voz clara, extendiendo el brazo: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande..."</i> <i>El Universal</i> , Año V, Tomo XVII, No. 1505, miércoles 1º de diciembre de 1920, p. 1
1924	Plutarco Elías Calles	1º/diciembre/1924	30/noviembre/1928	Protestó en el Estadio Nacional, a las 12:18 hrs. , ante 30 mil asistentes.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1483 <i>El Universal</i> , Año IX, Tomo XXXIV, No. 2961, lunes 1º de diciembre de 1924.	<i>"La protesta: Y en medio de un silencio imponente, el general Calles, extendió el brazo derecho y con voz pausada dijo: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande."</i> <i>El Universal</i> , Año IX, Tomo XXXIV, No. 2961, lunes 1º de diciembre de 1924, p. 1, 6

1928	Emilio Portes Gil	1º/diciembre/1928	05/febrero/1930	Se hace referencia a que tomó posesión en el Estadio Nacional, a las 12:00 hrs. , "ante numerosísimo público". Utilizó la banda presidencial del Gral. Calles.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1484 <i>El Universal</i> , Año XIII, Tomo XLIX, No. 4419, sábado 1º de diciembre de 1928.	"Las impresiones del Presidente Provisional Durante la Solemne Protesta en el Estadio..." <i>El Universal</i> , Año XIII, Tomo XLIX, No. 4419, sábado 1º de diciembre de 1928, p. 2
1930	Pascual Ortiz Rubio	05/febrero/1930	02/septiembre/1932	Rindió protesta ante el Congreso General, en el Estadio, a las 12:25 hrs.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1484-1485 <i>El Universal</i> , Año XIV, Tomo LIV, No. 4850, jueves 6 de febrero de 1930.	"La Protesta... Y entonces el señor ingeniero Ortiz Rubio, que portaba impecable traje de ceremonia, y llevando ya cruzada sobre el pecho la banda presidencial... insignia de su elevado cargo, extendiendo la diestra pronunció con voz pausada y firme las frases de protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande..." El otorgamiento de la protesta se efectuó precisamente a las doce y veinticinco minutos del día." <i>El Universal</i> , Año XIV, Tomo LIV, No. 4850, jueves 6 de febrero de 1930, p. 1, 10
1932	Abelardo L. Rodríguez	02/septiembre/1932	30/noviembre/1934	Rindió protesta como presidente constitucional substituto, a las 12:03 hrs., en el Palacio Legislativo, ante las Cámaras de Diputados y Senadores, reunidas en Congreso General.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1485 <i>El Universal</i> , Año XVI, Tomo LXIII, No. 5789, lunes 5 de septiembre de 1932.	" <i>Protesta del nuevo presidente</i> ...a las doce horas en punto se anuncia que el Jefe del Ejecutivo Federal está a la puertas de la Cámara... viste Jacquet y lleva cruzada sobre el pecho la banda tricolor insignia de su elevada investidura. Inmediatamente pasa al estrado de la presidencia y puesto de pie, extendiendo el brazo derecho, otorga la protesta de ley en los términos de rigor: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande." <i>El Universal</i> , Año XVI, Tomo LXIII, No. 5789, lunes 5 de septiembre de 1932, p. 1, 5, 8

1934	Lázaro Cárdenas del Río	1º/diciembre/1934	30/noviembre/1940	H. Congreso de la Unión Rindió protesta en el Estadio Nacional, vestido de "traje negro de calle", recibió la banda presidencial de manos del presidente Abelardo L. Rodríguez, a las 12:10 hrs.	<i>Palabras y documentos públicos...</i> , p. 138 <i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1485-1486 <i>El Universal</i> , Año [...], Tomo LXXII, No. 6602, sábado 1º de diciembre de 1934.	" <i>La Solemne Ceremonia de protesta fue brillante...</i> <i>El señor general Lázaro Cárdenas otorgó ayer a las doce horas la protesta de rigor como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo comprendido del 1º de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940...</i> Y hecho el silencio en un ambiente de gran solemnidad, el señor General Cárdenas, puesto también de pie, extendió la diestra, otorgando la protesta constitucional en los términos que fija la Carta de Querétaro "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande." <i>El Universal</i> , Año [...], Tomo LXXII, No. 6602, sábado 1º de diciembre de 1934, p. 1, 5.
1940	Manuel Ávila Camacho	1º/diciembre/1940	30/noviembre/1946	Presenta protesta ante el Congreso de la Unión, a las 11:05 hrs., en la Cámara de Diputados.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1486 <i>El Universal</i> , Año XXV, Tomo XCVI, No. 9289, lunes 2 de diciembre de 1940.	"Fue Solemne la Ceremonia de Protesta del Nuevo Presidente. <i>Desde las 11:05 de la mañana de ayer es Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos por el sexenio comprendido de 1940 a 1946 el señor General de División Manuel Ávila Camacho. A esa hora, en solemne ceremonia efectuada en el recinto de la Cámara de Diputados otorgó ante el Congreso de la Unión la protesta de ley en los términos que prescribe la Carta de Querétaro... Entonces el divisionario extiende la diestra y en medio de un solemne silencio pronuncia las frases constitucionales:</i> "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande." Al concluir las palabras de la protesta, el general Cárdenas se despoja de la banda presidencial con el águila bordada en oro que hasta esos momentos ha conservado y la entrega al general Avila Camacho, quien la coloca sobre su pecho." <i>El Universal</i> , Año XXV, Tomo XCVI, No. 9289, lunes 2 de diciembre de 1940, p. 1, 11

1946	Miguel Alemán Valdés	1º/diciembre/1946	30/noviembre/1952	Presenta protesta en el Palacio de Bellas Artes, a las 11:15 hrs. Se hizo una réplica del salón de sesiones de la Cámara. Alemán vestía "sobrio traje negro, camisa blanca y corbata negra también". Había una "pletórica concurrencia".	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1487 <i>El Universal</i> , Año XXXI, Tomo CXX, No. 12,910, lunes 2 de diciembre de 1946.	"Alemán asumió la Presidencia... Un acto sobrio y trascendental. Otorgamiento de la Protesta Constitucional El Palacio de Bellas Artes convertido en recinto oficial del Congreso, vibró de entusiasmo con las aclamaciones tributadas a los 2 presidentes... Extendiendo la diestra, el profesionista veracruzano dijo con tono solemne: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande." <i>El Universal</i> , Año XXXI, Tomo CXX, No. 17, 910, lunes 2 de diciembre de 1946, p. 1, 18
1952	Adolfo Ruiz Cortines	1º/diciembre/1952	30/noviembre/1958	Presentó protesta en el Palacio de Bellas Artes, como asiento oficial del Congreso de la Unión, a las 11:02 hrs., vestía de color negro, con camisa blanca y corbata gris perla.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1487-1488 <i>El Universal</i> , Año XXXVII, Tomo CLII, No. 13,972, martes 2 de diciembre de 1952.	" <i>Todo por la prosperidad de la Nación</i> <i>"Guardando la Constitución Política y las leyes que de ella emanen" dijo solemnemente el nuevo Primer Mandatario.</i> A las once y dos minutos de la mañana, don Adolfo Ruiz Cortines, extendiendo la mano derecha, expresó con voz pausada y firme a la vez: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión". Y señalando con el índice hacia las alturas, para dar mayor solemnidad a sus palabras: "Y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande." ...rubricó el juramento del señor Ruiz Cortines, que desde ese momento asumía su cargo de Jefe del Ejecutivo Federal durante el sexenio comprendido entre el 1º de diciembre de 1952 y el 30 de noviembre de 1958". <i>El Universal</i> , Año XXXVII, Tomo CLII, No. 13, 972, martes 2 de diciembre de 1952, p. 1, 7.

1958	Adolfo López Mateos	1º/diciembre/1958	30/noviembre/1964	H.H. Cámaras Legislativas Efectuado en el Palacio de Bellas Artes, habilitado como recinto oficial de la XLIV Legislatura del Congreso de la Unión, protestó López Mateos a las 10:45 hrs.	<i>Pensamiento en acción...</i> , p. 1 <i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1488. <i>El Universal</i> , Año XLIII, Tomo CLXXIII, No. 15,232, martes 2 de diciembre de 1958.	<i>"Protestó López Mateos como Presidente de la República.</i> Solemne Ceremonia en el Palacio de Bellas Artes ...Silencio expectante De acuerdo con el protocolo, estaba anunciada la llegada del Presidente Ruiz Cortines, para las 10 horas y 45 minutos, y con precisión cronométrica el Congreso se preparó a recibirlo... Protestó guardar y hacer guardar la Constitución... El licenciado López Mateos con voz fuerte y segura, que no puede disimular, empero, la emoción que embargaba su espíritu, dejó caer lentamente las palabras tradicionales: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión: y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande." ...En esos momentos Don Adolfo Ruiz Cortines despojándose de la simbólica banda presidencial, con las manos temblorosas la cruzó sobre el pecho de su sucesor que la recibió emocionado." <i>El Universal</i> , Año XLIII, Tomo CLXXIII, No. 15, 232, martes 2 de diciembre de 1958, p. 1, 6.
------	---------------------	-------------------	-------------------	---	---	---

1964	Gustavo Díaz Ordaz	1º/diciembre/1964	30/noviembre/1970	H. Congreso de la Unión En el Palacio de Bellas Artes, recinto oficial del Congreso de la Unión, protestó Díaz Ordaz a las 10:50 hrs.	<i>Doctrina y programa de acción...</i> , p. 29 <i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1489. <i>El Universal</i> , Año XLIX, Tomo CXCVII, No. 17,392, miércoles 2 de diciembre de 1964.	<i>"Llega el nuevo presidente de México</i> Primero se escucharon aplausos lejanos, después toques de clarín anunciando la llegada del nuevo Presidente de México. A las 10:50 horas exactamente entró al teatro el licenciado Díaz Ordaz... El licenciado Díaz Ordaz, poniéndose de pie y extendiendo el brazo derecho rindió la protesta con voz tranquila, pausada y firme al mismo tiempo: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión: y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande." Sus palabras levantaron atronadores aplausos que aumentaron cuando el Presidente saliente, López Mateos, se despojó de la Banda tricolor y el presidente del Congreso la entregó al nuevo Primer Magistrado del país, quien se la cruzó sobre el pecho. Eran en esos momentos las 10:55 horas." <i>El Universal</i> , Año XLIX, Tomo CXCVII, No. 17, 392, miércoles 2 de diciembre de 1964, p. 1, 7, 28.
------	--------------------	-------------------	-------------------	---	---	--

1970	Luis Echeverría Álvarez	1º/diciembre/1970	30/noviembre/1976	H. Congreso de la Unión Frente al Congreso, hacia las 11:45 hrs., en el Palacio de Bellas Artes., ante más de 4596 asistentes.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1490. <i>El Universal</i> , Año LV, Tomo CCXXI, No. 19,548, miércoles 2 de diciembre de 1970.	“Categoricos Conceptos del Lic. Echeverría al Asumir el Poder ...el licenciado Luis Echeverría Álvarez, respondiendo al presidente del Congreso, doctor Fernando Rivas Guzmán, que formuló los términos constitucionales de la protesta dijo: “Sí, protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande.” Instantes después recibió la banda tricolor con el escudo nacional que fue entregada por el ex Presidente Díaz Ordaz a través del presidente del Congreso, doctor Rivas Guzmán, y que el propio licenciado Echeverría Álvarez se colocó cruzada sobre el pecho...” [Párrafos adelante, el reportero cita las palabras que el presidente del Congreso formula al nuevo presidente: “Señor licenciado Luis Echeverría Álvarez. ¿protesta usted guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo le ha conferido?”] <i>El Universal</i> , Año LV, Tomo CCXXI, No. 19, 548, miércoles 2 de diciembre de 1970, p. 1, 20.
1976	José López Portillo	1º/diciembre/1976	30/noviembre/1982	H. Congreso de la Unión En el Auditorio Nacional, con la réplica de la Cámara de Diputados, tomó posesión López Portillo a las 11:03 hrs., ante más de 5,300 personas.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1490-1491. <i>El Universal</i> , Año LXI, Tomo CCXLIV, No. 21,708, jueves 2 de diciembre de 1976.	“A las 11:03 horas, Luis Echeverría dejó el símbolo del poder supremo en manos del Presidente del Congreso, que lo entregó a López Portillo para que él mismo se lo colocara en el pecho. Treinta segundo duró todo... El escenario –réplica monumental de la Cámara de Diputados– fue el Auditorio Nacional...” [Solo se hace referencia a que presentó la protesta.] <i>El Universal</i> , Año LXI, Tomo CCXLIV, No. 21, 708, jueves 2 de diciembre de 1976, p. 1
1982	Miguel de la Madrid Hurtado	1º/diciembre/1982	30/noviembre/1988	H. Congreso de la Unión Tomó posesión ante el Congreso de la Unión, a las 11:04 hrs. en el Palacio Legislativo de San Lázaro.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1492. <i>El Universal</i> , Año LXVII, Tomo CCLXIV, No. 23,866, jueves 2 de diciembre de 1982.	Solo se hace referencia a que pronunció “ las 61 palabras ” y concluyó “ si así no lo hiciere que la nación me lo demande ” <i>El Universal</i> , Año LXVII, Tomo CCLXIV, No. 23,866, jueves 2 de diciembre de 1982, p. 1, 12.

1988	Carlos Salinas de Gortari	1º/diciembre/1988	30/noviembre/1994	H. Congreso de la Unión Protesta presentada en San Lázaro, a las 10:57 hrs. [Cambió la palabra <i>Unión</i> por Nación]	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1493. <i>El Universal</i> , Año LXXIII, Tomo CCLXXXVII, No. 26,027, viernes 2 de diciembre de 1988.	"A las 10:57, en punto Carlos Salinas de Gortari ingresó al Salón de sesiones... Y Carlos Salinas de Gortari extendió el brazo derecho, miró rápido el papel sobre el atril, vió hacia el frente, dijo: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la <u>Nación</u> . Y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande." <i>El Universal</i> , Año LXXIII, Tomo CCLXXXVII, No. 26,027, viernes 2 de diciembre de 1988, p. 1, 13.
1994	Ernesto Zedillo Ponce de León	1º/diciembre/1994	30/noviembre/2000	H. Congreso de la Unión Presentada en San Lázaro, a las 10:50 hrs.	<i>Diccionario Porrúa...</i> , Tomo II, p. 1494. <i>El Universal</i> , Año LXXIX, Tomo CCCXI, No. 28,188, viernes 2 de diciembre de 1994.	Se menciona que "siguió la ruta trazada por el brazo derecho al frente. "Protesto guardar y hacer guardar...", comenzó a decir, una a una las palabras, ni una más, ni una menos, todas las que ordena la Constitución, todas las que se repiten cada seis años." <i>El Universal</i> , Año LXXIX, Tomo CCCXI, No. 28,188, viernes 2 de diciembre de 1994, p. 1, 12.
2000	Vicente Fox Quesada	1º/diciembre/2000	30/noviembre/2006	H. Congreso de la Unión En San Lázaro, a las 11:13 hrs. [Agregó una frase a la protesta]	<i>Los presidentes de...</i> , p. 268. El Universal.com.mx Sábado 02 de diciembre de 2000.	"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, <u>por los pobres y marginados de este país</u> , y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande" <i>El Universal.com.mx</i> , sábado 02 de diciembre de 2000.
2006	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	1º/diciembre/2006	30/noviembre/2012	H. Congreso de la Unión En los Pinos, a las 00:00 hrs. En San Lázaro, a las 09:46 hrs. La ceremonia duró seis minutos.	<i>El Universal</i> , Año 91, No. 32,545, viernes 1º de diciembre de 2006. <i>El Universal</i> , Año 91, No. 32,546, sábado 2 de diciembre de 2006.	"Felipe Calderón asumió en el primer minuto de hoy como Presidente de la República. En una ceremonia sin precedentes, Vicente Fox Quesada se despojó de la Banda Presidencial y la entregó a un cadete del Colegio Militar, "en un acto simbólico" de traspaso de poder". <i>El Universal</i> , Año 91, No. 32,545, viernes 1º de diciembre de 2006, p. 1. "De memoria, con un solo y leve titubeo, dijo las 62 palabras. Evidente la satisfacción en el gesto. Enronqueció su voz al concluir la protesta: "... que la nación ¡me lo demande!". <i>El Universal</i> , Año 91, No. 32,546, sábado 2 de diciembre de 2006, p. 11 / <i>El Universal.com.mx</i> , sábado 02 de diciembre de 2006

2012	Enrique Peña Nieto	1º/diciembre/2012	30/noviembre/2018	H. Congreso de la Unión En Palacio Nacional, a las 00:00 hrs. En San Lázaro, a las 11:17 hrs. La Ceremonia terminó a las 11:39 hrs.	http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/protesta-enrique-pena-nieto-como-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos/	<p>“Ante el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Jesús Murillo Karam; el Presidente de la Cámara de Senadores, Ernesto Cordero Arroyo; y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Silva Meza; Peña Nieto rindió la protesta constitucional:</p> <p>“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la nación me lo demande”, expresó.”</p> <p>Nota: A las 00:00 del 1º de diciembre de 2013, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa entregó el mando a su sucesor, Enrique Peña Nieto, en Palacio Nacional, y hacia las once de la mañana se hizo la entrega oficial en la Cámara de Diputados, ante el Pleno del Congreso de la Unión.</p> <p>Presidencia de la República http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/protesta-enrique-pena-nieto-como-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos/</p>
------	--------------------	-------------------	-------------------	--	---	---

**DECLARATORIA DE PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA
(1824 – 1896)**

Presidente	Fecha del Decreto	Observaciones
Guadalupe Victoria.	02/octubre/1824	-----
Manuel Gómez Pedraza.	12/enero/1829	Declaración de insubsistencia de su nombramiento.
José María de Bocanegra.	16/diciembre/1829	-----
Luis Quintanar y Lucas Alamán.	23/diciembre /1829	-----
Melchor Múzquiz.	07/agosto/1832 12/agosto/1832*	*Ceremonia de posesión y juramento.
Manuel Gómez Pedraza.	17/octubre/1832	El Congreso no puede ocuparse de su renuncia.
Antonio López de Santa Anna.	30/marzo/1833	-----
Valentín Gómez Farías.	28/enero/1835	Se desconoce la autoridad de vicepresidente.
Miguel Barragán.	28/enero/1835	*En la misma fecha se realizó la ceremonia de juramento.
José Justo Corro.	27/febrero/1836	-----
Anastasio Bustamante.	17/abril/1837	-----
Nicolás Bravo.	10/julio/1839	Toma de juramento de presidente del Consejo.
Anastasio Bustamante.	18/septiembre/1841	-----
Javier Echeverría.	22/septiembre/1841	-----
Antonio López de Santa Anna.	09/octubre/1841	-----
***	03/marzo/1843	Presidente provisional.
Valentín Canalizo.	02/octubre/1843 27/enero/1844* 07/septiembre/1844*	Presidente provisional. *Presidente interino.
Antonio López de Santa Anna.	04/junio/1844	-----
***	07/septiembre/1844	Se concede permiso al Presidente de la República (Antonio López de Santa Anna) para separarse del gobierno.
José Joaquín de Herrera.	07/diciembre/1844	Presidente interino.
José Joaquín de Herrera.	17/diciembre/1844	Desconoce como presidente de la República a Antonio López de Santa Anna.
José Joaquín de Herrera.	14/septiembre/1845	-----
Mariano Paredes y Arrillaga.	02/enero/1846 12/junio/1846 20/junio/1846*	Presidente interino. *Se concede permiso para mandar en persona las fuerzas de tierra.

José Mariano Salas.	04/agosto/1846	Da por terminada la administración del general Paredes.
José Mariano Salas.	21/diciembre/1846	**Elegir Presidente y Vicepresidente.
Antonio López de Santa Anna.	23/diciembre/1846	El Vicepresidente rinda juramento (Valentín Gómez Farías).
Valentín Goméz Farías.	24/diciembre/1846	Vicepresidente.
Antonio López de Santa Anna.	15/febrero/1847	*Se concede permiso para mandar en persona y como general en jefe, las fuerzas del ejército.
Antonio López de Santa Anna.	21/marzo/1847	-----
Pedro María Anaya.	01/abril/1847	Presidente sustituto. Se suprime la vicepresidencia. Prestó juramento el 02/abril/1847.
Antonio López de Santa Anna.	20/mayo/1847	Se reglamenta el juramento a la Constitución. Santa Anna prestó el juramento el 21/mayo/1847.
**Presidente de la SCJ. Manuel de la Peña y Peña, lo nombran Presidente de la República el 07/enero/1848.	19/octubre/1847	Repetición de elecciones del Presidente, Diputados y Senadores que se llevó a cabo el 3 de junio.
Pedro María Anaya.	11/noviembre/1847	Presidente interino.
Manuel de la Peña y Peña.	13/noviembre/1847	Voto de gracia al Presidente de la SCJ.
Manuel de la Peña y Peña.	07/enero/1848	-----
José Joaquín de Herrera.	30/mayo/1848	-----
Mariano Arista.	09/enero/1851	-----
Mariano Arista.	06/enero/1853	Renuncia a la Presidencia.
Juan Bautista Ceballos.	06/enero/1853	-----
Manuel María Lombardini.	08/enero/1853	-----
Antonio López de Santa Anna.	18/abril/1853	Ceremonia para la toma de posesión de la presidencia de la República.
Mariano Salas, Martín Carrera y Rómulo Diaz de la Vega.	08/agosto/1855	-----
Martín Carrera.	15/agosto/1855	-----
Juan Álvarez.	04/octubre/1855	-----
Ignacio Comonfort.	08/diciembre/1855 11/diciembre/1855* 21/noviembre/1857** 17/diciembre/1857***	*Toma posesión. **Inicia cuatrienio. *** Plan de Tacubaya, se

		desconoce la Constitución de 1857.
Benito Juárez	17/diciembre/1857	Asciende al cargo por disposición Constitucional. Expide convocatoria a elecciones el 6 de noviembre de 1860. Suspende Garantías el 7 de junio de 1861 durante 6 meses.
Benito Juárez.	12/octubre/1871	-----
Sebastián Lerdo de Tejada.	19/julio/1872	*Asume la Presidencia por disposición Constitucional debido al fallecimiento de Benito Juárez.
Sebastián Lerdo de Tejada.	16/noviembre/1872	Presidente Constitucional.
Sebastián Lerdo de Tejada.	26/octubre/1876	Periodo que termina 30/noviembre/1880.
Porfirio Díaz.	19/noviembre/1876	-----
Porfirio Díaz.	28/noviembre/1876	-----
*Porfirio Díaz.	15/febrero/1877	-----
Manuel González.	27/septiembre/1880	-----
Porfirio Díaz.	16/septiembre/1884	Cuatrenio 1884-1888.
Porfirio Díaz.	19/octubre/1888	-----
Porfirio Díaz.	26/septiembre/1892	Cuatrenio 1892-1896.
Porfirio Díaz.	08/octubre/1896	Periodo del 01/diciembre al 30/noviembre/1900.

Capítulo Tercero

FACULTAD PRESUPUESTARIA

El Derecho Constitucional Mexicano es producto de varias influencias, algunas contradictorias entre sí, pero de entre ellas resalta la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que sigue vigente gracias a la poderosa interpretación del Poder Judicial Federal de ese país.

La sección 8ª del artículo I de la Constitución de los Estados Unidos previeron los supuestos del crédito público, con gran similitud en su redacción a las disposiciones constitucionales mexicanas. En el *Federalista* número 58, James Madison justificó que el presupuesto debería estar a cargo del Congreso pues es el arma más efectiva de los diputados para aliviar los agravios y necesidades de la población.⁶⁴

Aunque la redacción es defectuosa, la interpretación de la sección 8ª del artículo primero⁶⁵ que regula la integración y atribuciones del Poder Legislativo ha sido, desde un principio, que la facultad legislativa de fijar contribuciones es con el doble objetivo de "pagar las deudas" y promover el bienestar general de los Estados Unidos. Esta disposición fija un aparente límite de constitucionalidad de los impuestos, los cuales deben imponerse para cumplir con los dos objetivos antes mencionados.⁶⁶

Resalta el hecho que la Constitución de los Estados Unidos no se refiere a que el Congreso tenga la facultad de reconocer las deudas, sino que sólo se refiere al hecho de pagarlas. Sin embargo, como todo pago debe reflejarse en el Presupuesto de Egresos, el cual a su vez, tiene que contar con su correlativo ingreso en disposición legal,⁶⁷ el pagar una deuda significa, implícitamente, reconocerla.

Se ha determinado por la jurisprudencia de los Estados Unidos que el Congreso no puede financiar, mediante presupuesto y su respectiva contribución, apoyos a las iglesias, aunque sean para subsidiar escuelas parroquiales (*Flast v. Cohen*, 1968), ya que afecta el principio de separación entre el Estado y la Iglesia,

⁶⁴ *The Federalist Papers*, New American Library, 1961, p. 359.

⁶⁵ "El Congreso estará facultado para imponer y recaudar impuestos, derechos y contribuciones; para pagar las deudas y para proveer la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos..."

⁶⁶ Joseph Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, primera reimpresión, Carolina Academic Press, 1987, p. 330-331.

⁶⁷ Artículo I, sección 9ª, Párrafo séptimo. "Ningún fondo debe erogarse del Tesoro, si no es consecuencia de una disposición legal..." (*Appropriations made by law*). Esta disposición corresponde al artículo 126 de la Constitución Mexicana: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

garantizado en la Primer Enmienda. De la misma manera, el Congreso no puede disminuir los salarios de los jueces mediante cambios introducidos en el Presupuesto, (*United States v. Will*, 1980).

La aprobación de un presupuesto por el Congreso no es la prueba final sobre la constitucionalidad del mismo, ni tampoco es garantía de que los derechos humanos son protegidos. Desde 1842 se ha impuesto como limitación al Congreso para reconocer los adeudos públicos en México, el que no sean ilícitos o fraudulentos. En contraste, en los Estados Unidos, el presupuesto de 1943 eliminó la partida de sueldos a tres funcionarios del Gobierno Federal por considerarlos subversivos, es decir, por considerarlos unos delincuentes transgresores de las leyes sobre seguridad nacional dictados en plena Segunda Guerra Mundial. La Suprema Corte decidió la controversia en el sentido de que el Congreso no podía modificar el presupuesto de egresos, basándose en la presunta comisión de un ilícito por parte de los destinatarios, pues no correspondía al Congreso presumir o determinar la responsabilidad penal de un individuo, puesto que ello equivaldría a aprobar un *bill of attainder* prohibido por el artículo I, sección 9ª, párrafo 3º (*United States v. Lovett*, 1946),⁶⁸ Esta última disposición también está presente en la Constitución Mexicana, si el Congreso de la Unión quisiera investigar delitos e identificar ilícitos, a través de su facultad de reconocer la deuda pública o aprobar el presupuesto de egresos, estaría transgrediendo el artículo 13 constitucional, el cual de manera clara prohíbe los *juicios por comisión* o la existencia de tribunales especiales,⁶⁹ ya que la persecución de delitos y la administración de justicia se encomienda al Ministerio Público o al Poder Judicial competente, tal como se establece en los artículos 17 y 21 de la misma Constitución Mexicana.

Por otra parte, es interesante considerar si las políticas públicas pueden ser cuestionadas a través de los presupuestos. Durante la década de los setenta en el siglo XX, fue notoria la controversia de la denominada *Enmienda Hyde*, que el Congreso imponía a los presupuestos federales y mediante la cual se prohibía el uso de fondos federales para apoyar los gastos de prácticas abortivas de mujeres indigentes. En el juzgado de distrito (*McRae v. Mathews*, 1976) y en el tribunal de circuito (*McRae v. Califano*, N.Y., 1980) se declaró inconstitucional dicha prohibición elaborada por el Congreso; sin embargo, en la Suprema Corte de Justicia (*Harris v. McRae*, 1980) confirmó la constitucionalidad de la *Enmienda Hyde*, manifestando que el derecho constitucional para decidir si continuar o no con un embarazo, no podía extenderse al derecho para exigir apoyo financiero a la Federación, pues éste es una facultad del Congreso y no una materia de jurisdicción federal.

⁶⁸ Louis Fisher, *Constitutional conflicts between Congress and the President*, 4a. ed., niversity Press of Kansas, 1997, p. 197.

⁶⁹ Por tribunales especiales, la Tercera Sala de la Suprema Corte ha entendido: “los que son creados exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de determinado negocio o respecto de ciertas personas, sin tener un carácter permanente y sin la facultad de conocer de un número indeterminado de negocios de la misma manera”. (SJF, 5ª Época, T. CXI, p. 432).

Como puede observarse, la discusión constitucional en materia de crédito público y presupuesto, entre el Congreso y el Presidente en los Estados Unidos, aunque tiene una perspectiva y dimensión diferente a la de nuestro país, el análisis de su experiencia puede ser interesante para el debate actual en México sobre esas materias. Si bien el Congreso de los Estados Unidos retiene la facultad para aprobar el presupuesto, como en México, también se le han otorgado al Presidente facultades crecientes en la elaboración del Presupuesto,⁷⁰ el cual tiene como finalidad el pago de “deudas” y el bienestar general.

La facultad de endeudamiento es compartida entre el Presidente y el Congreso, pero no reconoce ningún control o restricción que no esté en la Constitución, por ello, el gran comentarista de la Constitución de los Estados Unidos, Joseph Story concluyó: “El otorgamiento de esta facultad es incompatible con cualquier restricción o poder controlador”.⁷¹

Tradicionalmente, el Congreso de los Estados Unidos y la Presidencia de ese país tienen una integración partidista distinta, esta alineación política ha provocado desde principios del siglo XX, por lo menos, múltiples diferendos en lo relativo a la materia presupuestaria y financiera. A pesar de ello, no se registra ninguna controversia en materia de deuda pública, a pesar de que la dimensión de la misma es muy importante en ese país.⁷²

Las controversias se han dado en la percepción y monto del presupuesto. Por un lado, el Congreso deseando agregar más partidas para cumplir con las labores y obras de su electorado, y por el otro, el Presidente reduciendo al máximo el gasto público, con el objeto de disminuir la deuda pública. Las diferencias se han reducido gracias a la aprobación de la *Ley de control de Presupuesto y Ejercicio (Budget and Impoundment Control Act)* de 1974, y a sus leyes complementarias de 1985 (*Ley de Presupuesto Balanceado y Control de Déficit de emergencia*) y de 1987 (*Ley Gramm-Rudman-Hollings*) que han definido los supuestos más comunes en la frontera de atribuciones entre el Presidente y el Congreso.⁷³

Esta ha sido una política adoptada con éxito en otras facultades que han generado en el pasado inmediato tensiones entre ambos poderes, como es el caso de la *Resolución sobre Poderes de Guerra* de 1973, que consiste en una ley que regula las facultades iniciales del Presidente de Estados Unidos, incluso de iniciar acciones bélicas, en un plazo determinado hasta que el Congreso decida en

⁷⁰ William H. Taft se arrogó en 1912, por vez primera, la elaboración de un proyecto de presupuesto federal. A raíz de la Primera Guerra Mundial, el Presidente asumió esta facultad por delegación legislativa en la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1912.

⁷¹ Story, *op. cit.*, p. 359.

⁷² Robert R. Blain, "La deuda pública y privada de Estados Unidos: de 1791 al año 2000", *Los procesos de transición. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, Diciembre de 1987, p. 141-157.

⁷³ James A. Thurber, "The impact of budget reform on presidential and congressional governance". *Divided Democracy*. James A. Thurber ed., Congressional Quarterly Press, Washington, 1991, p. 145-167.

definitiva si continuar o no con dichas acciones y, en su caso, hacer la declaratoria de guerra correspondiente.

El supuesto del que parte esta legislación es que le corresponde al Presidente la decisión inicial sobre el presupuesto y el Congreso se reserva la facultad de hacer rectificaciones con apego a la Constitución, creándose una institución peculiar que se denomina *veto legislativo*.

El veto legislativo debe estar contemplado en la ley respectiva y pretende llevar a cabo que una, o las dos Cámaras del Congreso de la Unión, emitan observaciones a las acciones de la administración pública en el cumplimiento de las leyes. Su uso comenzó en la década de 1930 y se ha extendido a partir de 1970.⁷⁴ Puede incluso utilizarse para el endeudamiento y el ejercicio presupuestario por parte del Presidente.

El fundamento constitucional del veto legislativo es el mismo artículo I, sección 8ª, en particular en su último párrafo, en el párrafo conocido como la "cláusula de facultades propias y necesarias".⁷⁵

Una vez aprobado el presupuesto, el Presidente puede contar con dos medidas para mediar su política económica con la del Congreso, bajo el Título X de la ley de 1974:

- a) Prórroga en el ejercicio de una partida presupuestal, y
- b) Eliminación de una partida.

Bajo la primera medida, el Presidente puede posponer el ejercicio de una partida hasta por doce meses, y con la segunda medida, el Presidente solicita la abolición definitiva de una partida al Congreso.

La experiencia de los Estados Unidos en el aspecto que nos interesa se puede resumir que el Congreso ha delegado en el Presidente la negociación y ejercicio del crédito público, expidiendo al efecto leyes que otorgan dichas facultades y ejerciendo vetos legislativos para corregir las irregularidades en el ejercicio presupuestario. La Corte Suprema de ese país ha ayudado a delimitar la acción del Congreso y, por lo mismo, ya logró definir aspectos como la competencia para deslindar los ilícitos dentro de una discusión presupuestaria y reservarla a la autoridad investigadora y judicial competente.

⁷⁴ Gerald Gunther, *Cases and materials on Constitutional Law*, 10ª Ed., The Foundation Press, Mineola, 1980, p. 399-401.

⁷⁵ "Para aprobar todas aquellas leyes que sean apropiadas y necesarias con el objeto de llevar a cabo la ejecución de las facultades mencionadas, y todas las facultades otorgadas por esta Constitución en el Gobierno de los Estados Unidos o a cualquier otra dependencia o autoridad respectiva". El equivalente en México, es la evasiva fracción XXX del artículo 73 constitucional, conocida como "facultades implícitas del "Congreso de la Unión": "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la "Unión".

La práctica de aprobación del presupuesto tiene serios defectos que imposibilitan la actualización de la división de poderes en México. El predominio del Presidente de la República en la formación del presupuesto lo ha convertido en un plan más del Ejecutivo, anulando la participación política y decisoria de la Cámara de Diputados.

La necesidad de corregir los defectos que presenta la formación del Presupuesto de Egresos de la Federación, es reconocida por todos los actores que intervienen en él; por ello, se han presentado numerosas iniciativas de reforma constitucional. Esta materia aparece como una reforma necesaria en la Mesa IV de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, cuyos resultados se hicieron públicos el 22 de noviembre de 2000, y finalmente, el mismo Presidente de la República presentó una iniciativa de reforma ante el Congreso de la Unión el 5 de abril de 2001.

Actualmente, el presupuesto de egresos presenta dificultades en cuanto a su concepción, oportunidad y fiscalización: es decir, sus defectos afectan a todo el proceso presupuestario, a lo largo de todas y cada una de las etapas que presenta para su formación.

La práctica del presidencialismo que amenaza con continuarse en algunas de las iniciativas presentadas, conciben al presupuesto como un acto administrativo, de incumbencia única del Poder Ejecutivo Federal, al cual concurre la Cámara de Diputados como una mera formalidad. Antes de 2006, se presentó una iniciativa presidencial que pretendió incluso introducir observaciones a los cambios operados en el proyecto de presupuesto por parte de la Cámara, como una nueva facultad de veto, desconocida por la tradición constitucional de nuestro país en esta materia. Hagamos una revisión del marco constitucional actual sobre el presupuesto.

El marco constitucional del Presupuesto de Egresos

Los plazos que se establecen en la Constitución Federal son del todo desproporcionados: el Presidente de la República tiene la posibilidad de entregar su proyecto de presupuesto a última hora, el 15 de noviembre, e incluso tiene la posibilidad de prorrogarlo; de igual manera puede presentar la cuenta pública “en los primeros días” de junio, y goza también de una permisiva prórroga; todo lo contrario ocurre con la Cámara de Diputados, quien tiene escasamente un mes para aprobar el proyecto de presupuesto, sin prórrogas posibles.

Lo anterior provoca que la Cámara de Diputados sólo revise de manera superficial el proyecto de presupuesto, siempre bajo la presión de que el inicio del siguiente ejercicio fiscal está por comenzar. De la misma manera, la entidad superior de fiscalización tiene que contar con estos angustiosos plazos, hasta el 31 de marzo del año siguiente al de la entrega de la cuenta pública, y entregar el informe de la

revisión de la misma que se refiere al ejercicio de un presupuesto ejercido dos años atrás. Por todo ello no es posible dar un seguimiento congruente al control presupuestario.

De tal manera que los plazos actuales inducen la ineficiencia en el control presupuestario, razón esencial de la actuación de la Cámara de Diputados, pues la falta de información adecuada pero sobre todo *oportuna*, hace nugatoria la correcta evaluación de cada proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo.

El Presupuesto de Egresos de la Federación no constituye sólo el desglose de los gastos necesarios para el país por parte de los poderes públicos, sino representa un importante instrumento de fijación de políticas públicas; no es sólo un procedimiento administrativo de saber cuánto se gasta, sino es un decreto por el cual la Cámara de Diputados determina el cómo se gasta.

Debe quedar muy claro que el Presupuesto de Egresos no es un mero acto administrativo del Poder Ejecutivo que se aprueba de manera mecánica por la Cámara de Diputados, pues entonces no tendría sentido involucrar a dos órganos de gobierno en su aprobación, sino que por su organización constitucional debe formarse de conformidad con el principio de división de poderes; es decir, observando los frenos y contrapesos apropiados respecto de la facultad exclusiva del Presidente de elaborar y presentar el proyecto de Presupuesto correspondiente.

En este sentido, el Presupuesto es un proceso, de carácter político, en donde se deciden las políticas públicas, de manera exclusiva, por los representantes populares ante la Cámara de Diputados, las cuales serán financiadas por el gasto público. La elaboración del proyecto de Presupuesto es de la competencia del Presidente, pero la aprobación del Presupuesto es función exclusiva de la Cámara de Diputados, que debe concebirse como el documento decisorio en cuanto a los gastos y las políticas públicas dentro de un ejercicio fiscal anual. El proyecto de Presupuesto es importante, pero el decreto que lo aprueba es definitivo. Los plazos constitucionales debieran favorecer a la fase de aprobación del Presupuesto más que a la de su elaboración.

Sin embargo, lejos de favorecer a un poder sobre otro, el proceso presupuestario debería contener los siguientes principios:

1. Respeto al principio de División de Poderes. El proceso presupuestario debe respetar las facultades exclusivas de cada uno de los órganos de gobierno que participan en él, sin intervenciones mutuas que perturben su independencia. Dichos órganos son el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Entidad Superior de Fiscalización.
2. El Presupuesto es un proceso político. La formación del presupuesto es un proceso de la mayor importancia política y no sólo un registro contable o administrativo de los gastos públicos; la Constitución y las leyes deben

garantizar que cada etapa del proceso se efectúe con plena responsabilidad por parte del órgano de gobierno encargado y con absoluta independencia, siendo definitivas las resoluciones a que llegue, sean a nivel de proyecto, de decreto aprobatorio, de decreto modificatorio o de informe de evaluación de su ejercicio.

3. El Presupuesto debe observar una congruencia del proceso. Este proceso presupuestal debe contar con plazos razonables para cada una de sus etapas; dotando al órgano de gobierno encargado de ella de todos los elementos necesarios para que su resolución esté basada en la información, criterios y evaluaciones pertinentes, todos ellos encaminados a formar la convicción técnica y política que fundamente la resolución.

Además, para construir un nuevo esquema de ingreso y gasto, de cada instancia administrativa y de gobierno, éste debe sujetarse a los principios de equilibrio, manejo responsable, transparencia, eficacia, control y evaluación que se propondrá para incorporar, en el texto fundamental, las reglas oportunas de discusión del presupuesto en el artículo 126.

En materia presupuestaria, el Poder Ejecutivo tiene asignadas diversas e importantes funciones exclusivas como son: la elaboración y presentación del presupuesto ante la Cámara de Diputados, el ejercicio del presupuesto aprobado, la presentación de modificaciones al presupuesto durante el ejercicio fiscal y la rendición de la cuenta pública de un presupuesto ya ejercido.

No son pocas ni intrascendentes estas funciones exclusivas del Presidente de la República. En el desempeño de las mismas, ningún órgano de gobierno está autorizado para intervenir ni revocar ninguna de las decisiones tomadas por dicho poder. Ni la fiscalización está permitida durante el ejercicio del presupuesto, sino que se presenta formalmente en una etapa posterior a su ejercicio.

Constituyen pues, verdaderas facultades exclusivas que el Ejecutivo debe ejercer bajo su responsabilidad. La unidad presupuestaria gira en torno al Presidente y el proceso presupuestario se inicia con un proyecto presentado sólo por él. Aunque en la iniciativa de todas las leyes y decretos, según lo establece el artículo 71 constitucional, concurren en el ejercicio de la facultad de iniciar leyes tanto el Presidente, como los integrantes del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados; la misma Constitución exceptúa esta facultad genérica, para establecer que en materia presupuestaria sólo corresponde al Presidente presentar el proyecto correspondiente, tanto del Presupuesto de Egresos como de la Ley de Ingresos. Desde este punto de partida se observa que el Presupuesto no es un decreto asimilable al proceso legislativo ordinario, pues no le corresponde al Congreso de la Unión ni a su Cámara de Diputados, presentar estas iniciativas.

No puede pues, ningún diputado o senador, ni diputado local, a título individual o a nombre de la correspondiente Cámara o Legislatura, presentar el proyecto de Presupuesto para el siguiente año fiscal. Ésta es la esencia de una *facultad*

exclusiva, en la que ningún otro poder puede intervenir en la función exclusivamente asignada al titular de dicha facultad.

Lo contrario sería desvirtuar esta facultad exclusiva y exigir que por tratarse de una ley o decreto, deberían concurrir en la iniciativa o proyecto de presupuesto cualquiera o todos los actores a que se refiere el mencionado artículo 71 constitucional, reformando la Constitución para tal efecto.

En este sentido, se encuentra la iniciativa presidencial del 2001 que pretendió alterar la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto, mediante la introducción de una facultad de veto presidencial, a los cambios que esta Soberanía juzgue pertinentes al proyecto, y esta tendencia persistió en las observaciones que se realizaron sobre el Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2005, y como su propia iniciativa concedía, el Ejecutivo carecía de la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos.

Lo anterior atentaría contra el principio de división de poderes, pues afectaría la independencia de la Cámara en su facultad de decidir, de manera definitiva, sobre la aprobación o, en su caso, modificación, del proyecto de presupuesto, que es el ejercicio de su facultad exclusiva según el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, en la mayoría de los países democráticos, un plazo de tres meses es considerado razonable para la aprobación del proyecto de presupuesto, por parte del órgano legislativo constitucionalmente facultado para ello. El actual sistema de cuatro o seis semanas para analizar y aprobar, en su caso, este proyecto, debe ser desechado, lo cual también muestra el sometimiento estructural que padece la Cámara de Diputados en este sentido.

De tal manera, la presentación del proyecto de presupuesto debiera coincidir, para darle congruencia al proceso presupuestario, con el momento en que, habiendo rendido el Presidente de la República su informe anual ante el Congreso -en la apertura de sesiones del primer periodo-, la Cámara de Diputados comienza a evaluar dicho informe, el cual refleja el ejercicio del presupuesto en sus políticas públicas anteriores. Al respecto, se ha sugerido la fecha del 15 de septiembre para presentar dicho proyecto de presupuesto y coincide con los tres meses previos a la aprobación del proyecto por la Cámara de Diputados, es decir, el 15 de diciembre, que a su vez significa la conclusión del periodo de sesiones referido.

Con estas fechas se daría cumplimiento a una antigua disposición constitucional mexicana que ordenaba al Congreso el aprobar el presupuesto en la Cámara de Diputados, como primer punto de la agenda legislativa en su primer periodo de sesiones, es así como se dispuso en el artículo de la Constitución de 1824. La congruencia del proceso legislativo no permitiría prórrogas en la fecha de presentación del proyecto por parte del Presidente, pero con un mayor plazo por la Cámara de Diputados, el Secretario del Despacho podría dar cuenta del presupuesto con mayor holgura.

Por otra parte, dada la experiencia de la anterior transmisión de la titularidad del Poder Ejecutivo, en los años de renovación del Ejecutivo Federal, el proyecto inicial deberá presentarse en el plazo determinado del 15 de septiembre por el Presidente saliente, pero el entrante podría presentar modificaciones al proyecto presentado, en el mismo día de la toma de posesión, es decir, el 1º de diciembre, para que la Cámara pudiera contar con un mes para analizarlas y decidir las el 31 de diciembre.

El presupuesto debe contar con un plazo congruente para la valoración de la pertinencia de las políticas públicas con sus equivalentes concreciones en partidas, ello será facilitado si la Cámara de Diputados lo efectúa cuando está llevando a cabo la evaluación del informe presidencial, donde se contienen las políticas públicas realizadas, por lo que la presentación del proyecto en el plazo mencionado dará a la Cámara el tiempo prudente para hacerlo.

Por su parte, el Presidente tiene amplias facultades para influir sobre el Presupuesto: a él le corresponde someter una iniciativa de Ley de Ingresos, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, solicitar facultades extraordinarias para expedir leyes de ingresos,⁷⁶ hacer observaciones *en el transcurso* de la discusión del Presupuesto y solicitar la modificación del Presupuesto conforme al artículo 126 constitucional, entre otras facultades; si esto no es suficiente y, además se desea que tenga la facultad de interponer el veto, pues mejor será que en el futuro el presupuesto sea aprobado por el Presidente y sólo modificado mediante ley posterior por el Congreso.

En resumen, el proceso presupuestario debe estar regulado, desde el principio, en el momento mismo de la presentación del proyecto de presupuesto con un estricto apego al principio de división de poderes, respetando las facultades exclusivas de cada órgano de gobierno involucrado, así como por la congruencia del proceso, que permita a la Cámara de Diputados desempeñar la función más importante del presupuesto: *aprobarlo mediante decreto de su competencia exclusiva*.

De la misma manera con que el Presidente de la República cuenta con facultades exclusivas en el proceso presupuestario, la Cámara de Diputados tiene por disposición constitucional, las facultades exclusivas para decidir de manera definitiva sobre los presupuestos presentados por el Ejecutivo, así como sus respectivas modificaciones.

Algunas iniciativas de reforma presentadas con este objetivo, subvierten los postulados básicos del principio de división de poderes, que han inspirado los orígenes del constitucionalismo mexicano. Desde 1824 se han diferenciado las leyes, por una parte, las que son resoluciones del Congreso mediante la aprobación de un proyecto por las dos Cámaras del Poder Legislativo Federal, con el concurso del Ejecutivo, a través de la promulgación o veto y publicación; y, por

⁷⁶ Al efecto se puede confrontar la amplitud de facultades extraordinarias que el Ejecutivo solicitó en 1932. *Vid.* sesión del 21 de diciembre de ese año en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (en su p. 14).

otra parte, los decretos, los cuales, entre otros significados, tienen el de ser las resoluciones de una Cámara en uso de facultades exclusivas otorgadas directamente por la Constitución.

El actual artículo 70 constitucional determina que el Congreso de la Unión resuelve los asuntos de su competencia a través de dos tipos de instrumentos: las leyes o los decretos. Ambos términos tienen un significado distinto uno del otro. Esta referencia proviene del original artículo 47 de la Constitución de 1824, la cual estableció de manera categórica que “Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto”.

El término decreto proviene del latín *decretum*, el cual se deriva a su vez del término *decernere*, que produce la palabra "decidir".⁷⁷ Por su parte, decidir es sinónimo de resolver y significa formar un juicio *definitivo* sobre algo dudoso o contestable.⁷⁸ No cabe duda que este origen semántico del término "decreto", le otorga *definitividad* a la resolución contenida en él, y *exclusividad* a quien lo dicta. En consecuencia, el Presupuesto de Egresos de la Federación al ser un decreto, resulta una facultad resolutoria de la Cámara de Diputados, cuya decisión es definitiva y exclusiva por parte de dicha Cámara, sin posibilidad de que un Poder extraño, sea capaz de vetarla, suspenderla o alterarla.

El texto original de la Constitución de 1857 cambió el término de decreto por el “acuerdo económico”, con la protesta del entonces diputado Espiridión Moreno en la sesión del 15 de octubre de 1856, indicando precisamente que el término de decreto implicaba el pleno control de dicha resolución por parte de la Cámara, pero el término de “decreto” no se reintegró a la Constitución, sino hasta la reforma del 13 de noviembre de 1874.

Dicha reforma aprobó las facultades exclusivas de cada Cámara que promoviera Benito Juárez siete años atrás; no olvidemos que el restablecimiento del Congreso, dividido en dos Cámaras a partir de 1874, trajo aparejada, naturalmente, la asignación de facultades exclusivas para cada una de ellas. Fue el Presidente Juárez quien definió, durante 1870 y 1871 ante mensajes dirigidos al Congreso, la necesidad de que cada Cámara desempeñara facultades de control político, del exclusivo conocimiento y solución por parte de cada una de ellas.⁷⁹

⁷⁷ Joan Corominas, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Madrid, Editorial Gredos, p. 22.

⁷⁸ Martín Alonso, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Editorial Aguilar, Tomo DM, 1398.

⁷⁹ “Reinstalada la República en 1867, Juárez mediante la Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales, de fecha 14 de agosto de dicho año, trató de implantar un equilibrio entre las funciones de los poderes ejecutivo y legislativo a través de algunas reformas constitucionales entre las cuales figuraba preponderantemente la reinstauración de un Senado que compartiera la excesiva carga de funciones del Congreso de la Unión y que representara el elemento federativo.” Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª ed., México, UNAM, 1983, p. 45-46.

Para el Senado, la reforma de 1874 significó la asignación de facultades políticas bajo su exclusivo conocimiento, en materia de federalismo, mientras que a la Cámara de Diputados se le asignaron las facultades de índole presupuestaria y económica. Ninguna resolución pertinente a dichas facultades exclusivas tendría el carácter de ley, puesto que ninguna seguiría el procedimiento de creación determinado para las leyes por la Constitución, según el actual artículo 72 constitucional. De tal manera que su resolución estaría confiada sólo a la Cámara en cuestión, sin intervención de la otra Cámara ni, por supuesto, del Presidente de la República.

Como hemos mencionado, en materia presupuestaria el Poder Ejecutivo tiene asignada una función exclusiva que es la elaboración del presupuesto y su ejecución, así como la Cámara de Diputados la tiene respecto a la aprobación o modificación del mismo. Ambos son exclusivos para cada órgano de gobierno y la Constitución Mexicana, desde 1857, no confunde ni pretende relacionar a la Cámara de Diputados o al mismo Congreso con la elaboración o ejecución del Presupuesto, como tampoco es dable aceptar la intervención del Ejecutivo en la aprobación o modificación del Presupuesto, ni en la revisión de la Cuenta Pública, ambas funciones exclusivas de otros órganos de gobierno. Por ello son todas ellas facultades *exclusivas*.

Como consecuencia de que el Presupuesto de Egresos es un decreto de la exclusiva competencia de la Cámara de Diputados, su tratamiento como una ley en sentido formal, y no como lo que es un decreto, implicaría una infracción al principio de división de poderes que subvierte todo el régimen de las facultades exclusivas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, además de aceptar una intervención del Ejecutivo que constitucionalmente no ha tenido desde 1857.

El propio artículo 72 en su epígrafe menciona que el proceso legislativo, en el cual está inmerso la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones, según se desprende del apartado B de dicho artículo,⁸⁰ sólo se aplica para todo proyecto, de ley o decreto "*cuya, resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras*"; por lo que expresamente se excluye la facultad de hacer observaciones al Presidente respecto del decreto que se apruebe sólo ante una de las Cámaras. La facultad de veto exige como se desprende del artículo 72 de una Cámara de *origen*) y en consecuencia otra revista, porque sólo se observan o vetan los proyectos aprobados *sucesivamente* en ambas Cámaras. Ninguna de estas características es aplicable al Presupuesto, donde sólo hay una Cámara facultada para aprobarlo, y con su debate agotado, sólo ella aprueba el decreto correspondiente, sin enviarla *sucesivamente* a la Cámara co-legisladora.

⁸⁰ "Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles (...)"

Pero se afirma que el apartado j) del mismo artículo 72⁸¹ excluye de manera expresa algunas resoluciones, bien del Congreso, bien de *una* de sus Cámaras, por lo que se deduce, de forma equivocada en nuestra opinión, que para que el Presidente no pueda hacer observaciones, se requeriría que el Presupuesto - como resolución de *una* de las Cámaras del Congreso-, debería estar contemplado en ese inciso j).

Esta afirmación merece varias precisiones. El inciso es parte integrante del artículo 72, por lo que no puede interpretarse aisladamente, sino de manera armónica con el resto del artículo y de la Constitución. Este inciso es original en su primer párrafo, que es el principal en la discusión de presupuesto, aunque de manera posterior se le agregó el segundo párrafo relativo a la Comisión Permanente, el cual es producto de una reforma publicada el 24 de noviembre de 1923, ya que la Comisión Permanente, al ser una Comisión del Congreso de la Unión, es decir, de sus dos Cámaras, también caía en el supuesto general del artículo 72, sin estar mencionado en el texto original.

La primera hipótesis se refiere al colegio Electoral que corresponde al Congreso en su conjunto, como lo prescribe la actual fracción XXVI del artículo 73 constitucional, tratándose de la elección del Presidente de la República.⁸² Este apartado se refiere entonces a la relación entre el Congreso y el Presidente de la República y gobernadores de los Estados respecto del juicio político.⁸³ Lo anterior se debe a que la reforma tuvo una intencionalidad clara que se desprende de sus debates: la de suplir la deficiencia de la original Constitución de 1917 respecto de la responsabilidad política del Presidente de la República, que tanto Venustiano Carranza como el Congreso Constituyente aceptaron eliminar del texto primario de la Constitución de 1857.⁸⁴ Carranza, gran admirador de Juárez, no

⁸¹ "El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales".

⁸² "El Congreso tiene facultad: XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución."

⁸³ Son ilustrativos los debates habidos en la Cámara de Diputados del 9 y 10 de febrero de 1920, donde se discutió el dictamen de la Comisión integrada por Rafael Martínez de Escobar y Antonio Díaz Soto y Gama, respecto de la reforma constitucional al artículo 72, inciso j), y del 79 fracción IV, todos ellos sobre la facultad de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, sin la facultad del Presidente de poder vetar dicha convocatoria. Esta reforma e interés del Presidente Obregón y el Congreso de la Unión, surgió por el problema que ocurrió en julio de 1918 cuando Carranza vetó la resolución de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias a efecto de conocer de las acusaciones contra el gobernador Agustín Alcocer de Guanajuato. *Cfr.* Manuel González Oropeza. "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)", en: *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Colección Jurídica Manuel Porrúa, 1984, p. 90-92.

⁸⁴ En la iniciativa de reformas al artículo 108 que presentó Álvaro Obregón, en su carácter de Presidente *electo*, ante la Cámara de Diputados, se lee: "La Constitución de Querétaro, por el contrario, en su tendencia centralizadora o de absorción para el Ejecutivo, de la mayor suma de

podía entender cómo los Congresos, al fragor de la pasión política, llegaron a solicitarle la renuncia al Benemérito en 1861, en un procedimiento similar al del juicio político; por ello prefirió eliminar las causales de responsabilidad política del Presidente, es decir, violaciones graves a la Constitución y leyes federales y ataques a la libertad electoral, para reducir su responsabilidad al ámbito penal, por delitos de traición a la Patria y delitos graves del orden común, según aparecen en el actual artículo 110 constitucional.

Con el magnicidio de Carranza, su opositor Álvaro Obregón, así como sus simpatizantes en el Congreso de la Unión, comenzaron a enfatizar el excesivo presidencialismo en la Constitución de 1917 y entre sus elementos, está en primer plano, la irresponsabilidad política del Presidente, es por ello que inician una reforma constitucional para incluir este inciso que se refiere en primer lugar a la función del Congreso de la Unión, en su carácter de juzgador político, donde un jurado de acusación -la Cámara de Diputados-, investiga y consigna al alto funcionario responsable de infracciones políticas ante el jurado de sentencia -la Cámara de Senadores-, quien aplica las sanciones de remoción e inhabilitación para ejercer cargos públicos, por un periodo determinado. Como se aprecia, el juicio político tiene en su naturaleza la de un proceso donde las Cámaras aprueban sus respectivas resoluciones de manera sucesiva, tal como el artículo 72 prescribe para todas las leyes o decretos susceptibles de ser vetadas.⁸⁵

Los Constituyentes de 1916-1917 no dudaron en confiar de manera exclusiva a la Cámara de Diputados la facultad de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos y, como única limitación, previeron sólo el supuesto de que la Cámara

facultades y prerrogativas, con menoscabo de las de los otros Poderes, restringió las causas de enjuiciamiento del Presidente de la República, a tal grado, que en la parte final del artículo 108, prescribe "Que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común". Es tan grave esta restricción, que conforme a la Carta Fundamental que nos rige, el encargado del Poder Ejecutivo Federal, en el tiempo de sus funciones, puede impunemente violar, con las excepciones indicadas, la misma Carta en puntos de tal importancia y trascendencia, que rompa o desvirtúe nuestro sistema de Gobierno". Sesión del 23 de noviembre de 1920. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, p. 31. Desde la sesión del 9 de febrero de 1920 se lee en el dictamen sobre reforma constitucional del artículo 79, fracción IV: "La dictadura del Poder Ejecutivo es el régimen imperante de la Constitución vigente". En esa misma sesión el discurso fogoso del ex Constituyente y periodista tabasqueño Rafael Martínez de Escobar descubre la intención de Obregón de criticar acerbamente al régimen de Carranza a, través de estas reformas, incluida la del inciso j del artículo 72: "¿Por qué dije que la dictadura constitucional del Ejecutivo se entronizó en el Constituyente de Querétaro? Fijemos nuestra vista en dos o tres artículos que son el todo a este respecto y veremos cómo se mutila primero al Poder Legislativo (...) Veamos también cómo en la Constitución se estableció el veto que es algo como pudiera ser en otros países un veto absoluto... Vemos, pues, cómo por todos conceptos se fue estudiando la manera de subordinar en lo absoluto el Poder Legislativo al Ejecutivo" (p. 15-16).

⁸⁵ Manuel González Oropeza, "El Juicio Político en sus Orígenes", p. 231-256, en: *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Instituto de la Judicatura Federal, No. 7, 2º semestre de 2000, marzo del 2001; *El Juicio Político como Medio de Protección de la Constitución Mexicana*, tomo II, p. 1319-1332, en: *Derecho Procesal Constitucional*, 5ª ed., Coordinador Eduardo Ferrer Mac-Gregor, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.– Casa Aldo Manuzio-Porrúa, 2006.

de Diputados dejara de aprobar el Presupuesto, como una medida extrema contra el Presidente o cualquier otro Poder:

(...) Y se nota que aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar,; discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados. En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país, como una facultad muy peligrosa de que puede hacer mal uso la Cámara de Diputados, el proyecto de Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar un presupuesto de egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el golpe de Estado.⁸⁶

Carranza inauguró las facultades extraordinarias que tanto criticó durante la vigencia de la Constitución de 1857⁸⁷ y también inauguró, o intentó hacerlo, con respecto a las observaciones al Presupuesto de Egresos. Sin embargo, este antecedente no sirve como precedente para el veto presidencial moderno ya que según la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados desechó las observaciones con base en el siguiente dictamen:

A la Comisión principal de Presupuestos y Cuenta le fue turnado el pliego de observaciones que hace el Ejecutivo al proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo para el año de 1920.

La Comisión cree innecesario entrar al análisis de dichas observaciones, en vista de que con fecha 19 del mes en curso se aprobó por vuestra soberanía una proposición, que textualmente dice:

"Se suspende la discusión de presupuestos...".

Como quiera que al tratar las observaciones que el Ejecutivo hace al proyecto mencionado, tendría que reincidirse en la discusión de la materia de presupuestos que por dicha proposición ha quedado suspendida, la Comisión se permite proponer a la consideración de vuestra soberanía la siguiente proposición:

Única. No ha lugar a resolver sobre las observaciones hechas por el Ejecutivo al Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo, para el año de 1920, en vista de haberse suspendido la discusión sobre la materia. Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México 27 de diciembre de 1919. M. I. Fierro, Amado J. Trejo, José Ignacio Mena, R. A. Soto.⁸⁸

⁸⁶ "Dictamen de la Comisión de Constitución". Sesión del 11 de enero de 1917 del Congreso Constituyente, p. 227-228.

⁸⁷ Quizá la discusión más agria y prolongada sobre las facultades extraordinarias de Carranza, fue precisamente la relativa al ejercicio de su facultad en materia de presupuestos. En el mes de octubre de 1919 se llevaron a cabo los debates sobre el particular, los cuales se pueden consultar en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*.

⁸⁸ Sesión del 29 de diciembre de 1919. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, p. 6. El diputado Fierro justificó la suspensión del debate del presupuesto pues refirió que Carranza poseía

No sólo con relación al Presupuesto, sino también respecto a leyes ordinarias, Carranza tuvo que ser amonestado por el Congreso por su manera inconstitucional de conducir sus facultades de veto. En La ley de Tierras Ociosas aprobada por el Congreso, el Ejecutivo presentó observaciones en dos ocasiones, por lo que el diputado Luis Espinosa promovió un acuerdo mediante el cual se nombró una Comisión que se acercase al Ejecutivo y le pidiera "explicaciones sobre los motivos que ha tenido para no ajustarse a lo mandado por la fracción c) del artículo 72 de la Constitución General de la República, al hacer observaciones por segunda vez al decreto relativo a tierras ociosas".⁸⁹

Pero si Obregón condenó a Carranza por sus excesos, éste también incurrió en otros muy graves, precisamente con respecto al Presupuesto. El 7 de septiembre de 1921, por orden del Presidente Obregón -y se entiende que también del Secretario Alberto J. Pani-, el Subsecretario José I. Lugo presentó las observaciones al Presupuesto. Sin embargo, de la lectura de su oficio, se desprende la singularidad de este veto, que en realidad no es tal:

Por acuerdo del ciudadano presidente de la República y para que se sirva dar cuenta con ellas a esa H. Asamblea, me permito insertar a ustedes las observaciones que el Ejecutivo Federal hace, conforme al artículo 72 de la Constitución, a las partidas correspondientes a los presupuestos de los ramos del Poder Legislativo y de Instrucción Pública, aprobadas por aquélla en su último periodo ordinario de sesiones. Los presupuestos generales están formados por la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. De acuerdo con los artículos 65, fracción II; 73, fracción VI y 74, fracción IV, de la Constitución, ambos actos están unidos tan íntimamente, que no puede formularse el uno sin aprobarse el otro. Esa circunstancia no es sino la sanción del principio de la unidad del presupuesto, universalmente considerado como la base más sólida del orden en los gastos públicos, y habitualmente aplicado en el curso de nuestra historia fiscal.

Como, por una parte, y debido a múltiples circunstancias, el Congreso de la Unión clausuró su último periodo ordinario de sesiones sin haber dictado la Ley de Ingresos correspondientes al año fiscal en curso, y por otra parte, la Cámara de Diputados sólo pudo aprobar las partidas del Presupuesto relativas al ramo del Poder Legislativo y parte de las referentes al de Instrucción Pública, el Ejecutivo, para no romper la unidad del Presupuesto General y la del Presupuesto de Egresos, resolvió promulgar las partidas aprobadas, no separadamente, como le habían sido remitidas, sino dentro del Presupuesto General de Egresos que, a falta de otro votado por la Cámara debió expedir en uso de las facultades extraordinarias que tiene conferidas en el ramo de Hacienda, y hacer a tales partidas las objeciones que

facultades extraordinarias en materia presupuestaria y en un párrafo señaló: "Ya nos hemos dado cuenta perfecta de la obstinación del ciudadano Presidente de la República para no promulgar los acuerdos de esta Honorable Representación Nacional", (p. 7). Al final, la discusión *ratificaron* las partidas 42, 63 y la disposición contenida en el artículo 2° del Decreto, lo cual parece un desecamiento de las observaciones del Ejecutivo. La presentación de las observaciones fueron enviadas originalmente por el Secretario de Gobernación, Manuel Aguirre Berlanga, el 24 de diciembre de 1919 y fueron conocidas en la sesión del 26 de diciembre del mismo año. (p. 30).

⁸⁹ Sesión del 29 de diciembre de 1919. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, p. 5.

su aprobación aislada merece, dentro de los preceptos constitucionales respectivos.⁹⁰

Este antecedente, donde no hay un presupuesto aprobado, sino unos cuantos ramos, aunado a las facultades extraordinarias del Presidente, hacen considerar que el "veto" sometido por Obregón tampoco puede ser un precedente válido.⁹¹

Nuevamente, el 27 de diciembre de 1922, el Secretario de Hacienda de Obregón, Adolfo de la Huerta -quien habría de rebelarse al siguiente año-, presentó observaciones al Presupuesto que, en apariencia, ya había sido aprobado por la Cámara de Diputados.⁹² Este irregular veto interpuesto por el Secretario de Hacienda y no por el Presidente, no puede ser considerado como precedente para la época actual, donde el Estado de Derecho en México ha sido desarrollado por nuestras instituciones. Pero aunque lo fuera, es de orden público la disposición constitucional para no darle ningún valor a ese antecedente. La sumisión en aquel momento del Congreso se demuestra en la misma sesión en que se dio a conocer el oficio del Secretario de Hacienda, en la cual se aprobó con 150 diputados a favor y uno sólo en contra.

Como tampoco se le da al hecho de que Obregón gustó de proponer reformas constitucionales en su mero carácter de Presidente *electo*, antes de tomar posesión del Ejecutivo, tanto en 1920 como en 1928, cuando el artículo 71

⁹⁰ Sesión del 9 de septiembre de 1921. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, p. 18.

⁹¹ De manera posterior, la Cámara de Diputados aprobó un acuerdo el 19 de octubre de 1921, mediante el cual se le retiró al Ejecutivo la "facultad de aprobar el presupuesto anual de gastos que le delegó la XXVII Legislatura". Contra este acuerdo, el Ejecutivo hizo observaciones basado en la fracción 0 del artículo 72 que ordena que toda ley o decreto sean derogados, siguiendo el mismo procedimiento de su creación. Pero lo anterior no es propiamente un veto, sino el señalamiento del Presidente que no podía derogar una ley de otorgamiento de facultades extraordinarias, mediante un simple acuerdo de la Cámara. Sesión del 31 de octubre de 1921, *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, p. 2-5.

⁹² *Vid.* Sesión del 28 de diciembre de 1922, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, p. 4. Hay la duda sobre si este antecedente constituye siquiera un intento de veto, pues en la primera comunicación respectiva entre la Secretaría de Hacienda y la Cámara de Diputados, fechada el 15 de diciembre de 1922, fue el Oficial Mayor de la Secretaría, T. Orozco Jr., y ni siquiera el Secretario, quien sometió "los artículos finales de la iniciativa de la Ley de Egresos para el año fiscal próximo de 1923"; este trámite creó indignación entre los diputados y, a petición del diputado Luis Espinosa, se regresó el oficio con el siguiente mensaje: "Devuélvase al ciudadano Secretario de Hacienda, por no reconocer esta Cámara personalidad a un oficial mayor de ninguna Secretaría de Estado, cuando esté en funciones de Secretario o el Subsecretario". No obstante, el diputado Gandarilla hizo ver que debido al plazo fatal de aprobación del presupuesto, debería accederse a examinar el último presupuesto que se tenía con las indicaciones del Oficial Mayor de la Secretaría, por lo que la Asamblea procedió a analizarlo. Sesión del 15 de diciembre de 1922, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* (p. 28) Sin embargo, en la sesión del 28 de diciembre se lee el comunicado del Secretario de Hacienda que hace referencia al Presupuesto "aprobado", por lo que se puede tratar de un *lapsus*, dado el desarreglo con que se condujo ese presupuesto, o, lo que sería el colmo, nuevas observaciones a las que el Oficial Mayor había enviado el 15 de diciembre. Cualquiera que sea la hipótesis no tiene la regularidad como para considerarla un precedente de veto presidencial. Agradezco a Alejandro Morales Becerra, asesor de la Cámara de Diputados que me haya mostrado los documentos aquí mencionados. Las opiniones respecto de ellos es responsabilidad del autor del presente ensayo.

constitucional sólo permite la facultad de iniciar leyes al Presidente *Constitucional* o en funciones.

No obstante lo anterior, si existieran razones para modificar el sistema actual de prohibición absoluta de veto hacia el Presupuesto, en un afán por zanjar diferencias debería concederse que una vez presentado el presupuesto por parte del Ejecutivo, con la debida anticipación, digamos de tres meses como ya lo hemos mencionado en párrafos anteriores, podría pensarse en una reforma constitucional, no bastaría la legal, para incluir una facultad del Presidente para hacer observaciones *dentro del proceso de discusión del Presupuesto*. Una forma análoga a la del veto que se contempló en el artículo 70 de la Constitución de 1857, en cuya fracción IV se preveía que, al término de la discusión del dictamen correspondiente, se pasaría al Ejecutivo copia de las modificaciones para que en el término de siete días manifestare su opinión. Si la opinión fuera contraria a las modificaciones del dictamen, la Comisión respectiva analizaría dicha opinión y, sin necesidad de ninguna mayoría calificada, presentaría para segunda lectura y discusión el dictamen definitivo del Presupuesto, pero una vez ya tomadas en cuenta las opiniones del Ejecutivo.

El presupuesto, como cualquier ley o decreto, puede ser modificado para adecuarse a la realidad y a las contingencias durante el ejercicio fiscal, este cambio lo reconoce la Constitución en su artículo 126, al prever que la modificación del presupuesto debe efectuarse por una "ley posterior".

En puridad, siguiendo el principio establecido en el inciso f) del artículo 72 de la propia Constitución Federal, debiera aplicarse el principio de que para la reforma de cualquier decreto, debiera seguirse el mismo procedimiento que se ha seguido para su creación; por lo que el *lapsus* en que incurre el artículo 126 constitucional al referirse a una "ley posterior" -cuando la norma reformada es el Presupuesto de Egresos, lo que es un decreto de la Cámara de Diputados-, es un error lógico y jurídico, que consideramos necesario subsanar.

El término ley proviene de la disposición del artículo 119 de la Constitución de 1857, cuando no había Senado de la República y, en consecuencia, tampoco había facultades exclusivas por parte del Congreso unicameral, por lo que la diferenciación entre ley y decreto no había evolucionado en los términos actuales.

Si fuera una ley, podría permitirse que el presupuesto fuera modificado por todos los actores legisferantes del artículo 71 constitucional, tal como lo mencionamos con anterioridad. Pero nunca se ha dado el caso, de que un diputado federal o local presente modificaciones al presupuesto de egresos en vigor durante el ejercicio fiscal.

En consecuencia, debiera modificarse este artículo para consignar el ejercicio exclusivo del Poder Ejecutivo en proponer reformas al Presupuesto de Egresos, con la idéntica exclusividad que rige en toda esta materia, de la Cámara de Diputados para aprobar o no la modificación del decreto referido. De esta manera

se respeta el principio constitucional del artículo 72 de que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o *decretos*, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

El desarreglo del proceso de aprobación del Presupuesto requiere de mayor atención constitucional y legal para que las relaciones entre los Poderes no se subviertan en las pasiones de la política. El veto surge en nuestro país con grandes limitaciones,⁹³ y los abusos de gobernantes como Carranza y Obregón sentaron antecedentes indeseables e inaplicables para la realidad democrática de la nación.

La Contaduría Mayor y la Auditoría Superior de la Federación

No olvidemos que la Constitución le asigna a la Cámara de Diputados la facultad de revisar la cuenta pública una vez ejercido el presupuesto de egresos. En un principio, esta facultad exclusiva se ejerció a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyo término proviene de “contralor” o “interventor de gastos y cuentas en la Casa Real y en el Ejército”, según su primera acepción desde 1611 (BDELG, 1990). La palabra *contaduría* se deriva del latín *computare*, que significa contar, mientras que *hacienda* proviene del latín *facienda* que denota “las cosas que han de hacerse” (mismo origen para la palabra *fahena*) en los bienes propios (DEEH; 1989). En francés, el término identificable con este rubro es el de *Court des Comptes*.

El 10 de noviembre de 1828, es creado el Tribunal de cuentas para España, con la doble función de autoridad administrativa para la glosa de las cuentas públicas, así como autoridad jurisdiccional para determinar judicialmente cualquier falta al erario, con exclusión de cualquier otro fuero. La institución tiene raíces antiguas en España, en el siglo XIII, y en Francia, para el siglo XIV. La Constitución Española de 1978 prevé en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, dependiendo de las Cortes Generales;⁹⁴ su regulación está prevista en la Ley Orgánica del 12 de

⁹³ Y en general, lo mismo ocurre en la mayoría de los países democráticos. Matthew Soberg Shugart y John M. Carey. *Presidentes and Assemblies Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press. 1992, p. 19 y 134.

⁹⁴ Enrique A. Salazar Abaroa, *Derecho parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, 249 p. Dicha Constitución señala que “1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. 2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiera incurrido.” Como podemos observar, esa tradición española permeará el modelo de otras naciones en el transcurso de los siglos XIX y XX.

mayo de 1982.⁹⁵ En el Parlamento inglés funciona el Contralor y Auditor General, quien tiene a su cargo la Oficina de Auditoría Nacional, con un equipamiento humano de más de mil servidores. Este funcionamiento tiende más a regular la política económica de Inglaterra que en detenerse a revisar con detalle los pormenores de la cuenta pública, se trata pues, de un órgano de planeación económica que de fiscalización.

Para México, Miguel Ángel Camposeco ha descrito a la Contaduría Mayor de Hacienda como “un órgano técnico de la Cámara de Diputados, dependiente de su Comisión de Vigilancia, que constitucionalmente desempeña la función de revisar la cuenta pública del gobierno federal y la del Distrito Federal”.

Las actividades de fiscalización superior en nuestro país están vinculadas de manera estrecha con su historia desde 1824, cuando la Constitución crea la Contaduría Mayor de Hacienda, el antecedente institucional de la actual Auditoría Superior de la Federación, y cuyas principales funciones quedaron delineadas desde entonces. Por supuesto, la más importante fue sin duda la de realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los Ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal.⁹⁶

Respecto a la evolución de esta institución, su organización y atribuciones se alternaron con las del Tribunal de Cuentas. La Contaduría Mayor de Hacienda se creó el 16 de noviembre de 1824, y continuó así hasta la promulgación de su respectiva ley del 14 de marzo de 1838, en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, el cual después desapareció por decreto del 2 de septiembre de 1846, restableciéndose de nuevo la Contaduría Mayor de Hacienda con las facultades que antes tenía, hasta 1853.

Dos años después se reinstaura el Tribunal de Cuenta, hasta el 10 de octubre de 1855, año en que se emitió otro decreto que la regresó a su figura de Contaduría Mayor de Hacienda, la cual operó durante diez años, hasta que el Segundo Imperio la volvió a convertir en el Tribunal de Cuentas, mismo que funcionó hasta la Restauración de la República en 1867. En 20 de agosto de ese año la institución recuperó su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.⁹⁷

⁹⁵ *Idem.*, Salazar Abaroa nos indica de manera muy clara que el Tribunal de Cuentas es una institución muy antigua en España, cuyos orígenes se remontan a la Baja Edad Media, hacia fines del siglo XIII, y que tras varios siglos, ha sido objeto de innumerables reformas. También señala que el Tribunal de Cuentas se trata de una institución básica para el correcto funcionamiento del Estado moderno, y así lo ha reconocido España a través de su Constitución de 1978 y de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas. Esta Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas Español puede consultarse en las págs. 161-184 de su obra.

⁹⁶ Guillermo Haro Bélchez, *Fiscalización superior. Avances y retos*, prólogo de José Chanes Nieto, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 237 (Serie Políticas Públicas). Págs. 26-37, véanse también cuadros 1 y 2, p. 38-52.

⁹⁷ *Idem.*, p. 103-110. Es muy útil el cuadro sinóptico que sobre este particular incluye Salazar Abaroa en su libro.

A partir de 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica constitucional (fracción II, del artículo 74 constitucional), el cual contrastó con la etapa anterior, en la que fue sujeta a decretos que respondían, en la mayoría de las ocasiones, a situaciones de coyuntura primordialmente de orden político, así como a necesidades apremiantes y circunstanciales de ese tiempo.

Según el artículo 44 de la LOCG, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda es una comisión ordinaria y definitiva, pues sus integrantes duran los tres años de la Legislatura correspondiente. Es la única Comisión de la Cámara de Diputados y del Congreso que posee una regulación a través de ley del propio Congreso; lo anterior destaca la importancia de esta comisión, pues ninguna otra comisión ni comité tiene una ley orgánica propia. Interpretando el artículo 57 de la LOCG, distingue entre comisiones y comités, en el hecho que las primeras desarrollan funciones políticas, legislativas, financieras, de pesquisa o investigación, jurisdiccionales o de carácter especial sustantivo (artículo 42 LOCG); mientras que los comités están involucrados con el funcionamiento administrativo de la Cámara.

La Ley Orgánica del Tribunal Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1978,⁹⁸ determina que las funciones de este órgano técnico son de contraloría en los siguientes órdenes:

- a. Que las autoridades realicen sus operaciones con apego a las leyes de ingresos de los respectivos presupuestos de egresos;
- b. Que los ejercicios contables se hayan adecuado a los programas y subprogramas aprobados; y
- c. Que los programas de inversión y recursos financieros se hubiesen ejecutado de conformidad con las condiciones previstas.

Hay que tomar en cuenta que dichos programas y condiciones están establecidos en una normativa específica como lo es la Ley de Ingresos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (DOF; 31 de diciembre de 1979) y su reglamento (DOF; 18 de noviembre de 1981), los presupuestos de egresos, los planes nacionales y los convenios que el gobierno federal hubiese promovido.⁹⁹

⁹⁸ *Idem.*, p. 130-159. En su primer artículo señala “La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la fiscalización, control y evaluación de la actividad financiera de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de sus respectivas administraciones públicas paraestatales, que llevará a efecto el Tribunal Mayor de Hacienda en su carácter de órgano fiscalizador y jurisdiccional del Congreso de la Unión.” Otros autores la llaman “Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda”, como por ejemplo Guillermo Haro Bélchez, *op. cit.*

⁹⁹ Es interesante lo que señala Haro Bélchez, “ Conforme a lo dispuesto por esta Ley Orgánica [de 1978], la acultad de establecer la organización de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como de expedir su Reglamento Interior, correspondía a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, instancia que en el ejercicio de esta atribución legal

El Contador Mayor de Hacienda no es considerado como un empleado superior de Hacienda, por lo que el Senado no ratifica su designación efectuada por la Cámara de Diputados a propuesta en terna de la Comisión de Vigilancia. La remoción del mismo funcionario debe efectuarse igualmente a propuesta de dicha Comisión y previa aprobación de la Cámara de Diputados.¹⁰⁰

La Secretaría de la Contraloría General del Poder Ejecutivo Federal y la Contaduría del Poder Judicial de la Federación, están sometidas a la coordinación de la Comisión de Vigilancia y de la Contaduría Mayor de Hacienda.¹⁰¹

Por su parte, la cuenta pública proviene del latín *computare* (DEEH, 1989). Por su parte, el término *publicus*, denota el doble significado de oficial y público, es decir, un acto emitido por una autoridad para ser conocido (BDELC, 1990). En inglés el término es de *public accounts* y en francés es *comptes publics*. La Cuenta Pública es el informe contable de las partes ejercidas en un año fiscal de acuerdo al Presupuesto de Egresos aprobado y a los planes de gobierno.

expidió tres reglamentos interiores del órgano técnico de la propia Cámara, los cuales compartieron la denominación de Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda y fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en los años 1980, 1988 y 2000. Cada uno de los reglamentos interiores de la Contaduría Mayor de Hacienda se concentró en regir la organización interna, así como las atribuciones y ámbito de competencia de éste órgano técnico de la Cámara de Diputados.” Haro Bélchez, *op. cit.*, p. 54. El cuadro comparativo no. 4 sobre el diseño organizacional de la Contaduría Mayor de Hacienda de las págs. 54-55 es muy ilustrativo sobre el particular.

¹⁰⁰ Desde el decreto que expide la Constitución de 1917, el constituyente previó en el artículo 74, fracción III, la designación de nombrar a los jefes y demás empleados de la oficina de la Contaduría Mayor de Hacienda. Más tarde, como a continuación señalaremos, esta situación cambiará a partir de 1999, cuando se crea la Auditoría Fiscal de la Federación, con su respectiva Ley en diciembre de 2000.

¹⁰¹ Manuel González Oropeza, Comentario del Artículo 74, p. 1308-313, en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, presentación de Manuel Camacho Solís y Jorge Carpizo, XXXII-606 p., México, UNAM-IIJ-Departamento del Distrito Federal, 1990, (Biblioteca Popular Ciudad de México). “Cualquier irregularidad en la cuenta pública es causal de responsabilidad. Por ello, la reforma a la fracción IV, del 28 de diciembre de 1982, que consiste en el antiguo procedimiento de desafuero, ahora denominado requisito de procedibilidad. No obstante la última relación entre los delitos patrimoniales que pueden surgir de la revisión de la cuenta pública y el requisito de procedibilidad debiera separarse de la fracción IV y construir una sola fracción pues constituye todo el procedimiento penal de todos los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional. Cuando algún servidor público comete un delito y la denuncia procede, el Ministerio Público puede investigar; pero, antes de llegar a consignar, debe solicitarse el desafuero. [...]El desafuero no es un derecho renunciante, sino parte de las prerrogativas de los servidores públicos. Pretende eliminar las acusaciones temerarias y proteger la investidura de dichos funcionarios. [...] Mediante reforma publicada el 17 de marzo de 1987 se previó que el párrafo sexto de la fracción IV surtiera efectos a partir del 1° de septiembre de 1989 y que la Cuenta Pública en lugar de ser rendida ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se hiciera ante la propia Cámara de Diputados, pues con el cambio de los periodos de sesiones previstos en los artículos 65 y 66 constitucionales, los primeros días de junio están dentro del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso.” Cabe señalar que el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos y el desafuero o requisito de procedibilidad será tratado en el capítulo siguiente.

Los Estados Unidos han insertado la función de formulación de la cuenta pública en una oficina de la Casa Blanca denominada OMB (Office of Management and Budget), la cual trabaja independiente del escrutinio normal del Congreso de los Estados Unidos, por ser precisamente una oficina staff de la Presidencia de ese país. En Inglaterra, toda la información sobre la cuenta pública está contenida en el PEWP (Public Expenditure White Paper) que consta de un balance producido en el otoño de cada año más los reportes de cada ministerio, producidos con un formato nuevo desde 1991.

Es el estado financiero y contable de los Poderes del gobierno, cuyo control corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tratándose de la cuenta federal y del Distrito Federal en México. El control financiero se efectúa a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, verificándose el apego de la gestión financiera de los poderes del gobierno hacia las leyes, planes y normas prescriptivas sobre el ejercicio del presupuesto público.

La cuenta pública debe presentarse, a más tardar, dentro de los diez primeros días del mes de junio del año posterior al cual se ejerció el presupuesto. Durante este mes el Congreso se encuentra en receso, por lo tanto es la Comisión Permanente la encargada de recibirlo.

En la revisión de la cuenta pública, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con amplias facultades para verificar tanto las cantidades erogadas como la exactitud y justificación del presupuesto ejercido, por lo que todas las autoridades involucradas están en la obligación de suministrar los datos y la información requerida, aún tratándose de organismos descentralizados de la Administración Pública, de autoridades estatales y municipales cuando éstas ejercen partidas o subsidios federales.

La revisión se efectúa en el plazo que va del mes de junio hasta los primeros diez días del mes de noviembre en el año en que se presentó la cuenta pública, al término de la cual se rinde un informe previo de comentarios generales que la Comisión de Vigilancia turna a otra Comisión Ordinaria de la Cámara de Diputados, denominada Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Dicha comisión aunque ordinaria no es definitiva, pues es renovable durante el periodo de duración de la Legislatura correspondiente.

La revisión definitiva de la cuenta pública debe concluirse a más tardar el 10 de septiembre del año siguiente al que se recibió la cuenta; esto es, prácticamente dos años después del ejercicio del presupuesto correspondiente. A la revisión definitiva recae el “informe de resultados” que se da a conocer a la Cámara de Diputados para su aprobación.¹⁰²

¹⁰² El presupuesto es “el documento legal y contable en que el gobierno prevé, en cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en cierto periodo, y los ingresos que serán necesarios para cubrir aquellos.” De acuerdo con esta definición, podemos señalar que el presupuesto forma parte

Corresponde al Contador Mayor de Hacienda la formulación de “pliegos de observaciones” a las autoridades que merezcan la explicación y/o justificación de su ejercicio presupuestario, así como el ejercicio de las acciones de responsabilidad penal, en representación de la Cámara de Diputados.

Como lo ha destacado María de la Luz Mijangos, el control financiero y contable de la Contaduría Mayor de Hacienda, al revisar la cuenta pública, no puede equipararse al de otros órganos jurisdiccionales que existen con ese objetivo en países como España -antecedente de nuestras instituciones- con su Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas posee independencia de las Cortes y de él depende fincar o no las responsabilidades consecuentes; mientras que en México, la Comisión de Vigilancia es un órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados, el cual controla y somete al conocimiento de otras autoridades los hechos para que otras instancias decidan en definitiva sobre la responsabilidad de las autoridades.

El artículo 93 establece en la fracción III de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que es una Comisión Ordinaria la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que, según el artículo 44, se constituye con carácter definitivo y funciona para toda la legislatura, y cuyos integrantes durarán en el cargo tres años.

Hacia fines del siglo XX y como producto de varias reformas electorales, la Cámara de Diputados presentó una nueva composición de fuerzas políticas, y con ello, una creciente pluralidad que fue la pauta y la constante en la toma de decisiones y en los debates parlamentarios como una importante aportación en beneficio de un ámbito más amplio de la población. Con base en esa pluralidad, la Cámara de Diputados inició en 1997 los trabajos legislativos, realizando diversas reformas a su Ley Orgánica, con el propósito de cambiar la composición de sus órganos internos de gobierno, procediendo de manera simultánea a la integración de sus diferentes comisiones y a la discusión sobre la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998. Con esta nueva composición, la LVII Legislatura logró una independencia e intensidad de discusión nunca antes registrada en el Poder Legislativo.

de la planeación en cuanto que no es sino el resultado de la acción de planear, es decir, de hacer planes para el desarrollo, ya sea de una empresa, una institución o un país. En este último caso, se puede rastrear el tema presupuestario de México desde la Constitución de 1824; en ella se hace la primera referencia al presupuesto y sobre todo a los “gastos generales que debiera cubrir las contribuciones, determinando su inversión y el dar cuentas anualmente al gobierno (artículo 50, fracción VIII de la Carta Magna en comento). Con ello, sólo el Congreso podía establecer y fijar las contribuciones que estimase necesarias. El presupuesto de gastos se traduce en el conjunto de erogaciones de diversa naturaleza que anualmente debe hacer la Federación para el sostenimiento y funcionamiento de todas las dependencias u órganos del Estado, a través de los cuales se atienden los múltiples ramos de la administración pública federal, incumbiendo en su observación, cuidado y elaboración al Presidente de la República. Ese conjunto de erogaciones se traduce, a su vez, en partidas específicas para cada uno de dichos ramos, de cuya índole se deriva su carácter concreto y, pudiéramos decir, casuístico, pues se debe prever dicho gasto.

El tema de la fiscalización superior en México tomó destacada importancia, y fue durante la referida legislatura, y bajo su responsabilidad que se continuaron los trabajos previos para la construcción de una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior. Lo anterior dio como resultado las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999, y por consiguiente, la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y su respectiva Ley de diciembre de 2000.

La finalidad de las reformas propuestas tuvo como premisa principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, creando para tal efecto, la entidad de fiscalización superior, la cual como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, contaría con atribuciones específicas, en materia de control gubernamental.

Con la aprobación de esas reformas por parte del Constituyente Permanente, la LVII Legislatura tuvo un período intenso de análisis, reflexión y debate para integrar la ley reglamentaria que surgió por iniciativa de tres partidos políticos. Al igual que para la reforma constitucional, hubo un vigoroso debate parlamentario que generó el proyecto de ley respectivo, el cual finalmente fue aprobado en el año 2000, dando origen a la ya referida Ley de Fiscalización Superior de la Federación, iniciando así el siglo XXI con un nuevo y sólido marco jurídico. Esta ley, a diferencia de las leyes orgánicas anteriores y los decretos que privaron en el siglo XIX, marca una moderna concepción de la fiscalización superior, dotando a la institución de una nueva organización interna, con renovados procedimientos para la realización de auditorías, visitas e inspecciones que la misma ley le encomienda.

De importancia vital para la LVII Legislatura fue la elección y nombramiento del último Contador Mayor de Hacienda del siglo XX. Para ello, se recurrió a una convocatoria pública para la inscripción de candidatos a concursar por la titularidad de la institución, habiéndose aprobado, por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, la designación del último Contador Mayor de Hacienda, el C.P. Gregorio Guerrero Pozas.

Más adelante y de acuerdo con lo establecido en la reforma constitucional y en la ley respectiva, la Cámara decidió, en el año 2001, la no ratificación de dicho titular de la institución, para así iniciar, conforme al procedimiento estipulado en la nueva ley, un nuevo proceso abierto y transparente para la designación del que encabezaría la recién creada Auditoría Superior de la Federación.¹⁰³

¹⁰³ Haro Bélchez señala que “el proceso de transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoría Superior de la Federación se gestó a partir de la reforma constitucional de 1999 que modificó los artículos 73[,], fracción XXIV, 74, fracción IV y 79 de la Carta Magna, al introducir las bases para desarrollar las condiciones de fiscalización y control externo a nivel federal, especificando las reglas de operación de la nueva entidad fiscalizadora. La entrada en vigor de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la federación el 30 de diciembre de 200 constituye un punto de inflexión en el diseño institucional de las acciones de fiscalización externa, toda vez que dicho ordenamiento jurídico extingue la figura de la Contaduría Mayor de Hacienda y con ello se crea una

De esta forma, en diciembre de 2001, mediante convocatoria pública y de entre 65 candidatos inscritos, entrevistados y evaluados, se eligió por mayoría calificada, y con más del 83% de la votación del Pleno de la Cámara de Diputados, al C.P. Arturo González de Aragón Ortiz, quien el 15 de diciembre de ese año tomó protesta como el primer Auditor Superior de la Federación, por un periodo de ocho años (2002-2009).

Ya en la actualidad, el 15 de diciembre de 2009, mediante una votación de más del 90% del Pleno de la H. Cámara de Diputados, Juan Manuel Portal Martínez fue electo Auditor Superior de la Federación para el periodo 2010-2017.¹⁰⁴

De esta manera, con esta reforma, y especialmente sobre el artículo 74, fracciones II y IV de nuestra constitución,¹⁰⁵ se emprendió una restructuración muy profunda en el esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al gobierno, así

nueva entidad, la Auditoría Superior de la Federación...”, *op. cit.*, p. 55-57. Debemos tener en cuenta que después de muchas décadas, era necesaria la transformación de esta Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación, no sólo en su nombre, sino en las actividades sustantivas que debía desarrollar, acorde a los nuevos tiempos.

¹⁰⁴ *Idem.*, p. 176-182. “... conforme al párrafo tercero del Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados designa al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determina el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución.” En los artículos 80 y 81 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se prevé el procedimiento para designar al Auditor Superior de la Federación.

¹⁰⁵ Es de suma importancia anotar que la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, expedida el 31 de diciembre de 1976, estuvo vigente hasta el último día de marzo de 2006 (después de varias reformas), cuando fue abrogada por la nueva *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, la cual entró en vigencia el 1° de abril de 2006, y casi cuatro meses después se expidió el *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (28 de junio de 2006; el último decreto de reforma de este *Reglamento* fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de septiembre de 2009). En su artículo 1° precisa “La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación [sic], aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. [...] La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.”

La referida *Ley Federal* de 2006 ha tenido varios decretos de reformas, adiciones y derogaciones entre el mismo 2006 y 2012, siendo el último el “Decreto por el que se reforman diversas Leyes Federales, con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las Secretarías de Estado denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia”, del 9 de abril de 2012. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, abril de 2012.

como un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos.

Capítulo Cuatro

LA FACULTAD DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

El juicio político es el único instrumento que posee el Poder Legislativo para hacer prevalecer la Constitución contra actos que la contravienen. La mayoría de los demás instrumentos de control constitucional le corresponden al Poder Judicial: desde el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad de investigación. El Poder Ejecutivo no cuenta con ningún medio tan completo como para hacer prevalecer la Constitución, pues ni siquiera su veto sobre las leyes ordinarias es definitivo, aunque considere que sean inconstitucionales. Aunque a nivel federal no ha existido ninguna disposición relativa, los estados en su historia constitucional han previsto que el gobernador sólo podía informar al Congreso del estado o al órgano federal competente de los vicios de inconstitucionalidad de las leyes locales, pero nunca negarse a promulgarlas por ese ni por ningún otro motivo, como se precisó en la Constitución de Colima del 30 de mayo de 1882 (art. 44, fracción III).¹⁰⁶

No obstante, el juicio político, como su nombre lo indica, cuenta con un procedimiento jurisdiccional para fincar la responsabilidad política sobre un servidor público que ha infringido la Constitución. Pero se trata de un Juez Político, que juzga de manera exclusiva las faltas de orden político.¹⁰⁷

¹⁰⁶ González Oropeza, “El Juicio Político en sus Orígenes,” *op. cit.*; mismo autor, *El Juicio Político como Medio de Protección de la Constitución Mexicana*, *op. cit.* No obstante la impresionante raíz histórica que posee el llamado “juicio político” o *impeachment*, para sancionar la conducta de los funcionarios públicos en los países con regímenes democráticos, parlamentarios o republicanos, la realidad es que no ha sido comprendida a cabalidad su función, y aún dista mucho de ser un verdadero instrumento con el cual se puede remover de sus funciones e inhabilitar a quien ejerce un cargo público por la comisión de un delito, o por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, pero sobre todo, por la violación de la confianza en él depositada. Generalmente se confunde su propio nombre, “juicio político”, con un juicio en donde el funcionario sometido a él debe ser castigado. Esto no es así.

¹⁰⁷ Los comienzos del exigir responsabilidad por su proceder a un gobernante o a las más altas autoridades gubernamentales tienen sus primeras manifestaciones en el *impeachment* británico, que más tarde se implantaría en sus colonias americanas. Es así que Gran Bretaña y Estados Unidos fueron las primeras naciones en adoptar el juicio político dentro de un marco representativo que materializaba el control popular y la responsabilidad civil, penal y política de los funcionarios a través de una Cámara de representantes. Para estas naciones, el *impeachment* o juicio político, es “el procedimiento dirigido a la revocación del mandato, pues tiene por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generados de su responsabilidad jurídica.” Aunque este término no tiene una traducción precisa, en general la palabra *impeach* alude, por un lado, a un cuestionamiento sobre la validez y la veracidad de las afirmaciones y, por el otro, a un acto de acusación sobre un delito o una falta (*misdeemeanor*). Los primeros *impeachment* se basaron en *high crimes and misdemeanours*, es decir, en delito u ofensas comunes consideradas como “graves” –como corrupción o aceptación de sobornos-, debido a que habían sido cometidos por un alto funcionario, y adquirieron por ello un valor “suprapenal”.

Sus orígenes se remontan a los procedimientos judiciales que los Parlamentos europeos, particularmente el inglés, substanciaban contra cualquier persona (juicios por comisión, *bills of attainder*) por delitos y faltas que esos mismos órganos consideraban como delitos e infracciones en las leyes por ellos expedidas.¹⁰⁸

La versión moderna de la responsabilidad política y su juicio substanciado ante las Asambleas Legislativas, proviene de la Constitución de los Estados Unidos del 17 de septiembre de 1787, inspirando a los constituyentes mexicanos sobre la procedencia y consecuencias de este peculiar juicio.

Cuando se llevó a cabo la discusión en Filadelfia del texto de la Constitución de ese país, el Parlamento inglés estaba substanciando un largo y celebre juicio político contra Warren Hastings (1786-1795), que había sido gobernador en la India y que se había conducido en su cargo con gran despotismo, abuso y corrupción. El padre del conservadurismo inglés, de gran influencia en el pensamiento de Lucas Alemán en México, Edmund Burke, fue el encargado de presentar las acusaciones en su contra.

Convencido Burke de que los cincuenta casos substanciados de 1621 hasta esa fecha por el Parlamento, hacían de la Constitución no escrita de Inglaterra una de las mejores que no sólo se interesaba por los derechos de sus súbditos, sino por el cuidado de la conducción de buenos gobernantes, sus palabras fueron recogidas por los fundadores de los Estados Unidos, cuando dijo:

Es ante este Tribunal (el Parlamento), que los estadistas que abusan de su poder, son acusados por otros estadistas y juzgados por estadistas, no con base en las finuras de una jurisprudencia estricta, sino en los sólidos principios de la moralidad de estado.

El 7 de marzo de 1788, en *El Federalista* número 65, Alexander Hamilton explicaría lo siguiente:

Los objetivos de esta jurisdicción (del juicio político) son aquellas ofensas que proceden del mal comportamiento del hombre público o, en otras palabras, del abuso o violación a la confianza pública depositada en ellos. Estas ofensas son de una naturaleza que puede ser definida, con cierta propiedad, como política porque se refieren principalmente a daños infringidos directamente a la sociedad misma.

En Inglaterra, el juicio político había tenido como objetivo el controlar los excesos del rey o reina en turno, así como de sus colaboradores y allegados, aunque el monarca estaba fuera del alcance del Parlamento, los Secretarios y demás

¹⁰⁸ El *bill of attainder* constituía una norma legislativa por la que se disponía la muerte civil de una persona. Dicha ley daba derecho a la confiscación de los bienes y a la extinción de los derechos civiles del condenado, así como a la desheredación de sus descendientes. El *attainder* servía para penar actos para los cuales la ley no tenía prevista una sanción. Se imponía discrecionalmente, sin juicio y sin posibilidad de defensa, por ambas Cámaras del Parlamento y por el Rey.

funcionarios reales habían sido sujetos de un cuidadoso escrutinio de su conducta por los representantes populares;¹⁰⁹ de la misma manera, el pensamiento de los constituyentes norteamericanos fue aplicar el juicio político (*impeachment*) al presidente de los Estados Unidos, así como a los Secretarios de Estado.¹¹⁰

En la sesión del 20 de julio de 1787, el Congreso Constituyente aprobó la disposición contenida en el artículo II, cláusula 4ª, por la cual se hizo responsable al titular del Poder Ejecutivo, no sólo de traición y cohecho, sino de "delitos e infracciones graves", frase recogida en América por George Mason, que tenía gran tradición en Inglaterra.¹¹¹

El Primer Congreso de 1789 en los Estados Unidos confirmó la voluntad del Constituyente al afirmar que el presidente de los Estados Unidos sería el primer funcionario responsable de sus actos, en un afán de diferenciar el sistema de responsabilidad de ese país con Inglaterra, que había sido su modelo. Si los agentes del presidente incurrieran en responsabilidad política, el presidente estaría obligado a removerlos, o en su caso, el Congreso removería al mismo presidente.

¹⁰⁹ El *impeachment* británico es un procedimiento que implica la petición de la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores para destituir y eventualmente juzgar a un consejero "solo por delitos políticos graves, delitos que atentaban contra el núcleo esencial de la relación de fidelidad de los Pares con su Rey". En tal sentido, le corresponde a la Cámara de los Comunes la acusación y a la Cámara de los Lores el juzgamiento.

¹¹⁰ En el caso de los Estados Unidos, el *impeachment* se ha convertido en el máximo exponente del control parlamentario; se reserva para casos de grave atentado de la Constitución y permite la prevención de arbitrariedades por parte del Presidente y de sus secretarios. Los norteamericanos parten de la división de poderes para determinar quién llevaría a cabo el *impeachment*; mucho se discutió si correspondería al Poder Judicial la jurisdicción sobre el juicio político al Ejecutivo, lo cual finalmente fue desechado, pues ello desestabilizaría a los demás poderes, pues se creía que ese poder podría manipular a los otros (Ejecutivo y Legislativo) y hacer mal. La Convención Americana, que conocía la experiencia del *impeachment* en Inglaterra como medio político para limitar la autoridad real, optó por fortalecer al Ejecutivo, símbolo garante del federalismo, aunque sujeto a un procedimiento de responsabilidades oficiales, el cual estaría en manos de la Cámara de Representantes y la de Senadores. Los Diputados estarían facultados para iniciar el *impeachment* puesto que representan al pueblo en su conjunto, cuyo interés debe primar al considerarse el inicio de cualquier juicio político más imparcial, y como integrante del Poder Legislativo y representante de las entidades federativas, no se vería influenciado por la categoría y poder político del órgano acusador como lo es la Cámara de Representantes. Se pensó que si la Cámara de Representantes fuera presa de las pasiones políticas, el Senado, con su número e independencia, contrarrestaría el posible partidismo de la otra Cámara. El Senado se erigió en Juez Político.

¹¹¹ Esta frase fue utilizada por vez primera en el juicio político seguido al barón de Suffolk en 1386, por no haber ejecutado un acuerdo del Parlamento en lo relativo al nombramiento de una Comisión de nueve loores para analizar la condición de las propiedades del rey. Nuevamente, en 1450, esa frase se utiliza contra un descendiente del anterior, el duque de Suffolk, por haber asesorado al rey de conceder privilegios a ciertas personas, sin respetar las leyes del reino. De la misma manera, al barón de Oxford en 1701 se le aplica el juicio con esta causal por la violación a sus deberes y confían, por actos que en la actualidad serían considerados como tráfico de influencia. Aunque el juicio de Hastings sobrepasó, con mucho, el tiempo que sesionó el Congreso Constituyente, para mayo de 1787, el Parlamento ya discutía la causal de "delitos e infracciones graves" contra el ex gobernador general de la India.

Desde sus orígenes, quedó claro que el juicio político es un instrumento de control en manos de los Congresos; así había operado en el Parlamento inglés desde su consolidación en el siglo XIV, y en los Estados Unidos se refrenda con la célebre frase del entonces líder de la Cámara de Representantes y futuro presidente, Gerald Ford, pronunciada en 1970: "Una causa enjuiciable políticamente es cualquier ofensa que así sea considerada por la Cámara de Representantes." Con ello se mostraba que cualquier infracción grave era un rompimiento a la confianza pública depositada en un funcionario, por lo que su apreciación sólo debería ser decidida por los representantes populares.

Sin embargo, los militares y los miembros del Congreso están exentos de este juicio, ya que la misma Constitución de los Estados Unidos determina que sólo procederá contra los "agentes civiles" del gobierno.

En 1797, el senador William Blount había entrado en pláticas con autoridades británicas para promover expediciones militares contra las colonias españolas de Florida y Luisiana, utilizando como fuerzas expedicionarias a los guerreros indígenas Creek y Cherokees.¹¹² Una carta dirigida al delegado del Gobierno Federal para tratar con estas comunidades indígenas lo delató y su enemigo político, el presidente John Adams, hizo del conocimiento del Congreso estas hostilidades. La Cámara de Representantes investigó los hechos, considerándolos como delitos e infracciones graves, pero antes de proceder a la formal acusación ante el Senado, esta Cámara decidió expulsar a Blount como una "medida disciplinaria" por su conducta indigna a la investidura de un senador, sentándose el precedente de que los miembros del Congreso no eran "agentes civiles sujetos

¹¹² Esta pretensión fue posteriormente mantenida y lograda, cuando el tercer vicepresidente de los Estados Unidos, Aaron Burr, desde 1804, fragua una invasión a Florida y la Nueva España, para separarlas de España y establecer un nuevo país, con él como gobernante. Burr, después de haber asesinado a Alexander Hamilton en un duelo, comienza a organizar una fuerza de invasión hacia el territorio que sería nuestro país, pero en 1807 es aprehendido en la Florida, ya que es delatado ante el presidente Thomas Jefferson, también su enemigo político, y lo juzgan por "traición". No obstante, el otro enemigo político de Jefferson, y por lo tanto, simpatizante de Burr, John Marshall, como Presidente de la Suprema Corte, lo exonera del cargo el 1° de septiembre de 1807. Como se observa, la división de poderes y partidos, funciona de esta manera. Posteriormente, los indios Creek de la Florida Española, son acusados de invasiones y crímenes en el territorio de los Estados Unidos a partir de 1816, por lo que se considera que el Presidente James Monroe le pidió al general Andrew Jackson, futuro Presidente de los Estados Unidos, que castigara a los indios y los escaementara, tomando por la fuerza el fuerte de San Marcos y ocupando la Ciudad de Pensacola, sede del gobierno español en Florida, España debilitada por las guerras de independencia de sus colonias en América, protesta por la invasión de Estados Unidos y pide castigo para Jackson, El arbitrario, y también futuro Presidente, John Quincy Adams, como Secretario de Estado le contesta a España que si no cuida y controla a los indios seminoles, las tropas norteamericanas lo harían, reprochándole a España la negligencia hacia ese vasto territorio, por lo que le pide se lo ceda a los Estados Unidos, lo cual sucedió en 1821. Es triste reportar que una de las principales razones para adquirir la Florida fue que se había convertido en el refugio de la población negra esclava de los Estados Unidos, constituyendo un peligro para la política esclavista de ese país, además de que España se había aliado con Inglaterra en la guerra de 1812 contra los Estados Unidos.

al juicio político. Similar actitud sostuvo el Congreso en México, cuando en 1935, decidió expulsar a diputados y senadores afectos al ex jefe máximo de la Revolución, Plutarco Elías Calles.

Pero a partir del período de Thomas Jefferson como Presidente de los Estados Unidos, la responsabilidad política se concentra hacia los jueces federales. Con la influencia de Jefferson en el Congreso, el presidente comparte con el Legislativo la posibilidad de remover a los jueces federales que le son inconvenientes. Esta tendencia prevalece en la actualidad, pues de las 62 causas de juicio político discutidas en el Congreso Federal de ese país, los únicos casos en que ha prosperado con una sentencia condenatoria han sido de los 7 jueces federales aproximadamente.

Jefferson tuvo especial interés por la remoción del ministro Samuel Chase quien fue enjuiciado en 1805, con la exoneración por parte del Senado. El ministro William D. Douglas fue sujeto de acusaciones en tres ocasiones: la primera en 1953 por su intervención en la causa célebre del MacArthismo: el juicio de Julius y Ethel Rosenberg;¹¹³ en 1957 por su cuarto matrimonio con una dama 45 años más joven que él y en 1970 por su crítica a la política exterior de su país en el conflicto de Vietnam.¹¹⁴

No obstante, ningún ministro de la Suprema Corte ha sido removido mediante juicio político; como tampoco ningún presidente lo ha sido. Como se recordará, en tres ocasiones el Congreso ha procedido contra los únicos titulares del Poder Ejecutivo que han sido enjuiciados, aunque dos de ellos exonerados: Andrew Johnson (1868) y William Clinton (1999), mientras que otro, su renuncia suspendió cualquier otro procedimiento posterior: Richard M. Nixon (1974); no obstante, la responsabilidad presidencial ha estado presente en el escenario del control constitucional de los Estados Unidos.

El juicio de Johnson, inmerso en los conflictos resultantes de la Guerra Civil de los Estados Unidos, fue producto de un serio enfrentamiento entre el presidente y el Congreso sobre la Reconstrucción del país. Habiendo Johnson vetado las leyes de Reconstrucción y la Décima Cuarta Enmienda, que imponía a los Estados del Sur, la aplicación del debido proceso legal y la extinción de la esclavitud, el juicio político se desencadenó cuando removió al Secretario de Guerra Edwin Stanton,

¹¹³ El entonces senador Richard M. Nixon hizo una cruzada contra los esposos Rosenberg que fueron encontrados culpables de haber dado secretos de la bomba atómica a la ex Unión Soviética, la cual se había utilizado en la Guerra de Corea.

Douglas presentó un voto particular a la decisión de la Suprema Corte de aplicarles la pena de muerte por "conspiración" con base en que la ley se les aplicaba retroactivamente, ya que sus informes se habían concluido antes de la promulgación de la ley atómica que prohibía expresamente cualquier publicidad de esos datos y de que el jurado que los había juzgado no había recobrado la pena de muerte, por lo que no se podía aplicar. Como resultado de su voto, pidió que la ejecución fuera propuesta, pero el 19 de junio de 1953 fueron ejecutados.

¹¹⁴ Mary L. Volcansek, "Judicial Impeachment", *None called for justice*, University of Illinois Press, Urbana an Chicago, 1993, pág. 7.

en contra de ley expresa (*Tenure Office Act*) que hacía de los nombramientos presidenciales, ratificados por el Senado, definitivos hasta en tanto concurrieran para su remoción tanto el presidente como el mismo Senado, siendo los secretarios de estado ratificados por el Senado en el sistema presidencial norteamericano, bajo esa ley que estuvo vigente hasta 1887.¹¹⁵ El 16 de mayo de 1868, el Senado resolvió, por el voto de un senador, absolver al presidente Johnson.

El juicio de Clinton, aunque ligado a acusaciones de conducta indecorosa y hostigamiento sexual -su principal y única causa enjuiciante-, fue el cargo de perjurio o falsedad en su declaración ante el Gran jurado, así como obstrucción a la administración de justicia. La acusación la formuló la Cámara de Representantes el 19 de diciembre de 1998 y el Senado la consideró no substanciada el 12 de febrero de 1999.

Los precedentes del Congreso de los Estados Unidos han sido incoherentes y se aprecia un tratamiento preferencial de justificación hacia los actos del presidente de los Estados Unidos y a los ministros de la Suprema Corte, que contrastan respecto a los jueces federales de menor jerarquía, tal como lo apreciaremos a continuación.

De los juicios políticos que han prosperado y conducido a la remoción de los jueces federales, se desprende que el Congreso no ha tenido la consideración que ha guardado respecto de otros funcionarios. Desde el primer caso del juez John Pickering (1804), bastó la constancia de su ebriedad consuetudinaria para fincarle responsabilidad y dictar su remoción. En los subsecuentes casos de Robert W. Archbald (1912) y Halsted L. Ritter (1936) la aceptación de regalos y servicios por parte de personas y empresas ligadas a los asuntos tramitados en sus juzgados, fueron causa suficiente para su enjuiciamiento y condena.

En estos dos últimos casos, los jueces presentaron defensas ante el Congreso, argumentando que sus faltas no eran de gravedad y que no ponían en peligro sus funciones jurisdiccionales. Sin embargo, el criterio del influyente representante Henry Clayton de considerar que cualquier conducta personal que ponga en peligro la probidad, que se requiere para ocupar el cargo de juez, permite al Congreso apreciar y considerar hasta los actos más privados de estos funcionarios, lo cual no se observó en el juicio a Clinton, casi 90 años después de lo expresado por Clayton.

En el caso de Ritter, además, se involucró una acusación de evasión de impuestos que comenzó a ponerse de moda en esos años, a partir de la famosa causa penal

¹¹⁵ El Senado había ratificado a Stanton en enero de 1868; sin embargo, Johnson nombró el 21 de febrero de 1868 a Lorenzo Thomas nuevo Secretario de Guerra. En la resolución de *Myers V. United States* (1926), la Suprema Corte refrendó el criterio de que la ratificación senatorial es exclusiva para el nombramiento, pero no así para la remoción; precisamente para preservar la responsabilidad del Presidente, la cual se vería disminuida si no pudiera remover a sus colaboradores, siendo responsable de los actos de estos.

de Alphonse (Al) Capone en 1931. Lo mismo sucedió con la remoción del juez Harry E. Claiborne en 1984, quien además de su conducta licenciosa fue acusado de evasión fiscal, la cual resultaba una falta grave a la confianza del público. Contrastan los resultados de estos casos con la investigación del presidente Richard M. Nixon, quien en 1974, se descubrió que había cometido de manera fraudulenta una devolución de impuestos, pero que desechó la Cámara de Representantes como acusación, sin claro sustento para ello.¹¹⁶

Por último, los casos más recientes de remoción de jueces han sido por acusaciones de perjurio. Tanto el juez Alcee L. Hastings (1989) como el juez Walter L. Nixon (1989) fueron enjuiciados no por las acusaciones de su conducta personal, sino por la falsedad en que incurrieron al rendir sus testimonios ante una autoridad investigadora. En este aspecto se aprecia claramente, el tratamiento diferenciado del Congreso y del presidente de la Suprema Corte de justicia, que presidió la sesión del Senado en el juicio de Clinton entre los jueces federales y el presidente de los Estados Unidos.

Tanto Hastings (Alcee L.) como Nixon (Walter L.) fueron removidos por sus declaraciones falsas, mientras que el presidente Clinton, a pesar de haber confesado su perjurio ante el Gran Jurado, no recibió la misma sentencia de su juez político.¹¹⁷ Lo anterior ha sido ya descrito por la doctrina como una

¹¹⁶ Aunque la renuncia del Presidente Nixon, presentada el 9 de agosto de 1974, había detenido los procedimientos del juicio político, el ahora flexible Gerald Rudolph Ford como nuevo Presidente, expidió la orden 4311 el 8 de septiembre de 1974, indultando a Nixon de cualquier ofensa que hubiese cometido desde el 20 de enero de 1969 hasta el día de su renuncia. Las razones de Ford fueron expresadas de la siguiente manera: "La tranquilidad con que ésta Nación se ha restablecido por los eventos de las recientes semanas, podría ser irreparablemente perdida, por el prospecto de traer ajuicio a un ex Presidente de los Estados Unidos. La perspectiva de dicho juicio podría causar un prolongado y dividido debate sobre la conveniencia de exponer a un mayor castigo y degradación a un hombre que ya ha pagado la pena, sin precedente de haber renunciado al puesto electoral más elevado de los Estados Unidos", Este indulto tiene algunos problemas jurídicos: Nixon todavía no había sido enjuiciado criminalmente por su posible intervención en el escándalo de Watergate, por lo que era un perdón ante juicio, pero además, con respecto a los efectos del juicio político, sobre el cual no procede el indulto, según el artículo II, párrafo 3°, Cláusula 6ª Constitucional, el caso de William Belknap, Secretario de Guerra en 1876, fijó el precedente de que la renuncia no suspende el juicio político, pues de encontrarse culpable, se la podría inhabilitar al funcionario inculgado.

¹¹⁷ "Finally, three years after Claiborne's removal, the House and Senate impeached and convicted two more federal district judges: Alcee L. Hastings and Walter L. Nixon, Jr. In both cases the crime of perjury was central to the accusations. In 1988 the House of Representatives by a vote of 413-3 adopted seventeen articles of impeachment against Hastings. The first of these charged Hastings with conspiring to obtain a bribe to reduce the sentences of two men convicted in his court. Most of the rest accused him of lying and submitting false evidence at his 1983 trial for bribery, conspiracy, and obstruction of justice (for all of which the jury acquitted him). In October of 1989 the Senate convicted Hastings of eight of the charges by the requisite two-thirds vote. It is important to note that although Hastings's perjury definitely stemmed from an abuse of judicial office, both the House and Senate treated the perjury as a separate offense sufficient by itself to warrant removal from office." Joseph M. Bessette y Gary J. Schmitt, What Does "High Crimes and Misdemeanors Mean"?, Diciembre 15 de 1998, (Research. McKenna.edu/salvatori/impeachment.essay. http://www.claremontmckenna.edu/salvatori/publications/impeachment_essay_042500.asp

incongruencia, tal como lo explica Joseph M. Bessette: "Lo que resulta enjuiciable para *un juez*, debe con mayor razón serlo para *un presidente*".¹¹⁸

El caso del juez Nixon merece mayor análisis por sus consecuencias. Este juez fue acusado de perjurio ante el Gran Jurado, al mentir sobre su tráfico de influencia ante el ministerio público federal (district attorney), a efecto de que no consignara a Drew Fairchild, hijo de un conocido millonario petrolero, por el delito de narcotráfico. Una vez encontrado culpable, el juez removido demandó su reinstalación ante el Poder Judicial Federal, con base en la cuestionable argumentación de que no había sido juzgado por el Senado, tal como lo prescribe la Constitución, cuando establece que el Senado será el único juez en un juicio político, pues sus audiencias y rendición de pruebas fue ante una subcomisión del Senado, según la regla XI, del procedimiento del juicio político.

El juez de Distrito encargado de fallar este asunto, consideró que el caso no era justiciable, de acuerdo al precedente de Baker V. Carr (1962), pues la revisión de una resolución del Congreso que concluye el procedimiento en un juicio político, no es una facultad constitucional del Poder Judicial, sino que corresponde resolverlo a un órgano político, cuya facultad consta en texto expreso; es decir, que la responsabilidad política se fija mediante juicio encomendado constitucionalmente al Congreso y no al Poder Judicial, por lo que no compete a este último substituirse al órgano político competente para resolverlo. Tal como lo establece la Constitución de ese país: el Senado es el único órgano de gobierno que puede juzgar de las responsabilidades políticas, por ello el Poder Judicial no puede revisar las resoluciones que dicho juez político dicte. Recurrida la sentencia, el presidente de la Suprema Corte presentó la opinión aprobada (*Walter L. Nixon v. United States* 506 US 224 -1993-), mediante la cual se ratificó la sentencia de primera instancia para excluir la revisión judicial de los casos de juicio político.¹¹⁹

De la misma manera que en los Estados Unidos, el juicio político en México tiene la intención de sancionar políticamente a los funcionarios públicos, de alta jerarquía, sobre sus faltas que no necesariamente son delitos. En México resulta más clara la diferencia entre las violaciones a la Constitución y a las leyes, como causal diferenciada de los delitos, que son violaciones a las leyes penales exclusivamente, que en los Estados Unidos. En ese país, la frase de "delitos e

¹¹⁸ "Thus, there is no basis in our fundamental law for arguing that judges have a higher duty to obey and enforce the law than do presidents. If anything, the Constitution tilts in the other direction." *Idem.*, cursivas nuestras en la interpretación.

¹¹⁹ Al hacerlo, la Suprema Corte diferenció este caso del precedente *Powell V. McCormak* (1969), mediante el cual se había revisado la resolución del colegio electoral de la Cámara de Representantes respecto de la credencial de un presunto diputado. La Corte encontró diferencias con el caso Nixon, pues en el caso Powell, el Congreso tiene fijados los parámetros de su calificación electoral por la Constitución (Artículo I, párrafos 2° y 5°), mientras que para el juicio político no existen dichos parámetros, sino que es un instrumento de control constitucional por el Congreso, sin limitaciones expresas constitucionales, mediante resoluciones que le corresponden al Congreso substanciar en definitiva.

infracciones graves" está intencionada, mientras que entre nosotros, los parámetros constitucionales tienden a separar nítidamente la responsabilidad penal de la política.

El juicio político mexicano cobra su gran dimensión de control constitucional, cuando se refiere a violaciones a las garantías individuales, a la división de poderes y a la forma de gobierno; es decir, cuando cubre las partes dogmática y orgánica de la Constitución.

Nuestra experiencia política, también contempla juicios políticos a presidentes de la República: Juan Bautista Ceballos (1853) y Antonio López de Santa Anna (1857).¹²⁰ Aunque también ofrece situaciones indefinidas que pudieran ser equiparables a los juicios políticos, de no ser por sus circunstancias tan especiales que no nos ayudan a aceptarlos como tales abiertamente: Agustín de Iturbide (1823), Manuel Gómez Pedraza (1828), Vicente Guerrero (1830), Benito Juárez (1861) y Sebastián Lerdo de Tejada (1876).¹²¹ Al igual que los Estados Unidos, ninguno de nuestros presidentes ha sido removido por juicio político.

Lo mismo se puede decir respecto de los integrantes del Congreso que no han sido objeto de juicios políticos, sino de procedimientos sumarios de expulsión.¹²²

Por lo que podemos mencionar que en nuestro país, el objetivo del juicio político se ha inscrito en las relaciones intergubernamentales, entre la federación y los estados. Han sido los Gobernadores de los Estados, quienes cuentan como ninguna otra autoridad, de una doble responsabilidad política, tanto federal como local. Ellos son los destinatarios de los procedimientos de responsabilidad política. Siendo calificada entonces, como un mecanismo de intervención federal.

En virtud de los artículos 108, 110 y 120 de la Constitución Federal, los Gobernadores de los Estados, así como los diputados locales y magistrados, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo de fondos federales. Estas causales específicas resultan más concretas que la genérica causal para los demás funcionarios federales, consistente en "todo

¹²⁰ José de Jesús Gudiño Pelayo, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, 2ª ed., México, Porrúa, 2001. Por Decreto del 9 de enero de 1856, Comonfort aseguró que Antonio López de Santa Anna "sería juzgado por la Suprema Corte de Justicia por los delitos cometidos durante el tiempo de su dictadura, al igual que sus ministros de despacho, los gobernadores y comandantes generales que sirvieron durante esa época." P. 154.

¹²¹ Unos párrafos adelante retomaremos el tema.

¹²² No puede dejar de señalarse el caso del diputado novohispano a las Cortes de Cádiz, por la Provincia de Coahuila y Texas, Don Miguel Ramos Arizpe, quien fue sometido a un juicio político en España en 1814. Varios diputados participantes en las Cortes Generales y Extraordinarias que aprobaron la Constitución de Cádiz en 1812 "fueron sujetos a la causa política formada por el único delito de haber variado la fuente de la soberanía la que antes correspondía exclusivamente al Monarca, y haberla atribuido a la voluntad popular." Este expediente se halla en el Archivo Histórico Nacional de Madrid. Antonio Martínez Báez, *Juicio Político en España contra Miguel Ramos Arizpe*, México, Senado de la República-LIII Legislatura, 1986, 101 p.

acto u omisión que redunde(n) en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", según se determina en la fracción I del artículo 109 constitucional; y aún así, todas ellas son más estrechas que la abierta causal del derecho norteamericano de "confianza pública", según la concibieron Burke y Hamilton.

Un aspecto fundamental consiste en detenernos en las causales del derecho constitucional mexicano, para la procedencia del juicio político. Existe una diferencia de tratamiento entre el presidente, los demás funcionarios federales que detalla el artículo 108 constitucional, entre los que se encuentran los "miembros" del Poder Judicial Federal, y los funcionarios locales.

El presidente de la República es irresponsable políticamente desde 1917, por lo que no procede el juicio político durante el tiempo de su encargo. Nunca hemos tenido el caso de juzgamiento a un ex presidente, lo cual no estaría excluido por la Constitución, aunque el único precedente que tenemos es el de ex gobernadores, que han sido juzgados de manera política después de su mandato, como lo fue el caso de José Guadalupe Zuno en 1927, a quien se le inhabilitó para ocupar cargos públicos en el estado de Jalisco por más de siete años.

El presidente en México sólo mantiene una responsabilidad penal acotada durante el tiempo de su encargo, pues según el artículo 108 constitucional sólo puede ser acusado de traición a la Patria y de delitos graves.¹²³ El único intento por determinar legislativamente los contenidos de estos delitos lo elaboró Álvaro Obregón, al principio de su período presidencial, pero él mismo abandonó más tarde su iniciativa, por lo que mientras no se expidan las leyes relativas como de manera acertada lo sugirió hace ya varios lustros Felipe Tena Ramírez se entenderán esos delitos en los términos del código penal federal.¹²⁴

En el siglo XIX, México presencié intentos de enjuiciamiento a vicepresidentes como Nicolás Bravo en 1828,¹²⁵ y a presidentes como a Juan Bautista Ceballos en 1853 y Antonio López de Santa Anna en 1848. Sus responsabilidades habían sido fundamentalmente políticas ya que las acusaciones de traición a la Patria tenían más raíces políticas que delictivas. La disolución del Congreso para Ceballos y la

¹²³ El Presidente de la República no es políticamente responsable por sus actos de gobierno, y solo puede ser acusado, durante el tiempo en que ejerza el cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común (art. 108), y esta acusación sólo se hará mediante el Juicio Político; esto es, deberá mediar acusación de la Cámara de Diputados y resolución condenatoria de la de Senadores. Sin embargo, después de concluido su mandato podrá ser enjuiciado, si procede, ante los Tribunales competentes como cualquier ciudadano. Antonio Carrillo Flores, "La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación", p. 95-113, en: *Memoria de El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, Tomo X, Año de 1982, Núm. 1.

¹²⁴ Aunque no queda claro si el presidente de la República está sometido al Código de Justicia Militar también, en su carácter de comandante en jefe de las fuerzas armadas; ya que dicho ordenamiento contiene penas más severas para el delito de traición a la Patria.

¹²⁵ Manuel González Oropeza, "El juicio político en sus orígenes", p. 231-256, en: *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Número 7, segundo semestre de 2000. P. 233-234, el propio Congreso abrogó la declaratoria de procedencia contra la aplicación de la sanción política a Bravo, en virtud de los méritos y servicios brindados a la Patria.

firma del *Tratado de Guadalupe de Hidalgo* para Santa Anna fueron las causas que se argumentaron para iniciar los procedimientos más que la comisión propia de un delito claramente tipificado.

La Constitución de 1857 consignó la responsabilidad del presidente y estipuló dos causas: unas políticas como violaciones a la Constitución, a leyes federales y a la celebración de elecciones; y otras delictivas como la traición a la Patria que era y es, exclusivamente, un delito federal y los denominados delitos graves del orden común. Las causas políticas fueron incómodas para Juárez y ciertos sectores del Congreso amenazaron con argumentarlas en su contra desde 1861. Por su parte Venustiano Carranza consideró que estas causas podían ser un ariete utilizado por el Congreso contra la investidura presidencial y el inicio de un parlamentarismo al que juzgaba inadecuado, por lo que en su *Proyecto de Constitución* que consolidó el presidencialismo las eliminó, borrando así cualquier posibilidad de enjuiciar la responsabilidad política del presidente.¹²⁶

En consecuencia, desde 1917 tenemos a un presidente sin responsabilidad política, tal como el monarca inglés o cualquier otra figura absolutista. Pervive sólo la responsabilidad por delitos, uno federal, que es el de traición a la Patria y los de tipo penal denominados delitos graves del orden común. Sobra decir que no hay una definición clara sobre cuáles son los delitos graves que puede cometer un presidente.

De la lectura del Artículo 123 del Código Penal Federal, se desprende que en el tipo de traición a la Patria se incluyen los actos "contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero". Los arreglos financieros internacionales difícilmente se adecúan a lo preceptuado por este artículo, por lo que el Código Penal nos parece hipotético y estrecho en el caso de aplicarlo a un presidente o a un ex presidente. En lo que respecta a las otras causales de traición a la Patria que establece el Código Penal, ninguna es realmente aplicable al presidente ya que su normativa se refiere más a ciudadanos comunes y a miembros de la milicia que reciben órdenes de autoridades superiores, lo cual no es el caso del presidente ya que es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y la autoridad administrativa y política de mayor relevancia del sistema mexicano.

En lo que respecta a la comisión de delitos podemos concluir que por resultar indefinida la norma constitucional, el presidente tampoco tiene claramente delimitada una responsabilidad penal, ya que es poco probable que un titular del Ejecutivo tenga necesidad de dejar pruebas o indicios de su responsabilidad en la autoría, participación, encubrimiento y ejecución de delitos graves.

Por lo anterior, el mejor sistema de responsabilidad política de un presidente es el que se determine a través de una ley específica, como así lo trató de promover Álvaro Obregón por medio de su proyecto de reformas constitucionales al artículo

¹²⁶ Vid. *supra* capítulo anterior.

108 del 15 de febrero de 1921. En dicha iniciativa se consideraron como causas para enjuiciar a un presidente las siguientes:

- a. Por atentar contra la existencia o libre funcionamiento del Congreso de la Unión, de cualquiera de sus cámaras o de la Suprema Corte de Justicia, o por violar el fuero constitucional de los miembros de esas corporaciones;
- b. Por atentar contra la soberanía interior de los Estados, interviniendo en la elección de los funcionarios o impidiendo el ejercicio de sus funciones legales;
- c. Por malversar los fondos públicos, ordenando o autorizando erogaciones no comprendidas en las leyes de presupuesto o en disposiciones legales específicas;
- d. Por celebrar con gobiernos extranjeros pactos, convenios o acuerdos y ponerlos en ejecución sin previa aprobación del Senado; y
- e. Por no promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, en el caso del Artículo 72 constitucional.

A pesar de lo pertinente de la iniciativa y debido a que Obregón temía incurrir en una de esas causales, tal como sucedió en 1923, cuando se suscribieron y ejecutaron los denominados Acuerdos de Bucareli sobre la inaplicación del Artículo 27 de la Constitución a las empresas petroleras extranjeras, el proyecto durmió en las comisiones del Congreso y se dictaminó catorce años después, el 7 de noviembre de 1935, archivándolo por "extemporáneo".

La actual ley de responsabilidades de servidores públicos podría contener un capítulo específico sobre la responsabilidad presidencial.

¿Qué sanciones podrían aplicarse a un presidente o a un ex presidente? Primero habría que reformar la Constitución para nuevamente restablecer las causas de responsabilidad política de un presidente y aparejada a la reforma, determinar con precisión motivos de traición y tipos de delitos graves que podrían aplicarse a un mandatario en funciones.

En relación a los ex presidentes, subsiste la pregunta de si éstos gozan de responsabilidad política, puesto que si bien se los excluye expresamente del Artículo 108 constitucional a los titulares del Ejecutivo, tampoco se les incluye como sujetos a juicio político en el Artículo 110, en su carácter de ex mandatarios. Sin embargo, atendiendo a la práctica parlamentaria del país, los juicios políticos más abundantes han sido los instaurados por responsabilidad política federal contra ex gobernadores, aunque la Constitución tampoco los contempla como sujetos a *posteriori* de la mencionada obligación de gobierno. Por ello, sería sujeto a determinación del propio Congreso si aplica juicio político a ex presidentes.

El problema subsecuente sería determinar qué tipo de pena se aplicaría a un ex mandatario. La única relevante sería la inhabilitación para desempeñar funciones,

empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, tal como se establece en el tercer párrafo del Artículo 110.

La responsabilidad penal de un ex presidente es plena, tanto por delitos federales como locales, sean éstos graves o no, puesto que la disposición del Artículo 108 limita la acusación sólo al tiempo de su encargo presidencial, pero éste recobra la plenitud de su responsabilidad penal cuando se convierte en ex gobernante.

El juez de un Presidente tendría que ser el propio Congreso, siendo la Cámara de Diputados quien investigue los hechos y lo consigne, y la de Senadores la que determine su responsabilidad y le fije la pena o sanción. Para un ex presidente serían los jueces comunes, sin ningún fuero o requisito de procedencia quienes determinen su probable responsabilidad penal, mientras que su único magistrado de responsabilidad política seguiría siendo el Congreso de la Unión.

Hay que considerar, por otra parte, la necesidad de expedir una ley de responsabilidad presidencial para precisar conceptos que se viertan en las reformas constitucionales pertinentes y, además, para que se consignent derechos que como autoridad en funciones y como ex funcionario debería tener. Por ejemplo, sería objeto de la ley una posibilidad de establecer que un presidente o ex presidente pudiera cuidar su imagen política y su vida privada de ataques que considere intolerables y canalizar su defensa a través de conductos legales e institucionales, sin necesidad de acudir a vías escandalosas como huelgas de hambre.

En la historia mexicana, varios ex presidentes ocuparon cargos públicos con posterioridad al término de su administración. En realidad, a partir de Lázaro Cárdenas se sienta el precedente de que un ex mandatario puede ocupar sólo cargos secundarios en futuras administraciones, como lo hizo en la Comisión del Río Balsas. Pero antes de los años cuarenta del siglo XIX, era común que un ex presidente ocupara un puesto dentro del gabinete del siguiente o los siguientes periodos presidenciales. José María Bocanegra, presidente en 1829 es Secretario de Hacienda en 1833 y 1838, de Relaciones Exteriores en 1837, de Relaciones Interiores y Exteriores en 1841, 1842, 1843 y 1844; Lucas Alamán, parte del Poder Ejecutivo Colegiado de 1829 es, en múltiples ocasiones, Secretario de Estado hasta su muerte en 1853;¹²⁷ Manuel Gómez Pedraza, presidente en 1828, es

¹²⁷ González Oropeza, "El juicio político en sus orígenes", *op. cit.* Lucas Alamán tuvo varias acusaciones y formaciones de juicio político en su contra desde 1825. "La primera fue promovida por el inefable senador Juan de Dios Cañedo, el 29 de septiembre de 1825, ya que Alamán como Secretario de Relaciones, había expedido un reglamento el 31 de mayo de ese año, donde proveía la creación de vice-consulados en los Estados Unidos y establecía una contribución de dos pesos por la expedición de pasaportes, todo ello sin consentimiento del Congreso de la Unión, violentando en consecuencia, tres facultades previstas en el artículo 50 de la Constitución de 1824. Posteriormente, en abril de 1833, Alemán, junto con José Ignacio Espinosa y José Antonio Facio fueron acusados por el general Juan Álvarez y por las Legislaturas de Zacatecas, Jalisco y Tamaulipas, ante el Congreso y éste aprobó la procedencia de la causa, por lo que, bajo el sistema constitucional de 1824, la resolución de una de las Cámaras del Congreso de la Unión equivalía a

secretario de Relaciones en 1838 y de Relaciones Interiores y Exteriores en 1841; Pedro Vélez, quien también fue parte del Ejecutivo Colegiado en 1829, fue nombrado Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores en 1842 y en 1843, así como de Secretario de Justicia en 1843.

Por su parte, Valentín Canalizo, quien ocupó la presidencia de 1843 a 1844, fue secretario de Hacienda en 1846. Manuel de la Peña y Peña, quien fuera el presidente que afrontara la invasión americana de 1847, después fue secretario de Relaciones Interiores y Exteriores en la presidencia de Pedro María Anaya a finales de 1847 y principios de 1848. De igual manera, Anaya pasó a ser Secretario de Guerra y Marina en el segundo periodo de Manuel de la Peña en 1848, así como durante el mes de la administración del presidente Juan Bautista Ceballos en 1853.

Ignacio Comonfort, presidente en 1857, fue Secretario de Guerra y Marina en el periodo de agosto a noviembre de 1863, y Porfirio Díaz fungió como Secretario de Fomento al término de su primera administración en diciembre de 1880 hasta el 11 de junio de 1881.

Después de la Revolución Mexicana, Emilio Portes Gil, presidente interino de 1928 a 1930 se desempeña más tarde como Secretario de Gobernación.

Por ello, la inhabilitación de un ex presidente, aunque ha perdido actualidad, puesto que ya no ocupa una cartera en el gabinete de las siguientes administraciones, es hipotéticamente factible. La remoción del pequeño cargo, embajada o dirección de un organismo público descentralizado sería igualmente factible cuando la responsabilidad política se declarara.

Por el momento, sólo podemos conformarnos con la responsabilidad penal limitada e indefinida de un presidente y la vaguedad de una probable responsabilidad política de un ex presidente. En consecuencia, quedan por resolver muchas preguntas, las cuales tendría que solucionar una futura ley: en caso de que los delitos graves sean del orden común, ¿se aplicaría el código penal de la entidad federativa a que correspondiera el lugar donde se consumó el delito, o se aplicaría invariablemente el Código Penal Federal?

Por otra parte, tratándose de la traición a la Patria, la ley aplicable sería el Código Penal Federal, o se podría aplicar incluso el Código de Justicia Militar, puesto que el presidente puede cometer el mencionado delito mientras detenta el mando del ejército del cual es comandante en jefe.

Ante las consecuencias, habría que propugnar por el establecimiento de la responsabilidad política del mandatario en la Constitución, por violaciones a la Ley Fundamental y a las leyes federales así como por la aprobación de una ley federal

la declaración de procedencia de un jurado de acusación; y lo que seguía era la consignación ante el jurado de sentencia que lo era la Suprema Corte de Justicia.” P. 234.

específica que contemple los delitos denominados graves y el procedimiento y garantías que tendría el presidente o ex presidente inculpado penalmente. El Estado de Derecho exige pues, que se determinen legalmente las responsabilidades del más alto funcionario de la Federación, puesto que el régimen actual sólo ha conducido a una irresponsabilidad del titular del Poder Ejecutivo, para descrédito de uno y desesperanza de los más.

No olvidemos que fue Venustiano Carranza quien, eliminó desde su proyecto de reformas constitucionales en 1916 la referencia al presidente como sujeto de responsabilidad por violación a la Constitución y las leyes federales, pues consideró que dicha responsabilidad política sometía al Poder Ejecutivo a la discrecionalidad del Congreso. Quizá su justificación para proceder así fue la experiencia de Benito Juárez en tiempos revolucionarios, parecidos a los que vivió Carranza, en los que el Congreso llegó a solicitarle la renuncia: pero también ha de haber estado fresca la memoria de los sucesos de la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión que desconoció a Francisco I. Madero, por lo que durante los difíciles años de la consolidación de la Revolución Constitucionalista, Carranza no ha de haber querido tomar el riesgo de ser sometido al Congreso, que mostró gran independencia desde las sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro, eliminando la responsabilidad política del presidente.

Aunque históricamente entendible, el hecho de que un presidente pueda violentar la Constitución Federal sin ninguna responsabilidad durante su desempeño, es contrario al sistema presidencial, a la supremacía constitucional y al Estado de Derecho, por lo que esta omisión debe ser remediada.

Los estados mismos siguieron el modelo de Carranza y en sus Constituciones prevaleció también la irresponsabilidad política de sus gobernadores, respecto de la responsabilidad local. Aunque las Constituciones de los estados contemplaron en el siglo XIX, diversas disposiciones de gran innovación para garantizar la aplicación de sus Constituciones locales, en la actualidad sólo la reciente Constitución de Veracruz (3 de febrero de 2000) rescata esa tradición de control constitucional local.

En múltiples Constituciones de las entidades federativas se plasmaron principios para establecer la responsabilidad política del gobernador por actos perpetrados contra la Constitución del estado. Por ejemplo, la Constitución de Guanajuato de 1826, estableció en su artículo 22, la calificación de "delito grave" a la transgresión a dicha Constitución; la Constitución de Puebla de 1825 sancionó la prevaricación de los funcionarios, o el incumplimiento en sus obligaciones, a través del artículo 142; y la Constitución de Querétaro de 1825 fincó responsabilidad política a cualquier funcionario que abusara de su autoridad, considerando la falta como un "atentado contra la libertad individual", en el artículo 224 del texto fundamental correspondiente.

En la actualidad, hay todavía varios Estados que no prevén ninguna sanción política a sus respectivos gobernantes por violaciones a la Constitución local,

como sucede en los estados de Baja California, Baja California Sur, Durango, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca y Sonora. En estos estados se encuentra la paradoja de que sus gobernadores sólo son responsables por violaciones a la Constitución Federal pero no así hacia su propia Constitución, en cuyo nombre y autoridad gobiernan.

Además de lo anterior, cabría preguntarnos sobre la obligatoriedad de los tratados internacionales y el incumplimiento de su aplicación por parte de los gobernadores, magistrados y legisladores locales. Aunque el artículo 133 de nuestra Constitución, los tratados internacionales se convierten en la Ley Suprema de la Unión, y una ejecutoria de la Suprema Corte, los convierte incluso por encima de las leyes federales en cuanto a su jerarquía. Los funcionarios estatales no generan ninguna responsabilidad por su no aplicación, ya que el artículo 108 constitucional se refiere sólo a la Constitución y leyes federales. Al respecto no cabría equiparar los tratados con las leyes pues no siguen aquellos el mismo procedimiento de su creación (art. 72, inciso f), ni tienen aparentemente la misma jerarquía, por lo que se trata de una omisión de nuestra Constitución que debe resolverse.

Los funcionarios federales, distintos del presidente, son responsables por actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. Aunque estas causales no han sido delimitadas, pareciera que no transmiten la amplia referencia a la "confianza pública de la jurisprudencia de los Estados Unidos y por lo tanto, no debieran extenderse a actos u omisiones pertenecientes a la esfera privada de su conducta, apreciando sus hábitos y costumbres o preferencias personales. Casos como el de los jueces Archbald y Ritter no serían vistos bajo la perspectiva del artículo 109, fracción I, de nuestra Constitución, y su defensa de que los actos imputados no afectan su desempeño público, podría tener más sustento en nuestro sistema constitucional que en el de los Estados Unidos.

El juicio político, por otra parte, no procede por la mera expresión de las ideas, según la frase final de la fracción I, artículo 109 constitucional. Esta disposición resulta del mayor interés, porque cubre la libertad de expresión de las autoridades del país; si bien la jurisprudencia derivada del juicio de amparo nos limita para reconocer derechos humanos a las autoridades, este precepto constitucional representa, sin duda, una excepción. Su interpretación está todavía por hacerse, pero debe partir del hecho de que se trata de la libre expresión de ideas relacionadas con su cargo o función, y no la repetición de la libertad de expresión genérica de que gozan todas las personas en nuestro país.

Por ello, la libre manifestación de ideas en el desempeño de funciones públicas debe proteger no sólo la conocida inmunidad parlamentaria de los representantes populares, que la propia Constitución Federal reitera en el artículo 61 constitucional en relación con el requisito de procedencia, necesario para exigir la

responsabilidad penal.¹²⁸ De la misma manera, los ministros de la Suprema Corte tampoco pueden ser objeto de procedibilidad por parte del Congreso de la Unión. No obstante, más allá de la reconvención y de la comisión de delitos, el artículo 109, fracción I, se refiere a la protección de las ideas —opiniones— en el desempeño de funciones públicas, como exentas de responsabilidad política y, por lo tanto, no justiciables políticamente hablando.

Lo anterior es indicativo de que las acusaciones que, en ocasiones, se analizan en contra de las opiniones vertidas por los jueces y ministros en sus resoluciones han sido equivocadamente substanciadas en contra del texto expreso de la Constitución. La reacción política contra las resoluciones de la Suprema Corte es una práctica antigua, aunque no constante por fortuna, que comienza por lo menos en 1869 cuando la Suprema Corte resuelve inconstitucional el artículo 8° de la Ley de Amparo de ese mismo año que se había aplicado en el famoso Amparo de Miguel Vega, y continúa hasta en la actualidad cuando se presentan mociones para responsabilizar a los ministros por su decisión en el anatocismo.

Las ideas vertidas en el trabajo colectivo de un Congreso o un tribunal Colegiado como la Suprema Corte, son opiniones interpretativas en el ejercicio de sus respectivas funciones que no deben ser sometidas a juicio político. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1908 consideró este principio cuando estableció que ninguna opinión judicial podría ser objeto de responsabilidad política, incluso las opiniones de los jueces de Distrito o de los magistrados Unitarios de Circuito no debieran ser objeto de responsabilidad política en cuanto al fondo de la resolución. Es decir, su negligencia o cualquier otra conducta que afecte los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, deberán ser analizadas sin referencia al sentido de sus resoluciones, porque eso sería menoscabar la independencia del Poder Judicial y atacar su libre manifestación de ideas.

Por último, conviene precisar el procedimiento a que están sometidos los servidores públicos locales al juicio político por violaciones a la Constitución y leyes federales, no así a los tratados internacionales como hemos visto. Desde 1824 hasta 1983, tales servidores fueron sometidos al escrutinio del Congreso de la Unión para hacer respetar la Constitución Federal infringida por alguno de ellos. Es decir, la protección de la Constitución Federal, a través del juicio político, estaba encomendada a un órgano federal; tal como continúa estando mediante el juicio de amparo. Sin embargo, esta congruente medida fue abusada en ocasiones y, sobre todo, los gobernadores fueron sometidos a la discrecionalidad de un órgano político como el Congreso que, en muchas ocasiones, respondía ante los deseos del presidente en turno.

Quizá con el afán de evitar esta intervención federal, se reformó el artículo 110 constitucional, para restablecer que los juicios políticos a los servidores públicos

¹²⁸ Nadie puede ser reconvenido por las opiniones vertidas en el ejercicio de sus funciones si es miembro del Congreso.

locales, no obstante que la infracción fuera a la Constitución y leyes federales, sería decidida en última instancia por las Legislaturas de los Estados, reduciendo así el papel del Congreso de la Unión a una mera instancia investigadora sin poderes vinculatorios en su resolución, tal como sucedió con el caso de Aguas Blancas, en el estado de Guerrero. La peor parte de este escenario es que la propia Suprema Corte fue involucrada en el ejercicio de su facultad de investigación a que se refería el artículo 97 constitucional, convirtiendo así a las partes agraviadas naturales en parte de un juicio político federal, es decir, los órganos federales se convierten en meras instancias de investigación, de menor categoría que un Ministerio Público; porque el órgano decisorio es un órgano local, quien además, para ciertos Estados, como lo es el mismo Guerrero, no está capacitado por su propia Constitución para resolver la responsabilidad derivada de infracciones a la propia Constitución local.

Lo anterior es un contrasentido y, dada la pluralidad y democracia en que vive México en la actualidad, debe regresarse al Congreso de la Unión la facultad de juzgar a los servidores públicos locales por violaciones a la normatividad federal; de la misma manera, debe establecerse en la Constitución Federal que las legislaturas en todos los estados deberán ser los jueces políticos de la responsabilidad de esa naturaleza para todos los servidores públicos del estado que deseaban así las lagunas de algunas Constituciones, tratando de eliminar éstas para establecer responsabilidad local de sus gobernadores, ya que la responsabilidad política debe ser considerada como un elemento de la forma republicana de gobierno de acuerdo al artículo 40 constitucional.

La resolución en un juicio político debe, finalmente, ser inatacable, tal como lo establece el artículo 110 constitucional.¹²⁹ Al respecto existen algunas dudas

¹²⁹ El juicio político actual es regulado por los artículos 109, fracción I, y 110 constitucionales y la *Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos*. El juicio político de competencia federal procede respecto a servidores públicos de la federación cuando en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos federales incurrir en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de las ideas, así como tampoco procede oficiosamente ni por iniciativa de las Cámaras, sino que debe mediar denuncia escrita que formule cualquier ciudadano en los términos del último párrafo del artículo 109. El juicio político de competencia federal respecto de los servidores públicos de las entidades federativas: Gobernadores, diputados locales, magistrados de Tribunales Superiores de Justicia locales y los miembros de los Consejos de la Judicatura locales. El legislador creó el juicio político con independencia total de la responsabilidad penal y de la responsabilidad administrativa. Como hemos señalado, en el *juicio político* la Cámara de Diputados actúa como acusador y el Senado como jurado de sentencia, mientras que las resoluciones de ambas cámaras son irrevisables. La sanción que se aplica en el juicio político es la destitución del funcionario, así como su inhabilitación para el desempeño de cualquier empleo o función pública, como lo señala el art. 110 de la Constitución vigente. Para proceder penalmente contra cualquiera de los empleados importantes mencionados en el artículo 111 de la Constitución mexicana, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión “si ha o no lugar” a proceder contra el inculpado. Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento de Juicio Político, para ello actúa como órgano instructor y de acusación, y deberá proceder a la comprobación de la conducta o hecho materia de denuncia. En este momento del proceso, la Cámara de Diputados no

sobre la armonía entre este dispositivo y la controversia constitucional. Desde la Quinta Época de la Jurisprudencia de la Suprema Corte, se había negado competencia al Poder Judicial para intervenir en la revisión de una resolución de juicio político, lo cual fue similar a la sentencia del caso del juez Nixon en los Estados Unidos.

Sin embargo, no se ha definido la situación que guardan las resoluciones de las legislaturas locales respecto de la responsabilidad política de sus servidores. Este problema de constitucionalidad local puede ser absorbido por la tendencia de las controversias constitucionales federales, que como en la controversia entre el Poder Judicial del estado de Jalisco contra la Legislatura del mismo estado, se resolvió por la Suprema Corte modificando la resolución de la legislatura y, afectando así la naturaleza de la controversia constitucional, así como la soberanía del estado.

De todo lo que se puede abordar en esta materia, sólo debemos subrayar que la responsabilidad política en México es muy deficiente, tanto por lo que no se prevé, como por lo que se ha aplicado hasta la fecha. Conviene recapacitar más sobre este tópico, tal como se ha hecho respecto de los demás instrumentos de control constitucional.

La experiencia mexicana sobre responsabilidad de los servidores públicos a partir de la Constitución de 1917 ha sido rica y variada, con claras tendencias que pudieran sistematizarse de la siguiente manera. De acuerdo con los diversos casos que se han presentado en la historia política del país, consideramos que

se pronuncia sobre el fondo del asunto, sino que solo autoriza que se siga o no el proceso penal; si no lo autoriza, el servidor público continuará en el cargo, pero una vez terminado los tribunales comunes podrán iniciarle proceso ordinario. Si por el contrario la Cámara decide levantar la inmunidad y el tribunal ordinario dicta una sentencia absolutoria, el servidor público ocupará otra vez el cargo y quedará protegido con el fuero constitucional. Si de ello se desprende la responsabilidad del servidor públicos, las conclusiones de la sección instructora deberán demostrar, primero, que está legalmente comprobada la conducta materia de la denuncia y, segundo, la responsabilidad del encausado, así como la sanción que deba imponerse y que, en caso de ser aprobadas las mencionadas conclusiones, se enviará al Senado como acusación para los efectos legales respectivos. La Cámara de Senadores actúa como Jurado de Sentencia y sus sanciones serán aplicadas mediante resoluciones aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, y consistirá en la destitución del servidor y en su inhabilitación para desempeñar funciones públicas. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inapelables. El procedimiento del juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después de haber cesado. Por otro lado, cuando los actos materia de denuncia tienen el carácter de delito penal, puede iniciarse también el procedimiento de declaración de procedencia, en el que intervendrá la Cámara de Diputados para levantar la inmunidad del funcionario en cuestión. La declaración de procedencia es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

A diferencia del Juicio Político, la Cámara de Diputados no se pronuncia sobre el fondo del asunto, sino que solo autoriza que se siga o no el proceso penal. Si no lo autoriza, el servidor público continuará en el cargo, pero una vez terminado los tribunales comunes podrán iniciarle proceso ordinario. Si, por el contrario, la Cámara decide levantar la inmunidad y el tribunal ordinario dicta una sentencia absolutoria, el servidor público ocupará otra vez el cargo y quedará protegido con el fuero constitucional.

pueden advertirse tres etapas sobre las experiencias parlamentarias sobre la responsabilidad de servidores públicos: una primera etapa comprende los años de 1917-1936, la segunda entre 1940 y 1982, y una tercera a partir de ese último año.

La primera etapa que surge del nuevo orden constitucional de 1917 resulta un periodo de gran importancia e interés para el estudio de la responsabilidad política y penal de los servidores públicos.

Varios factores contribuyen a destacar esta etapa que puede delimitarse del 1° de mayo de 1917 al 21 de febrero de 1940, fecha de inicio de la vigencia de la Constitución, y de la publicación de la Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados, respectivamente.

El primer factor lo constituye el hecho de que durante esta etapa se decidieron numerosos casos de responsabilidad sin la ley reglamentaria sobre la materia que requería la Constitución de 1917; de tal manera, que en el periodo 1917-1940 se aplicaron de forma directa las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución y la Ley Sobre Responsabilidad, del 6 de junio de 1896, reglamentaria de la Constitución de 1857.

La aplicación de la ley de 1896 no hubiera sido más compleja si los sistemas de responsabilidad de servidores públicos hubieran sido similares en las constituciones de 1857 y de 1917. Sin embargo, aun estos sistemas fueron distintos, como explicaremos más adelante.

Un segundo factor lo constituye la racionalidad de los debates parlamentarios sostenidos por tribunos que habían tenido el carácter de diputados constituyentes, y que obviamente aplicaban criterios y juicios que reflejaban de manera fiel la interpretación original del Congreso Constituyente.

Por la naturaleza de este tema, es más fácil ofrecer un estudio casuístico de la responsabilidad política y penal de los servidores públicos. La ventaja de esta perspectiva consiste en que el análisis de los casos concretos conduce a valorar la aplicación de las leyes sobre la materia. Los casos reales son el termómetro de las leyes, y de ello nuestros legisladores pueden dar cabales ejemplos.

En esta primera etapa, que coincide con la consolidación de nuestro largo movimiento revolucionario, los casos previstos son numerosos (Cuadro I) y su análisis permite apreciar supuestos íntimamente ligados a la responsabilidad de los servidores públicos. Dichos supuestos son: a) violación del fuero constitucional, b) naturaleza del gobernador provisional, c) respeto a los procedimientos locales de desafuero y casos de intervención federal, d) juicio político a ex-gobernadores, e) pérdida del carácter de senador y su diferencia con la sanción de un juicio político según el artículo 62 constitucional, f) imparcialidad del Senado como juez político o juez de sentencia, g) procedimiento del primer juicio político a partir de 1917, h) ataques al municipio como causal de

responsabilidad política, i) establecimiento del procedimiento inconstitucional llamado "pérdida del carácter de senador o diputado".

Esta primera etapa se caracteriza por contar con experiencias de responsabilidad circunscritas a diputados, senadores, gobernadores y ex-gobernadores; es decir, a funcionarios electos de manera popular para ocupar cargos en el Congreso de la Unión, así como para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo en los estados, sin extenderse a los otros Poderes.

En 1926, el entonces senador Pedro de Alba al comentar el fatalismo político existente en los casos de responsabilidad, sobre todo cuando subyace un enfrentamiento de facciones más que una causal real de responsabilidad, exclamó al igual que Lord Acton: "¡el poder todo lo corroe!". De Alba, al igual que Acton, consideró que la política y la moral están íntimamente ligadas, y por ello se expresó del problema en los siguientes términos: "la falta de sanción, la falta de responsabilidades para los funcionarios públicos en este país, es una de las mayores fuentes de inmoralidad de la administración y de la acción política".¹³⁰

En México, esta conexión entre moralidad y política sigue tan presente que la llamada "renovación moral de la sociedad" fue una de las siete tesis fundamentales del candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional al periodo 1982-1988.¹³¹ Es evidente que esta relación resulta fundamental en los tiempos de crisis y que, cada vez en que aparece en el escenario político un caso de responsabilidad de servidores públicos, la relación vuelve a estar presente para legitimar la decisión de fincar responsabilidad. De esta manera, "la renovación moral no implica sólo combatir los fenómenos de corrupción en el sector público, sino combatir cualquier fenómeno de inmoralidad social que debilita, en mi opinión, a la Nación".¹³² La Constitución de 1857 había plasmado, a propuesta del diputado Marcelino Castañeda, un procedimiento de responsabilidad basado en la existencia de dos jurados con funciones de juzgador cada uno. La Cámara de Diputados como jurado de instrucción determinaría la presunta responsabilidad del servidor público, mientras que la Suprema Corte de Justicia, ante la eliminación del Senado, fijaría mecánicamente la sanción prevista en las leyes.¹³³ Fue Castañeda quien también incluyó en el artículo 103 de la Constitución de 1857 a los gobernadores de los estados como sujetos de la responsabilidad política "por infracción de la Constitución y leyes federales".

¹³⁰ Cfr. *Diario de los debates de la Cámara de Senadores*, 13 de noviembre de 1924; Carl Friedrich, *The pathology of politics*, Harper and Row Pub., Nueva York, 1972, p. 15.

¹³¹ Miguel De la Madrid Hurtado, *Nacionalismo revolucionario*, PRI, 1982, p. 47-66; Mario Ezcurdia, *La prioridad es el hombre*, Miguel Ángel Porrúa, 1982, p. 64.

¹³² Discurso de Miguel de la Madrid en la Ciudad de México el 25 de diciembre de 1981; cfr. Mario Ezcurdia, *Miguel de la Madrid Hurtado*, PRI, 1982, p. 94.

¹³³ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, 1956, p. 1102-1103. Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Ed. Jus, 1964, p. 69-71. La primera ley no se promulgó sino hasta el 3 de noviembre de 1870.

Lo anterior es válido tratándose de la llamada responsabilidad política por comisión u omisión de actos denominados como delitos oficiales. Sin embargo, por lo que respecta a la responsabilidad penal surgida por la comisión u omisión de delitos del orden común, el procedimiento denominado de desafuero gozaba ya de la característica, desde 1857, de que la decisión del gran jurado (art. 104 constitucional) no calificaría sobre la culpabilidad sino que sólo examinaría los motivos de la acusación.¹³⁴

En el sistema de la Constitución de 1857 imperó el argumento de que la Suprema Corte de Justicia, en su carácter de único poder reconocido para la imposición de todo tipo de penas, goza de competencia propia para desempeñar tal función en contraste con el desaparecido y aristocratizante Senado.¹³⁵ Este sistema, en consecuencia, negó la idoneidad del sistema americano en el que, con la existencia del Senado, consideró con James Madison y Gouverneur Morris, que si la categoría de juez político, se asignaba a la Suprema Corte, ésta podría desestabilizar a los demás poderes, además de que sus integrantes, en número mucho menor al de la Cámara de Representantes, se verían fácilmente influenciados ante el prestigio político de dicha Cámara; por lo tanto, tendría que ser el Senado, contraparte igualmente prestigiada, el órgano juzgador más viable.¹³⁶

El sistema americano, ya conocido e implantado en México de 1824 a 1857, consideraba las funciones de las Cámaras del Congreso en forma completamente distinta al de la Constitución de 1857 y que se adhiere al llamado sistema europeo. Ya desde la obra de Alexis de Tocqueville¹³⁷ se elogiaba al sistema americano. En éste, la Cámara de Diputados funge como órgano de investigación de los hechos imputados al Servidor público y sólo recaba elementos de la presunta responsabilidad del mismo, su función es acusar y someter la evidencia ante el

¹³⁴ Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, 1ª reimp., UNAM, 1978 (2a. ed., 1902), p. 360; José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, (edición de 1870) reimp., México, PRI, 1976, p. 226-227.

¹³⁵ Para conocer un caso en donde la Suprema Corte impuso una pena por infracciones a la Constitución Federal por parte de un Gobernador tras llevarse a cabo su juicio político, véase el trabajo de Carlos Ramón Alcalá Ferráez, *El marco legal del juicio político en contra de Pablo García, Gobernador Constitucional del Estado de Campeche (1867-1870)*, tomo II, p. 497-543, en: Casas de la Cultura Jurídica, *Historia Judicial Mexicana*, México, SCJN, 2006. Entre otras acciones contra el Gobernador del Estado se decretaron "Pablo García fue declarado culpable por infracción a la Constitución Federal en los artículos 19, 29, 21, 25, 50 y 103", "la sección del Gran Jurado ratificó la culpabilidad de Pablo García", "el 23 de junio, la Suprema Corte mandó reducir a prisión a Pablo García", "por último, el jurado impuso a D. Pablo García la pena de suspensión de los derechos activos y pasivo de ciudadano, por el tiempo de año y medio, contados desde el día de la sentencia." Es interesante señalar que uno de los miembros del Congreso que defendió con mayor fuerza el dictamen en donde se declaraba culpable a García fue Juan Sánchez Azcona, quien varias décadas después, participará en la defensa del diputado Isaac Arriaga, para respetarle su fuero contra la intención de ejercer acción penal en su contra por "incitación a la rebelión e injurias contra el Gobernador Pascual Ortiz Rubio." *Vid. infra* este caso.

¹³⁶ Manuel González Oropeza, "La responsabilidad política en el derecho constitucional americano", Anuario Jurídico XI, UNAM, 1984.

¹³⁷ *Democracy in America*, vol. I., Vintage Books, p. 110 y ss.

Senado. Esta Cámara, por su parte, es el órgano que conduce el procedimiento jurisdiccional, instaurando una fase de instrucción para recabar las pruebas relativas, así como para decidir la culpabilidad y determinar la sanción por aplicarse en contra del servidor público.

La doctrina mexicana de principios de siglo XX a través de Emilio Rabasa,¹³⁸ fomentó el retorno al sistema americano, ya que se consideraba más acorde con nuestra historia constitucional, y porque el sistema de 1857 dejaba al presidente de la República a merced del Congreso, al poder fijarse su responsabilidad con la aprobación de la Cámara de Diputados.

La gran influencia de Rabasa en la configuración de la Constitución de 1917 se hizo patente en esta materia. No obstante, Rabasa -conocedor del sistema constitucional americano- no aclaró que precisamente su argumento había sido elaborado por Hamilton y Pinckney para atacar el sistema de representantes-Senado y apoyar, en su lugar, el sistema de la Cámara de Representantes como órgano acusador y de la Suprema Corte como juzgadora.¹³⁹

Para 1912, año en que escribió Rabasa esta crítica, el Senado se había reinstaurado hacía treinta y ocho años y con él, el abandono de la Suprema Corte como partícipe del juicio político. Rabasa lejos de reconocer esta participación, comparte con Vallarta la tendencia de negarle competencia al judicial, puesto que no es un poder, sobre todo en cuestiones "políticas".¹⁴⁰

La diferencia entre los sistemas americano y europeo de responsabilidad fue ampliamente ilustrado y divulgado en la experiencia parlamentaria mexicana durante esta primera fase. Los casos del ex-gobernador de Querétaro, Ernesto Perusquía, ocurrido durante los meses de noviembre y diciembre de 1919, y del ex-gobernador de Jalisco, José G. Zuño, correspondiente a mayo de 1926, contienen claros debates al respecto.

En el caso de Perusquía, el debate sobrevino en la sesión de Gran Jurado del Senado correspondiente al 1º de diciembre de 1919. En esta sesión se discutió el dictamen de la sección instructora presidida por el senador Ávila y Castillo. Desde el 11 de octubre de 1919 la Cámara de Diputados había acordado la procedencia de la acusación contra el ex-gobernador Perusquía y los diputados locales. El 24 de octubre del mismo año, la Cámara de Diputados envió el expediente al Senado y designó una Comisión para sostener la acusación: esta Comisión se integró por los diputados Mariano Leal, Manuel García Vigil, José Siurob y Amado J. Trejo. Por su parte, el dictamen de la sección instructora proponía la declaración de

¹³⁸ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 6ª ed., 1982, p. 161-167.

¹³⁹ Puesto que si las dos Cámaras del Congreso decidían entre ellas las responsabilidades del presidente, éste sí estaría a lo dispuesto por el poder legislativo; mientras que si participaba la Suprema Corte, cuyos ministros son designados por el presidente, la responsabilidad sería más complicada al involucrar dos poderes y al tener mayores posibilidades de contar con el apoyo de los ministros. Cfr. González Oropeza, "La responsabilidad política...", *op. cit.*

¹⁴⁰ *Idem.*, p. 215-216.

incompetencia del Senado pues los hechos imputados a Perusquía y a la Legislatura se consideraban locales y no federales.

Este dictamen fue atacado por Cutberto Hidalgo, por violar los artículos 37, 39 y 40 de la ley del 6 de junio de 1896 ya que lo habían rendido sin haber emplazado previamente a los miembros de la Comisión de la Cámara de Diputados, a los acusados y su defensor, y sin haber recabado prueba alguna al respecto ni alegatos de las partes acusadas. Ávila negó esta acusación con base en el cambio de sistema de responsabilidad de la Constitución de 1917, la cual ya había sido explicada en todos sus contrastes con la de 1857 por el diputado Leal de la comisión de su Cámara. Ávila además aseveró que la Cámara de Diputados no podía fijar ni vincular al Senado pues éste, como único juez según el nuevo sistema de la Constitución de 1917, podía inhibirse de conocer el asunto cuando se considere incompetente.

Tanto en las sesiones del 1º y 2 de diciembre de 1919 se recurrió a la táctica de desintegrar el *quórum* de la asamblea. Finalmente, el dictamen fue desechado y la Sección Instructora fue requerida para realizar los procedimientos establecidos en la ley de 1896. Aunque esta instrucción no se llevó a cabo y no prosperó tal acusación, el caso presenta una interpretación digna de ser considerada: la consistente en que el Senado, convertido en Gran Jurado, no está vinculado por la acusación de la Cámara de Diputados y, en consecuencia, éste puede declarar desde la inhibitoria de competencia, cuando así lo considere, hasta modificar las acusaciones presentadas. Esta discrecionalidad del Senado contrasta con la naturaleza vinculadora de la acusación en el sistema americano de responsabilidad, cuya experiencia a pesar de contar con mayores antecedentes, no ha contemplado estas variantes que se presentaron en México desde el principio.

El segundo caso que ilustra el cambio de sistemas fue el de José G. Zuno, ex-gobernador de Jalisco. El 22 de marzo de 1926 se había acordado presentar acusación en contra del ex-gobernador por la Cámara de Diputados y en la sesión del Senado, del 22 de mayo de 1926, se rindió dictamen de la Sección Instructora del Gran Jurado", el cual fue sometido a discusión el 25 del mismo mes y año. En el curso de las discusiones se volvió a precisar la deficiencia entre el sistema de la Constitución de 1857 y el de 1917, aunque los argumentos centrales no giraron en torno al problema con el detalle que encontramos en el caso de Perusquía.

Desde el decreto del 3 de noviembre de 1870, las faltas graves cometidas por los servidores públicos en abuso o negligencia de sus funciones se han denominado "delitos oficiales". Con base en este término se ha exigido por autores como Raúl F. Cárdenas¹⁴¹ que los delitos sean claramente tipificados, situación que no es factible puesto que la política desborda al derecho y la realidad desborda a ambos. El fenómeno político que se relaciona con la responsabilidad adquiere, como lo

¹⁴¹ Raúl Cárdenas, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Ed. Porrúa, 1982

hemos visto antes, un carácter ético o moral que escapa a las determinaciones indubitables en los textos legales.

Según nuestra historia constitucional, la responsabilidad de los servidores públicos proviene del sistema americano en sus conceptos generales. El término de delitos oficiales, ya abandonado actualmente, ha provocado malos entendidos como lo demuestra el comentario de Cárdenas. Desde la promulgación de la Constitución Americana de 1787, las únicas sanciones del juicio político (*impeachment*) han sido de naturaleza igualmente política, es decir, sanciones que consisten exclusivamente en la remoción del cargo y en ciertos casos, en la inhabilitación para ocupar otros cargos por cierto tiempo, como ya lo señalamos párrafos arriba. Estas sanciones han sido las únicas previstas en la legislación mexicana. El contenido particularísimo de los llamados delitos oficiales debe interpretarse o desprenderse de las causales genéricas establecidas en la ley. El sistema americano se separó del antiguo sistema inglés de responsabilidad cuando se negó en la Constitución de Filadelfia la posibilidad de que el Congreso expidiera *bills of attainder* que habían sido práctica común del Parlamento inglés para juzgar a toda persona, servidor o ciudadano, sobre supuestas faltas cometidas. Contra los excesos cometidos por el Parlamento, William Blackstone en sus *Commentaries* sugiere que las leyes deben ser claras en la determinación de las faltas cometidas por los servidores. En Estados Unidos, con el espectro de los *bills of attainder* proscrito y con la experiencia del Congreso sobre la materia, se ha llegado en 1970 a determinar abiertamente, por el entonces diputado Gerald Ford, que las faltas de los servidores son cualesquiera de las conductas que sean así consideradas por la mayoría calificada del Congreso. Esta cínica declaración ha tenido respaldo en la realidad americana.

El hecho es que el sistema americano ha separado la responsabilidad penal propiamente dicha, a saber: la conducta tipificada en los códigos penales, de la responsabilidad política. Esta última, resultante de la comisión de faltas u omisión de obligaciones graves en el desempeño de las funciones públicas. Su determinación es genérica puesto que debe abarcar un universo de conductas u omisiones. Su apreciación corresponde a un órgano político como lo es el Congreso y las sanciones por aplicar son políticas, ya que no versan sobre la integridad individual o patrimonial del inculpado, sino sobre el cargo o cargos públicos que pueda ocupar.

Desde 1797 en la acusación contra el senador William Blount se determinó que el procedimiento del juicio político no era de índole criminal; en el juicio político iniciado contra el presidente Andrew Johnson, Charles Sumner expresó en 1867, que la finalidad del juicio político no era estrictamente punitiva sino más bien preventiva y que consistía en retirar de la función pública a un mal funcionario para evitar perjuicios a la sociedad.

Esta naturaleza fue explicada en el ya citado *El Federalista* número 65 y en la obra de Joseph Story¹⁴² de indudable influencia en la doctrina constitucional mexicana desde el siglo pasado.¹⁴³

No obstante, la fraseología de la responsabilidad política está tomada del derecho penal, sustantivo y adjetivo, porque en el fondo subyace la concepción de que la remoción e inhabilitación son sanciones que, a pesar de ser políticas, afectan seriamente los intereses de la persona inculpada; por lo que, para garantizar de manera adecuada tales intereses debe observarse un procedimiento preestablecido, regulado con gran similitud al proceso jurisdiccional.

En los Estados Unidos el juicio político ha sido un instrumento del Congreso para controlar las fuerzas de los otros Poderes. México no es la excepción, aunque cuenta con diferencias notables. Por principio, la práctica parlamentaria en México demuestra que la responsabilidad política no es un instrumento propio e independiente del Congreso, como en los Estados Unidos, sino que es una especie de ritual elaborado para legitimar una decisión política, sea ésta justa o injusta, manipulado hábilmente por el presidente de la República a través de la disciplina del partido político.

El caso Zuno, en pleno Maximato, puede ilustrar lo anterior, si alguna necesidad hubiera al respecto: se atribuyen a Zuño diversos cargos y en la sesión del Senado correspondiente al 25 de mayo de 1926 se suscita una interesante discusión sobre la defensa del ex-gobernador de Jalisco.

A pesar de que Zuno había sido emplazado por la Sección Instructora del Gran Jurado, no se había apersonado ni había designado defensor en su causa. Al principio de la sesión del Gran Jurado se solicitó que la propia sección instructora designara un defensor a Zuño. El presidente de la Sección Instructora negó su facultad para la designación, indicando además que ése era un procedimiento para tribunales ordinarios. Posteriormente se aceptó ofrecer la función de defensoría a quien lo deseara y, después de una curiosa negativa por todos los senadores presentes para aceptar el "honroso cargo", el senador Aguayo lo aceptó. Su defensa se centró en mencionar que uno de los cargos, el de violación al municipio libre, debería —para proceder— estar expresamente mencionado en la ley de responsabilidades o en el Código penal ya que los delitos son expresos y no deben ser interpretados.

¹⁴² Joseph Story, *Commentaries on the Constitution of the United State*, Charles, Lettle and James Brown, 2ª ed., 1851, vol. I, p. 518 y ss.

¹⁴³ Gudiño Pelayo, *op. cit.*, p. 146-156. En el inciso "III. La definitividad de las resoluciones del juicio político de competencia federal", Gudiño Pelayo cita este número de *El Federalista*, y hace algunos comentarios de la opinión de Hamilton, y enfatiza que "Desde entonces [1917] todo el peso de la responsabilidad que implica resolver un juicio político sólo recae en el Poder Legislativo como **órgano terminal**, realizando un auténtico juicio político, en todos los sentidos que antes argumento. La jurisdicción de los tribunales federales o comunes queda expedita para las responsabilidades de otra naturaleza que su conducta haya generado, tal como lo había considerado Hamilton en 1788." Negritas y cursivas originales del documento.

Por otra parte, el senador Pedro de Alba tocó el punto neurálgico del caso Zuno y, en un acto de gran valentía, expresó que Zuno se había negado a comparecer y nombrar defensor porque sabía de antemano que había consigna para fincarle responsabilidad y que, por lo tanto, sería enfrentarse ya a un hecho consumado.

La naturaleza, alcances y procedimientos de la responsabilidad política se han puesto de manifiesto con el examen de otros medios indistintamente utilizados para fincarla con exclusión del juicio político. Entre estos medios contamos con los siguientes:

A. La llamada "pérdida del carácter de diputado o senador". Que no consiste más que en la expulsión por parte de la Cámara respectiva del tribuno considerado indigno, y en la sustanciación de un procedimiento sumarísimo, sin ninguna regulación ni respeto por la garantía de audiencia del inculpado. Esta vía fue instaurada por la práctica americana a partir de 1797 con el senador William Blount en cuyo caso el Congreso decidió expulsarlo ante acusaciones en su contra. En la primera etapa son dignos de considerarse la separación forzosa de tres senadores en 1927, la expulsión de diecisiete diputados y la de cinco senadores en 1935:

- i) El 6 de octubre de 1927 se discute el dictamen de la Comisión del Senado para separar definitivamente en sus funciones de senador a Victorio Góngora (Veracruz), Anastasio Meneses (Tlaxcala) y Jesús Azuara (Hidalgo) por haber estado coludidos con grupos rebeldes al régimen de Plutarco Elías Calles. En esa sesión, el senador González y González preguntó sobre si este procedimiento de expulsión se había utilizado con anterioridad en la Cámara de Diputados ya que "la representación de un representante popular, dice la Constitución, no se le puede quitar sino por medio del Gran Jurado. Si este procedimiento se puede suplir por el acuerdo de la Asamblea, quiero que se discuta este punto —aseveró el senador— para saber si estamos de acuerdo con él". La contestación provino del senador Robledo quien, aunque aceptó en sus términos lo dicho por González, "tratándose de cualquier otro delito, menos cuando es público y notorio el de rebelión, que *ahorra* al Senado el juicio ante el Gran Jurado". Robledo agregó: "soy de la opinión que deben consignarse al Gran Jurado todas las faltas cometidas por los senadores, *menos en el caso de rebelión*, el que debe resolverse de manera urgente, porque es un hecho público y notorio y porque debe ponérsele remedio con medidas radicales en la Cámara". De esta manera fue aprobado el dictamen de expulsión y fue desechado el "acto ocioso" del juicio político. El límite para este procedimiento abiertamente inconstitucional había sido discutido en una sesión del Senado del 6 de abril del mismo año de 1927 en la cual, el senador Aguayo propuso que se desconociera la suspensión definitiva al diputado Demetrio Maciel, pues había sido aprobado por la Comisión Permanente, debiendo ser en todo caso competencia del Congreso de la Unión, reunido en período de

sesiones ordinarias. La petición de Aguayo fue desechada y quedó consumada esta suspensión.

- ii) En septiembre de 1935 se acordó en forma sumaria la expulsión de diecisiete diputados por su conexión con Calles. Este procedimiento se refrendó el 14 de diciembre de 1935 por el patético caso de cinco senadores culpados del delito de sedición. Los senadores Manuel Riva Palacio, Francisco L. Terminel, Bernardo L. Bandala, Elías Pérez Gómez y Cristóbal Bon Bustamante había acudido al aeropuerto a recibir a Calles. Los senadores cardenistas, al ser interpelados por el único acusado que se encontraba, el senador Bandala, para que expresaran los actos sediciosos en que había incurrido, no pudieron determinar ninguno. Convencido Bandala de que estaba enfrentándose a un hecho consumado con flagrante violación al sistema constitucional de responsabilidad, no pudo más que exclamar que la decisión del Senado de expulsarlo era una injusticia, pero que la acataría, saliéndose del Salón de Sesiones.

Estos casos ilustran los extremos de la naturaleza política de la responsabilidad de los funcionarios. No obstante, son de considerarse como casos patológicos de esa responsabilidad, pues la ley debe detener los violentos procedimientos que la lucha de facciones suscite. Para que haya un efectivo sistema de responsabilidad debe prescindirse del control real del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, con objeto de que el procedimiento por observarse ante las dos Cámaras deje de ser un ritual formalismo para convertirse en una efectiva garantía del fuero constitucional.¹⁴⁴

B. La desaparición de poderes ha sido otra vía socorrida para hacer nugatorio el juicio político, pues ha probado a través de la experiencia de 1879 a 1975 ser un procedimiento sumario que puede llegar a sustanciarse en una sola sesión desde la solicitud de declaración hasta la toma de protesta del Gobernador provisional, tal como pasó en el caso de Nayarit en 1929.¹⁴⁵ De las 48 declaratorias de desaparición de poderes que ha habido, en catorce ocasiones debió el procederse de conformidad con las reglas del procedimiento de responsabilidad y no con la desaparición de poderes, desestabilizando el orden constitucional en las entidades federativas. Nayarit (1929), Durango (1931), Guanajuato (1932), Tabasco (1935), Colima (1935), Guerrero (1935), Guanajuato (1935), Sinaloa (1935), Guanajuato (1946), Tamaulipas (1947), Guerrero (1954), Durango (1966), Guerrero (1975) e Hidalgo (1975), son los casos de desaparición de poderes que

¹⁴⁴ Es difícil precisar el surgimiento del “fuero”, aunque de manera indudable está ligado al desempeño de los altos cargos públicos (ya sea por elección o designación, como Gobernador o Ministro, respectivamente) y al juicio político al cual están sometidos sus funcionarios. Por lo general, el fuero se asocia al Presidente de la República, a los Gobernadores, los Diputados y Senadores, entre otros. Nosotros consideramos al fuero tan sólo como una prelación de competencias, como señalaremos más adelante.

¹⁴⁵ González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, op. cit., p. 223-224.

se basaron estrictamente en la supuesta responsabilidad, penal o política, de los respectivos gobernadores.¹⁴⁶

La preferencia por este procedimiento de desaparición surge de la prontitud en la toma de acuerdos del Senado, cuya integración ha hecho más ágil cualquier procedimiento que se lleve a cabo allí que en el seno de la Cámara de Diputados. Además, el procedimiento de desaparición es más breve ya que sólo se sustancia ante el Senado mientras que el juicio político involucra un procedimiento de índole jurisdiccional, de por sí dilatado, ante ambas Cámaras.

Precisamente, ante el caso en que el Senado declare la desaparición de poderes en una entidad federativa, se nombra un Gobernador provisional para el solo hecho de convocar a elecciones y reconstruir así los poderes locales. En esta primera etapa de la responsabilidad de servidores públicos se plantean interesantes casos en los que se explican las causales de responsabilidad en los que pueden incurrir los gobernadores provisionales. En el fondo, estos casos resuelven la interrogante sobre si los gobernadores provisionales pueden o no ser removidos únicamente mediante el procedimiento de juicio político.

El 7 de mayo de 1918 se habían declarado desaparecidos los poderes del Estado de Tamaulipas, y el 22 de mayo se designó a Andrés Osuna, después del rechazo de la terna original, como gobernador provisional. En 1919 el senador José Morante y la diputación federal de Tamaulipas promovieron ante la Cámara de Diputados, que sesionaba en período extraordinario y ante la Comisión Permanente, la declaración de insubsistencia del nombramiento de Osuna. La Comisión Permanente del Congreso ya había decidido favorablemente esta propuesta, pero Venustiano Carranza negó competencia a esta Comisión para remover a Osuna. Argumentando al respecto, Carranza consideraba peligroso que la Comisión Permanente pudiera remover a los gobernadores provisionales, pues en ésta hay mayoría de diputados y pueden así eliminar el acuerdo, que corresponde de manera constitucional al Senado, sobre el nombramiento de ese funcionario.

La Comisión de puntos Constitucionales del Senado en sesión extraordinaria rindió nuevo dictamen el 5 de agosto de 1919, estableciendo que la confianza en Osuna había sido perdida y que la Comisión Permanente del Congreso contaba, en efecto, con facultades para remover a los gobernadores provisionales sin necesidad de recurrir al procedimiento del juicio político, ya que al ser el gobernador provisional un funcionario designado por el Senado, o en su caso por la Comisión Permanente, ha sido un principio reconocido que quien tiene facultades para designar las tiene igualmente para remover.

Mientras tanto, Osuna había promovido amparo a través de su apoderado José García Medrano, y el juez de distrito otorgó la suspensión provisional del primer acuerdo de la Comisión Permanente que declaraba insubsistente su designación

¹⁴⁶ *Idem.*, p. 264.

como Gobernador provisional. En el Senado hubo alarma y se designó una comisión para que se acercara a la Suprema Corte de Justicia. El resultado fue el cese del juez de distrito.

Como la principal acusación contra Osuna era que había incumplido el deber constitucional de convocar a elecciones (Artículo 76, fracción V), García Medrano argumentó que no había las condiciones necesarias para convocar a dichas elecciones. El dictamen del Senado mencionó que un Gobernador provisional no tenía facultades discrecionales para apreciar las condiciones propicias en las cuales debiera cumplir sus obligaciones constitucionales, sino que tenía que acatarlas de manera inmediata.

Asimismo, el dictamen del Senado se pronunció por el no reconocimiento de García Medrano como defensor de Osuna, pues, para el Senado, el proceso de "insubsistencia de nombramiento" no reviste el carácter de un procedimiento criminal ni el de un juicio político o de desafuero. Se puntualizó que el procedimiento criminal se sustanciaría ante el Gran Jurado en el caso de que la conducta del gobernador provisional omiso fuera constitutiva de un delito; pero por lo que respecta a la insubsistencia de su nombramiento no debería considerarse como un procedimiento criminal y, en consecuencia, no debía aceptarse un defensor.

El 8 de agosto de 1919 el senador Pescador objetó esa argumentación, ya que la insubsistencia llevaría como consecuencia la misma sanción política contemplada en el artículo 111 de la Constitución, que sería la privación de su puesto, por lo cual la acusación contra el gobernador provisional debería sustanciarse mediante el procedimiento de un Gran Jurado, es decir, de un juicio político. El senador Sánchez Azcona caracterizó igualmente esta insubsistencia como una sanción de remoción del cargo; abundando en el tema, el senador Juan Manuel García manifestó que tal procedimiento de insubsistencia era violatorio del fuero de Osuna. No obstante la oposición razonada, el dictamen de declaración de insubsistencia fue aprobado. Tomando en consideración la naturaleza del Gobernador provisional, que se trata de un funcionario federal designado para un fin específico, debe concluirse que se trata de un funcionario sin fuero constitucional y que sí procede la declaración de insubsistencia de su nombramiento cuando incumple gravemente su obligación que es la de convocar a elecciones locales. Estos casos representan una excepción al procedimiento de responsabilidad política, ya que el gobernador provisional es un comisionado cuya remoción, aunque con carácter sancionador, no atenta a la representación popular de un funcionario electo, sino a la pérdida de confianza o reemplazo de un funcionario designado.

Con base en el caso Osuna, el senador Antonio Ancona Albertos propuso el 23 de septiembre de 1919 la reforma constitucional para que la convocatoria a elecciones fuera expedida en un plazo máximo de tres meses siguientes a la fecha

de designación del gobernador constitucional.¹⁴⁷ Esta propuesta coincide con el actual artículo 11, fracción I, de la Ley reglamentaria de la declaración de desaparición de poderes que fuera expedida en 1978.

Posteriormente, se decidió el caso de Joaquín Rojas Hidalgo, gobernador provisional de Morelos, cuya acusación de negligencia en convocar a elecciones fue aceptado por la Comisión Permanente del Congreso el 17 de febrero de 1926. Aunque este caso se decidió conforme al precedente de Osuna, se oyó la voz disidente del senador Rivas quien calificó de errónea la decisión en el caso de Osuna y aseveró que los Gobernadores provisionales deberían gozar de todas las prerrogativas de los gobernadores constitucionales.

El artículo 114 constitucional (originalmente el artículo 113) establece que el procedimiento de juicio político por faltas oficiales sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Esta disposición que tiene sus orígenes en las antiguas constituciones de Virginia y Delaware, así como en las intervenciones de Charles Pinckney en la Convención Constituyente de los Estados Unidos; contiene la idea de que la sanción política no sólo se traduce en la remoción del cargo, sino en la inhabilitación para ocupar nuevos "cargos que, en la ley de 1896, no se imponía por menos de cinco años ni por más de diez.

Según mencionamos con anterioridad, los casos de los ex-gobernadores Perusquía (1919) de Querétaro, y Zuño (1926) de Jalisco, ilustran este supuesto. Resulta la sanción prevista en el artículo 62 constitucional, cuando los diputados o senadores desempeñen otra comisión o empleo en la Federación o de los Estados sin licencia previa de la Cámara respectiva. Desde el inicio de esta etapa, los casos en que diputados o senadores solicitan licencia ellos mismos, o a través de la Secretaría de Gobernación en su nombre, han sido numerosos. Los primeros casos fueron los de los senadores Luis J. Zalee y Esteban B. Calderón, planteados el 25 de septiembre y el 22 de octubre de 1918, respectivamente. El primero fue nombrado posteriormente director del Timbre y ratificado por el Senado como empleado superior de Hacienda (artículo 76, fracción II, constitucional) el 16 de octubre del mismo año. Otro ejemplo es el de Manuel Cepeda Medrano, quien solicitó licencia como senador el 18 de octubre de 1918 por haber sido designado tesorero de la Federación, lo cual fue aprobado llamándose al suplente. Durante estas comisiones es importante recordar el caso Mariscal, pues no conserva el fuero constitucional.

En esta etapa hubo un caso en el que sí se transgredió el artículo 62 constitucional al no solicitar licencia previa y ocupar dos cargos incompatibles. El senador Tiburcio Fernández Ruiz le informa a otro senador que la Comisión Permanente del Congreso de Chiapas lo había designado Gobernador interino en prórroga de licencia del Gobernador sustituto Luis García. El 17 de octubre de 1924 el senador Vito Alessio Robles solicitó que se declarara la pérdida del

¹⁴⁷ Cfr. González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, op. cit., p. 169.

carácter de senador a Fernández Ruiz. La solicitud tuvo como resultado el nombramiento de una comisión para que investigara ante la Secretaría de Gobernación. Finalmente Fernández Ruiz fue sustituido por su suplente Raúl León.

Esta imparcialidad no se ve afectada cuando el Senado mismo es el que solicita a la Cámara de Diputados la investigación de hechos delictuosos o faltas oficiales, aunque después el Senado se erija en Jurado de Sentencia.

El 12 de noviembre de 1924 ocurrieron dos homicidios de diputados en el propio recinto del Congreso de la Unión. Al día siguiente, el senador Antonio Ancona Albertos propone que la Cámara de Diputados consigne al Senado erigido en Gran Jurado a los diputados involucrados en esos delitos. El senador Ortiz Rodríguez manifestó la inquietud de que si se solicitase de manera formal dicha acción, el Senado podría perder la imparcialidad.

Aunque el Senado no pierde imparcialidad por solicitar a la Cámara de Diputados que actúe en la investigación de hechos que puedan ser constitutivos de delitos comunes u oficiales, éste se ha abstenido en ocasiones de hacerlo por respeto al ejercicio de las facultades exclusivas que correspondan a la otra Cámara. No obstante, en el caso de 1924 el Senado no podía perder imparcialidad al solicitarlo ya que el asunto no amentaba juicio político, sino sólo desafuero; es decir, no saldría de la esfera competencial de la Cámara de Diputados.

El municipio, al ser una institución de fundamental importancia para el régimen republicano y federal, los ataques que le puedan perpetrar los servidores públicos, federales o locales resultan de consecuencias graves. Estos ataques han sido canalizados mayormente por la opción de la declaratoria de desaparición de poderes más que por la responsabilidad política. Este medio ha sido utilizado en los casos de desaparición en Durango (1931), Colima (1935), Sonora (1935), Guerrero (1941) y Guanajuato (1946).¹⁴⁸

No obstante, ha habido ejemplos en esta primera etapa en los cuales se ha intentado fincar responsabilidad política al gobernador por violación a la Constitución federal en lo que respecta al régimen municipal.

El primer caso lo constituye el del entonces gobernador del Estado de Tamaulipas, Emilio Portes Gil, quien había removido al ayuntamiento de Jaumave y había designado en su lugar a una Junta de Administración Civil. La acusación se sometió por diputados a la Comisión Permanente el 20 de enero de 1926. El resultado fue infructuoso.

En el segundo caso, el de Zuno, que fue planteado el mismo año, sí prosperó la acusación por ataques al municipio. Aunque la Constitución de Jalisco permitía al

¹⁴⁸ González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, op. cit., p. 226, 227, 228, 229, 231, 232, 233, 234, 236, 238.

governador suspender a los ayuntamientos en su artículo 35, fracción X, esta disposición ya había sido derogada desde el 16 de septiembre de 1922. Zuno había estado en funciones de gobernador del 1° de marzo de 1923 al 23 de marzo de 1926. Como mencionamos, el objetivo del juicio político de Zuno fue el de inhabilitarlo para ocupar nuevos puestos por un periodo de siete años y seis meses.

De esta primera etapa nos resta por aludir a un caso que coincide con haber sido el primero discutido después de la promulgación de la Constitución de 1917. Por ello y por su interés merece ser explicado aparte. El gobernador Agustín Alcocer de Guanajuato fue acusado por diversos cargos ante la Comisión Permanente del Congreso. Ésta con fundamento en el artículo 79, fracción IV, del texto, original de la Constitución envió decreto al ejecutivo para convocar a sesiones extraordinarias. Dicho artículo facultaba expresamente a la Comisión Permanente a:

Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común, cometidos por Secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte y *delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los Estados*, siempre que esté ya instruido el proceso por la comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.¹⁴⁹

La Comisión Permanente tenía que convocar a través del presidente de la República, en virtud del texto original del artículo 67 constitucional que establecía que "el Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo convoque para ese objeto".

El Ejecutivo, en lugar de convocar a sesiones extraordinarias, devuelve el decreto con observaciones. La Comisión Permanente tuvo que rendir dictamen y así lo hizo el 5 de julio de 1918. Este dictamen analiza detalladamente la parte final de la fracción IV del artículo 79 constitucional, en lo relativo a que la convocatoria a sesiones extraordinarias procederá cuando ya estuviere "instruido el proceso" por la comisión del Gran Jurado. Esta frase se había aprobado para evitar que acusaciones temerarias contra un funcionario, exceptuando al presidente, produjeran la convocatoria automática a sesiones extraordinarias.

En el dictamen se estableció -por primera vez- que al presentarse una acusación se forme una Comisión Instructora, la cual inicie una averiguación de tipo criminal: recepción de pruebas del acusador, escuchar al acusado, recibir pruebas, rendir dictamen y discusión del mismo en sesión de Gran Jurado, serían las tareas a desarrollar.

El propio dictamen del 26 de junio de 1918 determina no volver a convocar a sesiones extraordinarias hasta que se efectúe el procedimiento aludido y que, en

¹⁴⁹ *Derechos del pueblo mexicano*, t. VII, p. 91.

tal virtud, el asunto vuelva a presentarse en el próximo periodo de sesiones ordinarias.

El diputado López Lira, uno de los diputados acusadores y miembro de la Comisión Permanente, indicó que la interpretación del artículo 79, fracción IV, del dictamen, haría nugatoria la responsabilidad de los gobernadores de los estados, secretarios, subsecretarios y ministros de la Suprema Corte, ya que exigen la participación de la Cámara de Diputados y ésta sólo cuenta con un "brevísimos y angustioso periodo de tiempo de los cuatro meses de su periodo ordinario". Se formula una pregunta:

¿Es posible que en un país que renace, cuando la organización de todo orden está por hacerse, que la Cámara de Diputados pueda abandonar el examen de los presupuestos, la expedición de leyes que son indispensables (. . .) es posible, digo, que la Cámara de Diputados tenga bastante tiempo para conocer de estos asuntos?

Parece curioso pensar que la aplicación de las reglas de la responsabilidad de los servidores públicos, provocó el cambio del sistema de convocatorias a sesiones extraordinarias. Efectivamente, con base en el caso Alcocer, Álvaro Obregón, en su carácter de Presidente electo, promovió reforma constitucional al artículo 79, fracción IV, el 20 de noviembre de 1920, para que fuera la propia Comisión Permanente la que por sí o a propuesta del Presidente de la República, convocara con el voto de las dos terceras partes, a sesiones para conocer de cualquier asunto y no sólo para conocer de delitos. Esta iniciativa prosperó hasta el 24 de noviembre de 1923.¹⁵⁰

Para concluir con esta primera etapa en la experiencia parlamentaria sobre la materia de responsabilidad, resulta de interés considerar la preocupación que sobre la materia empiezan a mostrar los servidores de las entidades federativas y de la Federación. Esta preocupación, se plasmó en dos iniciativas.

La primera, elaborada por el Presidente de la República, fue una iniciativa de Ley sobre Responsabilidades del Presidente de la República y Secretarios de Estado, presentada en la sesión de la Comisión Permanente el 15 de febrero de 1921. No obstante, esta iniciativa fue archivada el 13 de diciembre de 1935 debido a que su dictamen había estado en espera de una reforma al artículo 108 constitucional que no se dio.

La segunda iniciativa fue la de adición a la Constitución federal promovida por la XXX Legislatura del Estado de México. En ella se proponía la adición de dos artículos con el fin de extender el fuero federal a los diputados locales, Gobernadores (por la comisión de todo tipo de delitos), Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, Jueces de primera instancia, Secretarios Generales de Gobierno y Procuradores de Justicia de los Estados. Asimismo, se preveía que por la comisión de delitos comunes en otra jurisdicción distinta a la de

¹⁵⁰ *Idem.*, t. VI, p. 471.

su Estado, el desafuero se tendría que efectuar por la Legislatura de su propia entidad federativa, y después el proceso penal tendría que llevarse a cabo por las autoridades en la localidad en donde se cometiera el delito.

El Senado dictaminó esta iniciativa en su sesión del 30 de septiembre de 1936, desechándola por innecesaria y peligrosa, ya que desgraciadamente se han dado casos frecuentes de que individuos que gozan de fuero constitucional, confunden esta alta y distinguida prerrogativa con la facultad de transgredir de manera impune las leyes, y en especial los reglamentos de policía y buen gobierno, disposiciones que deben ser acatadas por los funcionarios cualquiera que sea su categoría, no solamente los pertenecientes a los Estados sino los de la propia Federación, ya que constituyen la base del orden y de la tranquilidad social, la adopción de la adición que se pretende al Pacto Federal en los términos de la iniciativa mencionada podría motivar la comisión más frecuente de dichas infracciones y servir para evitar la eficaz averiguación de los delitos y el castigo de los responsables.¹⁵¹

El dictamen fue aprobado y debiera consistir en la carta de intención de todo servidor público.

¹⁵¹ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 30 de septiembre de 1936, p. 17.

CUADRO I
EVENTOS NOTABLES EN MATERIA DE JUICIO POLÍTICO

Duración	Nombre	Cargo	Información
1835	Andrés Quintana Roo	Vicepresidente	Realiza la petición a la Suprema Corte para investigar la manifestación popular que pedía la destrucción del sistema federal a través de la abrogación de la Constitución de 1824
1856-1857	Ponciano Arriaga	Diputado	En su proyecto de Constitución Arriaga tradujo la locución latina "impeachment" por "juicio político", pero en los debates posteriores se perdió la expresión y entonces se habló de manera genérica de "responsabilidades", además de que se suspendió el Senado, y por lo tanto el Congreso se erigió en órgano de acusación, y se delegó en la Suprema Corte la misión de dictar las sentencia
1870 03 de Noviembre	Benito Juárez	Presidente	Se dictó la primer ley relativa a la responsabilidad de los altos funcionarios
1896 06 de Junio	Porfirio Díaz	Presidente	Ley relativa a la responsabilidad de altos funcionarios
1917	Hilario Medina	Diputado	Discutió la diferenciación entre "cuestión política" y "cuestión constitucional"; "Medina explicó que cuestión política es todo lo que se refiere al poder público, y cuestión constitucional es aquella que se consagra en la Constitución y no se refiere al poder público, como son las garantías individuales."
1917	Paulino Machorro Narváez	Diputado	Machorro Narváez señaló que los conflictos que correspondían al Senado serían los de carácter político, como cuando se refieren a cuestiones de hecho entre dos o más poderes de un mismo Estado.
1921 15 de febrero	Álvaro Obregón	Presidente	Iniciativa de Ley sobre Responsabilidades del Presidente de la República y Secretarios de Estado, presentada ante la Comisión Permanente. Esta iniciativa se archivó el 13 de diciembre de 1935, debido a que esperaba una reforma al artículo 108 constitucional, la cual nunca se dio.
1940 28 de febrero	Lázaro Cárdenas del Río	Presidente	Expedición de la Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados. Se considera que conserva principios de la ley de 1896, emitida por Díaz.
1980 4 de enero		Presidente	Expedición de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. De corta duración y no fue aplicada en ningún caso concreto.
1982 31 de diciembre	José López Portillo	Presidente	Se expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CUADRO II
JUICIOS POLÍTICOS

Duración	Nombre	Cargo	Acusaciones	Sentencia
1867-1868	José Antonio Gómez Cuervo	Gobernador de Jalisco	<p>Por omitir la suspensión de una ejecución contra unos plagiarios, emitida por un Juzgado de Distrito, a pesar de que los ejecutados eran criminales.</p> <p>Por no haber dado cumplimiento al auto del juez de distrito de Guadalajara, que declaró abierto el juicio de amparo mandando suspender la ejecución de cinco reos, cuyo hecho estimó culpable el Congreso de la Unión erigido en jurado de acusación (infracción de la ley de 30 de noviembre de 1861 y de la Constitución).</p>	<p>El Jurado falló que la separación de Gómez Cuervo de su cargo, por virtud del veredicto del Congreso de la Unión, sólo ha importado la suspensión del mismo cargo hasta que fuese impuesta la pena por el jurado de sentencia; se da por compurgado al Sr. Gómez Cuervo con el tiempo que lleva de suspensión de su encargo y demás padecimientos sufridos, y en consecuencia, quedará en absoluta libertad y repuesto en su cargo de gobernador constitucional del estado de Jalisco.</p>
1870			<p>Una comisión de diputados le pidió que aclarara las condiciones de las finanzas públicas. Ante su negativa (y pretextando que había terminado el periodo ordinario de sesiones del Congreso), la Asamblea procedió a desconocerlo y nombrar en su lugar a Jesús L. Camarena. Gómez Cuervo hizo caso omiso y se mantuvo adjudicándose facultades extraordinarias, de modo que la discrepancia entre el Ejecutivo del estado y los diputados llegó hasta la capital del país. Ignacio L. Vallarta y Fermín González Riestra pedían a toda costa la destitución de Gómez Cuervo, mientras que Alfonso Lancaster Jones y José María Vigil lo defendían. Gómez Cuervo continuó en el poder gracias al respaldo que le brindó la gran mayoría de los ayuntamientos del estado, pero su mandato llegó a su fin sin que hubiera lanzado la convocatoria para nuevas elecciones. Abandonó el Estado a principios de mayo de 1870.</p>	<p>Benito Juárez, en un documento del 2 de marzo de 1871, le informa a Gómez Cuervo que debe obedecer al Gobernador Camarena.</p>
1868	Julio María Cervantes Aranda	Gobernador de Querétaro	<p>Por infringir los artículos 17, 41 y 109 de la Constitución Federal, al ejercer violencia contra los miembros de la Legislatura, al haber alterando la forma de gobierno que debía regir en el Estado.</p> <p>Los diputados locales intentan un juicio constitucional para despojarlo de su investidura, arguyendo que no era Querétaro, pues había nacido en Puebla.</p>	<p>Se le condenó a un año de suspensión en su empleo, privándolo además de su sueldo.</p> <p>Su juicio lo ganó en el Congreso de la Unión y la Suprema corte de justicia y, regresa por tercera vez a la gubernatura, a continuar su periodo. El 29 de junio, vía telegráfica, el Presidente notifica al Gobernador Interino y a la Legislatura del Estado que se reconoce a Julio</p>

				Cervantes como Gobernador y deben entregarle el gobierno.
1869	Pablo García	Gobernador de Campeche	Por atentar contra la Constitución de 1857, en los artículos 19, 20, 21, 25, 50 y 103.	El Gran Jurado eliminó sólo el artículo 103, ratificando los otros artículos. La Suprema Corte mandó reducir a prisión a García, e impuso la suspensión de los derechos activos y pasivos del ciudadano, por año y medio. (Se contempla en este caso el móvil de una venganza de parte de Joaquín Baranda contra García, es decir, una pugna por el poder entre el Gobernador y el Ayuntamiento, el Congreso y el Poder Judicial)
1869	Siete miembros de la SCJN	SCJN	Por haber declarado inconstitucional un precepto de la ley de Amparo. Se les acusa por extralimitación de facultades, y desconocen la autoridad del Congreso cuando los obliga a comparecer ante él.	Caso del juicio político contra Pablo García, Gobernador de Campeche.
1879	Luis Mier y Terán	Gobernador de Veracruz	El Magistrado Ezequiel Montes solicitó que se diera una excitativa al Ejecutivo para investigar los sucesos ocurridos en el Puerto de Veracruz en la noche del 24 de junio de ese año. Días después hubo varios ejecutados, pese a estar amparado por el Juez Rafael de Zayas Enrique, como Vicente Capmany, Ramón Albert Hernández, Antonio P. Ituarte, Francisco Cueto, Jaime Rodríguez, Lorenzo Portilla y Luis de Alva (quien le había perdonado la vida a Mier y Terán cuando había sido aprehendido por fuerzas letradas). También fueron ejecutados, sin pruebas que respaldaran su sedición, los miembros de la Guardia Nacional del Batallón 25 de Milicianos, Antonio Ruvalcaba y Juan Caro. Algunos detenidos esa noche fueron Carlos Fuero, Bonifacio Topete, Ricardo Suárez, Luis Balinie y Jacinto Carmona, entre otros, aunque se desconoce si fueron ejecutados.	El resultado de la investigación de la Suprema Corte en 1879 se envió al Congreso de la Unión, "porque se trataba de una investigación de violación constitucional dentro de la responsabilidad política; en esa época, la Cámara de Diputados repitió la investigación"; "...lo que investigó en 1879 la Suprema Corte de Justicia no fue la comisión de unos delitos, sino la responsabilidad política que podía haber tenido el gobernador o cualquier otro funcionario en el asesinato de aquellas personas, y la total violación al debido proceso legal." En opinión de Manuel González Oropeza, el que la investigación de 1879 llevada a cabo por la Suprema Corte se haya sometido a la decisión final del Congreso de la Unión, fue lo correcto, puesto que no había en la Constitución o en la ley un reconocimiento explícito de esta facultad. Aunque para el siglo XXI eso ya no es aceptable. El mismo autor señala, "Éste es el origen de la facultad de investigación de la Suprema Corte, que tenemos establecida

				en la actualidad, en el artículo 97 de la Constitución.”
1909	José López Portillo y Rojas	Senador por Jalisco	Acusado por abuso de confianza, falsedad de declaraciones judiciales y fraude no fundado. Se habló también de malversación de fondos.	El juez Everardo Gallado halló méritos para proceder en su contra. Fue conducido a la cárcel, en donde permaneció cinco meses. Para 1911 se convierte el Gobernador de Jalisco.
1918 26 de junio	Agustín Alcocer	Gobernador de Guanajuato	En junio de 1918 comparece ante la Suprema Corte a responder por cargos que una Comisión Investigadora de ese tribunal le formuló “por cuestiones políticas y electorales”. Acusaciones de violación a la Constitución y nepotismo.	En septiembre de 1919 abandona el cargo para acompañar a Venustiano Carranza en un viaje al norte del país. El juicio político no prosperó.
1918 10 de agosto	Pascual Ortiz Rubio	Gobernador de Michoacán	Violación del fuero de un diputado federal	No prosperó el juicio político.
1918 29 y 30 de agosto	Silvestre Mariscal	Gobernador de Guerrero	Siendo gobernador, solicita licencia a la Legislatura para tramitar un empréstito en la ciudad de México. En enero es detenido por el Gral. Macario Hernández, por diversos cargos de índole militar. Se enfrentan los fueros constitucional y militar. Los delitos por los cuales se le acusaba eran militares, y por lo tanto, federales, de ahí que la Comisión de Puntos Constitucionales alegara fuero de Mariscal. Delitos militares: a) abuso de autoridad militar b) desobediencia militar c) extralimitación del mando militar d) usurpación de mando e) insubordinación	No se respetó el fuero y prosperó la acusación. Continuó recluso en la cárcel de Santiago Tlatelolco. No se trató de un juicio político.
1918	Luis J. Zalce	Senador por Zacatecas	Solicita licencia por desempeñar otra comisión o empleo de la Federación: Director del Timbre	
1918	Esteban Baca Calderón	Senador por Jalisco	Se desempeña como Gobernador interino de Colima por unos cuantos días	
1918	Manuel Cepeda Medrano	Senador por Coahuila	Solicita licencia por desempeñar otra comisión o empleo de la Federación: Tesorero de la Federación	
1918	Isaac Arriaga	Diputado por Michoacán	Por supuesta incitación a la rebelión e injurias al Gobernador Pascual Ortiz Rubio. Se alegó que poseía fuero y no se le respetó. Francisco J. Múgica promueve un amparo a favor de Arriaga, de no haberlo hecho, lo hubieran fusilado. (Casos similares con los diputados Salvador Saucedo –1920- y Peña –1923-)	
1919	Andrés Osuna	Gobernador provisional de	Acusado de	Revocación del nombramiento de

27 de abril, 5 y 8 de agosto		Tamaulipas	a) violaciones a la constitución b) incumplimiento de las obligaciones de Gobernador provisional Removido por el Senado. Insubsistencia del nombramiento.	Gobernador Provisional.
1919 24 de septiembre y 17 de noviembre	José Santos Godínez	Gobernador de Nayarit	Ante la Legislatura del Estado se le acusó de: a) Acusado de negarse a publicar las leyes expedidas por la Legislatura al considerarlas inconstitucionales. La Legislatura nombra un gobernador interino y Godínez acude al Senado para plantear el conflicto. La Comisión de Puntos Constitucionales afirma que si tiene competencia y que hay conflicto armado en la entidad. b) Violación del fuero de dos diputados. c) Malversación de fondos.	Se le restituye en el cargo. Aunque la Legislatura promovió amparo contra esta decisión, la Suprema Corte sobreseyó el amparo interpuesto.
1919 29 de noviembre; 1°, 2, 3 y 29 de diciembre	Ernesto Perusquía	Ex-Gobernador de Querétaro	La Cámara de Diputados acordó la procedencia de la acusación. Ésta envió expediente al Senado y designó una Comisión para sostener la acusación. Por su parte la Sección Instructora propuso la declaración de incompetencia del Senado, pues los hechos imputados se consideraban locales y no federales. El Senado, convertido en Gran Jurado, al no estar vinculado por la acusación de la Cámara de Diputados, declaró la inhibitoria de competencia.	No prosperó la acusación.
1919	Varios diputados locales	Diputado por Querétaro	Procedencia de acusación junto al ex-gobernador Perusquía	
1919	-----	Un Juez de Distrito de Tamaulipas	Por haber otorgado un amparo al Gobernador Provisional Andrés Osuna y a su apoderado José García Medrano, cuando la Comisión Permanente del Congreso declaró la insubsistencia del nombramiento. La Comisión de Puntos Constitucionales del Senado, en sesión extraordinaria, confirmó que la Comisión del Congreso contaba con facultades para remover gobernadores provisionales, sin necesidad de recurrir al procedimiento del juicio político.	Cese del juez.
1920 5 de julio	Miguel Álvarez García	Gobernador de Colima	Violación de fuero de un diputado	No prosperó el juicio político.
1924 17 de octubre	Tiburcio Fernández Ruiz	Senador de Chiapas	La Comisión Permanente del Congreso de Chiapas lo designa Gobernador Interino, pero no solicitó licencia previa. Violación al artículo 62 constitucional.	Se le forzó a optar por un cargo.
1926 20 de enero	Emilio Portes Gil	Gobernador de Tamaulipas	Se le acusa de atacar al municipio libre, al haber removido al Ayuntamiento de Jaumave, y haber designado en su lugar a una Junta de Administración	No prosperó.

			Civil. La acusación se sometió a la Comisión Permanente.		
1926 17 de febrero.	Joaquín Rojas Hidalgo	Gobernador provisional de Morelos	No procedió el juicio político. Acusado de no convocar a elecciones. Insubsistencia de nominamiento.	Revocación de su nombramiento como gobernador provisional.	
1926 17 de febrero.	José Guadalupe Zuno	Ex-Gobernador de Jalisco	Se le atribuyen diversos cargos: a) Ataques a instituciones democráticas b) violación al municipio libre. c) Violación de garantías individuales d) Violación a leyes federales (agrarias) e) Rebelión con Enrique Estrada. Se había acordado presentar acusación por la Cámara de Diputados, y en la sesión del Senado del 22 de mayo se rindió dictamen de la Sección Instructora del Gran Jurado, en donde se discutió la deficiencia entre la Constitución de 1857 y la de 1917, con respecto a la responsabilidad de gobernador.	Se propuso inhabilitarlo por un periodo de siete años y seis meses para desempeñar nuevos cargos públicos.	
1927	Víctor Góngora	Senador por Veracruz	Rebelión	El Dictamen de la Comisión de Senado para separar definitivamente de sus funciones se basaba en que estaban vinculados con grupos rebeldes al régimen de Plutarco Elías Calles.	Suspensión definitiva
1927	Anastasio Meneses	Senador por Tlaxcala	Rebelión		Suspensión definitiva
1927	Jesús Azuara	Senador por Hidalgo	Rebelión		Suspensión definitiva
1929	Gobernador	Gobierno de Nayarit	Desaparición de poderes por supuesta responsabilidad penal o política		
1931	Gobernador	Gobierno de Durango	Desaparición de poderes por supuesta responsabilidad penal o política		
1932	Enrique Hernández Álvarez José J. Reynoso	Gobernador de Guanajuato (septiembre de 1931-mayo de 1932) El 30 de mayo asume el cargo, tras la designación por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Guanajuato	Desaparición de poderes por supuesta responsabilidad penal o política.		A raíz de la desaparición de poderes, Reynoso procede a sustituir a los ayuntamientos por Juntas de Administración Civil. En algunos municipios (Salvatierra, Valle de Santiago, Silao, Pénjamo y Romita) tuvo que intervenir la fuerza federal. Posteriormente convoca a elecciones.
1935	Manuel Riva Palacio	Senador por el Estado de México	Por haber acudido al aeropuerto a recibir a Calles, quien volvía de un viaje procedente del extranjero. Delito: sedición		Expulsión
1935	Francisco L. Terminel	Senador por Sonora	Por haber acudido al aeropuerto a recibir a Calles, quien volvía de un viaje procedente del extranjero. Delito: sedición		Expulsión
1935	Bernardo L. Bandala	Senador por Puebla	Por haber acudido al aeropuerto a recibir a Calles, quien volvía de un viaje procedente del extranjero. Delito: sedición		Expulsión

1935	Elías Pérez Gómez	Senador por Morelos	Por haber acudido al aeropuerto a recibir a Calles, quien volvía de un viaje procedente del extranjero. Delito: sedición	Expulsión
1935	Cristóbal Bon Bustamante	Senador por Sinaloa	Por haber acudido al aeropuerto a recibir a Calles, quien volvía de un viaje procedente del extranjero. Delito: sedición	Expulsión
1935	17 Diputados		Expulsión sumaria por su conexión con Plutarco Elías Calles (quien fue expulsado del país el 10 de abril de 1936).	Expulsión
1939	Varios Ministros	SCJN	Se acusó desde la Tribuna de la Cámara de Diputados a varios Ministros de que habían concedido un amparo interpretando incorrectamente a juicio de sus atacantes el artículo 27	No prosperó
1940-1946	Eduardo Suárez	Secretario de Hacienda	Estuvo en peligro de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinara, al menos, la procedencia de su remoción cuando entró en conflicto frontal de opiniones con el entonces Presidente de la SCJN, Salvador Urbina	No prosperó
1946	Ernesto Hidalgo	Gobernador de Guanajuato (1943-1946)	Desaparición de poderes por supuesta responsabilidad penal o política. Caso de las elecciones en León. La Suprema Corte lleva a cabo la investigación de los sucesos sangrientos en esa ciudad. Se decreta la desaparición de poderes.	No se utilizó el juicio político para remover a este funcionario, sino que el Presidente en turno, vía desaparición de poderes provocó esta declaración con la intervención del Senado.
1947	Hugo Pedro González Raúl Gárate	Tamaulipas	Desaparición de poderes por supuesta responsabilidad penal o política	<i>Idem.</i>
1954	Alejandro Gómez Maganda Darío L. Arrieta Mateos	Guerrero	Desaparición de poderes por supuesta responsabilidad penal o política	<i>Idem.</i>
1966	Enrique Dupré Ceniceros Ángel o Solórzano	Durango	Desaparición de poderes por supuesta responsabilidad penal o política	<i>Idem.</i>
1975	Israel Noguera Otero Xavier Olea Muñoz	Guerrero	Desaparición de poderes por supuesta responsabilidad penal o política	<i>Idem.</i>
1975	Raúl Lozano Ramírez Jorge Rojo Lugo	Hidalgo	Desaparición de poderes por supuesta responsabilidad penal o política	<i>Idem.</i>
1998-1999	Jorge Carrillo Olea	Gobernador de Morelos con licencia	La Comisión Instructora de la Cámara de Diputados del Estado de Morelos, erigido en Jurado de Declaración de juicio político, determinó que el gobernador había incurrido en responsabilidad oficial y también decretó la procedencia de arraigo, poniéndolo a disposición del Tribunal Superior de Justicia, el cual determinó que se encontraba impedido para seguir el procedimiento de juicio político por estimar que el gobernador no era sujeto de responsabilidad oficial. El Congreso del Estado inconforme con esa decisión, promovió controversia constitucional.	Removido del cargo para ser sometido al procedimiento para resolver sobre su responsabilidad política. La SCJN determinó que la inmunidad política establecida en la Constitución para el Presidente de la República no es extensiva a los depositarios de los Poderes Ejecutivos de los Estados. El 29 de enero de 2004, integrantes de la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia de Morelos notificaron al ex

			Se alegan como delitos actividades ilícitas del crimen organizado, como el narcotráfico y el secuestro.	governador Carrillo Olea su liberación de los cargos de incumplimiento de funciones públicas y ejercicio indebido de servicio público por falta de elementos.
--	--	--	---	---

Capítulo Quinto

LA FACULTAD SOBRE LA RESPONSABILIDAD PENAL

El fuero constitucional es definido por la jurisprudencia mexicana como una inmunidad del servidor público oponible al Poder Judicial, por la consignación del Ministerio Público de algún delito común.¹⁵² El término de inmunidad (*inmunitas*) se aplica en su sentido originario, desde el siglo XVI, como privilegio o protección contra cualquier acción persecutoria, cuando el acusado se encuentra en un sitio protegido con esa inmunidad.¹⁵³ En el siguiente siglo (XVII), la inmunidad se convierte en una prerrogativa de una persona, particularmente de los diputados y senadores, para evitar la aprehensión y la sustanciación de un proceso penal incoado en su contra.¹⁵⁴

El término de *fuero*, aunque ampliamente mutívoco,¹⁵⁵ fue incluido en el Acta de Reformas de 1847 por Mariano Otero en su artículo 12; no obstante, el mismo Otero utiliza en el siguiente artículo, el 13, el término de "declaración" para significar la resolución del Congreso sobre si ha o no ha lugar a proceder penalmente contra el funcionario aforado. De cualquier manera, la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982 ha adoptado el término de *declaración de procedencia* para referirse a lo que la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia habían denominado como fuero constitucional.

Con todas estas salvedades, el uso del término parece correcto todavía utilizarlo, por lo menos para efectos académicos. Los artículos 74, 109 y 111 de la Constitución lo contemplan y la Ley Federal sobre Responsabilidades de Senadores Públicos lo reglamentan como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tratándose de acusaciones sobre delitos federales. Resulta un acto *jurisdiccional* de la Cámara de Diputados¹⁵⁶ y no *administrativo*,¹⁵⁷ ya que cuenta con la formalidad de un procedimiento jurisdiccional donde se valoran pruebas y argumentos para definir un acto

¹⁵² Tres tesis aisladas de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la *Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación*, y ninguna jurisprudencia firme, definen al fuero constitucional en esos conceptos: Tomo LXXXVIII, páginas 325 (Sacramento Joffre, 8 de abril de 1945), 761 (Pedro Téllez Vargas, 13 de abril de 1946) y 1877 (Carlos A. Madrazo, 28 de febrero de 1946).

¹⁵³ Hacia 1575 este término se refería a las personas acusadas de la comisión de un delito que encontraban refugio en los templos. Por ello se le conoció como *inmunidad eclesiástica*. Concepción Company y Chantal Melis, *Léxico Histórico del Español de México*, México, UNAM, 2002.

¹⁵⁴ Martín Alonso, *Diccionario del Idioma*, 2ª reimp., Aguilar, 1982, p. 2391.

¹⁵⁵ Una docena de significados se explican en el artículo de Mateo Goldstein sobre "Fuero", en *Diccionario Jurídico Omeba*, Buenos Aires, Driskill, Tomo XII, p. 766.

¹⁵⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, 7ª Época, A.R. 4277/77, Héctor Mestre Martínez, 30 de noviembre de 1978, Volúmenes CXV-CXX, 3ª Parte, p. 65-66. Ponente Carlos del Río.

¹⁵⁷ Horacio Duarte Olivares. *Declaración de Procedencia*. Centro de Producción Editorial. 2004, p. 8.

jurisdiccional: la procedencia de someter a un servidor público a una causa penal, suspendiéndolo de su cargo público para estos efectos. Para tal efecto, la Cámara de Diputados debe comprobar el acreditamiento de los delitos imputados al servidor público, así como su probable responsabilidad.

Aunque el constitucionalismo moderno es naturalmente hostil a la inmunidad de los gobernantes,¹⁵⁸ en nuestro país, la confrontación del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, desde nuestros orígenes ha mantenido constante esta inmunidad como una medida de protección hacia las instituciones parlamentarias. Desde su conformación y hasta la Constitución de 1917, el Congreso Mexicano había estado sometido a las amenazas y presiones del Poder Ejecutivo y su Gabinete, para reducirlo a la sumisión y desaparición, como el 31 de octubre de 1822 cuando Pío Marcha disolvió al Congreso por instrucciones de Agustín de Iturbide, y fueron encarcelados los célebres diputados Carlos María de Bustamante, Fray Servando Teresa de Mier, Juan Bautista Morales y José María Luis Mora entre otros;¹⁵⁹ siguiendo con los distintos cuartelazos que clausuraron los Congresos Mexicanos durante el siglo XIX, hasta el encarcelamiento de 84 diputados el 10 de octubre de 1913 por el Ministro de Gobernación, Garza Aldape, quien recibió instrucciones de Victoriano Huerta para consumar su golpe de Estado.¹⁶⁰

El fuero constitucional como está actualmente regulado en México, seguirá siendo útil en la protección de la integridad de los Congresos, sobre todo, porque la persecución e investigación de los delitos es, desde 1900, una función desempeñada por un colaborador del Presidente de la República o de los Gobernadores de los Estados y por lo tanto, no es independiente del Poder que tradicionalmente ha antagonizado con el Poder Legislativo.

No obstante, el sistema constitucional de los Estados Unidos, del cual tomamos los principios del juicio político y la responsabilidad política de los servidores públicos, no cuenta con una institución parecida al fuero constitucional mexicano y la interpretación de la Suprema Corte de ese país ha sido en el sentido que ninguna inmunidad se requiere para sustanciar procesos penales contra miembros del Congreso federal, ya que el principio de igualdad ante la ley, aunado a la imparcialidad de la justicia, hacen esa institución extraña hacia los diputados y senadores, como representantes del pueblo.¹⁶¹ La doctrina tampoco ha encontrado sentido actual en el fuero.¹⁶² Quizá México encuentre en el futuro esta misma solución, en beneficio del Estado de Derecho y del principio de igualdad ante la ley, cuando la procuración de justicia no esté en manos de los Poderes Ejecutivos y sea efectivamente el Ministerio Público una institución independiente

¹⁵⁸ Luis María Díez-Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona, Crítica, 2000, p. 150.

¹⁵⁹ Antonio Zavala Abascal, *Síntesis Histórica del Poder Legislativo*, s/i, 1964, p. 56.

¹⁶⁰ *Idem.*, p. 103; MacGregor Gárate, *op. cit.*

¹⁶¹ "Este país no tiene la tradición de una inmunidad parlamentaria absoluta respecto de acusaciones penales". *United States v. Brewster* 408 US 501. 522 nota 16 (1972).

¹⁶² Laura Krugman Ray, "Discipline through delegation: solving the problem of congressional house cleaning". 55 *University of Pittsburgh Law Review* 389. Invierno de 1994, p. 419.

y eficaz; pero mientras tengamos el sistema actual, el fuero constitucional desempeña una función muy importante.

En un principio, esta inmunidad era un verdadero fuero, pues según el Decreto del 28 de noviembre de 1811 dictado por las Cortes de Cádiz, se disponía que las Cortes integrarían un tribunal "para que con arreglo a Derecho sustancie o determine la causa, consultando a las Cortes la sentencia antes de su ejecución";¹⁶³ de la misma manera, la Constitución de Cádiz en su artículo 128 dispuso que en las causas criminales contra los diputados, no podían ser éstos juzgados sino por el "Tribunal de Cortes".

Este fuero cambió con la Constitución Mexicana de 1824, cuando las causas penales tendrían que ser sustanciadas ante los tribunales competentes, después de que el Gran Jurado de cada Cámara hubiese autorizado la procedencia de dicha causa. Por disposición de los artículos 43 y 44 de dicha Constitución, cada Cámara (de Diputados y de Senadores) sería la encargada de desaforar a sus respectivos integrantes por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Por virtud del artículo 137, sólo la Suprema Corte de Justicia sería la competente de sustanciar el proceso penal después del desafuero, ya que con ello se trataría de evitar la influencia que se pudiera ejercer sobre un juez menor para imponer la responsabilidad penal a un servidor público.

El mismo procedimiento se siguió en las Siete Leyes Constitucionales, y el artículo 50 de la Quinta Ley Constitucional determinó que los efectos del desafuero serían la suspensión del funcionario en el ejercicio de sus funciones y *la pérdida de sus derechos políticos*.

En las discusiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, el diputado Francisco J. Villalobos aclaró en la sesión del 11 de diciembre de 1856, que si al desaforado se le imponía penal corporal por haberse comprobado su responsabilidad penal por el juez, sería removido del cargo; en caso contrario, si el acusado recibiera una sentencia absolutoria, volvería a ejercer su cargo.¹⁶⁴ Esta intencionalidad operó en 1947 cuando el senador por Michoacán, Félix Ireta, quien había sido desaforado y después de un proceso cercano a un año de duración, se le exculpó y volvió a su curul en el Senado, dándole la bienvenida su entonces colegislador Adolfo López Mateos.¹⁶⁵

Se discute en la actualidad, si una licencia otorgada por la autoridad competente, en particular por la Cámara a la que se integre el acusado, provoca la transferencia del fuero constitucional al suplente que entre en funciones y, en consecuencia, el diputado o senador se le priva de esa inmunidad. Varias

¹⁶³ *Derechos de! Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Volumen I, Tomo 10, p. 732.

¹⁶⁴ *Idem.*, p. 778.

¹⁶⁵ *Vid. infra* este caso del Senador Ireta Viveros.

ejecutorias y tesis de la Suprema Corte de Justicia responden de manera negativa a esta hipótesis:

1. La licencia concedida a un diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de desafuero, para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la Cámara, dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que el diputado no ha sido desaforado legalmente, y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privado de su libertad, por la comisión de los hechos delictuosos que se le imputen. *SJF*, 5ª Época, Tomo LXXXVIII, p. 761.
2. Es necesario insistir en que la licencia concedida a un Diputado para separarse de su puesto, no implica privación de su fuero, o sea de la prerrogativa que nuestra Ley Constitucional le otorga en forma refleja del derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos legislativos, pues que siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no porque se les conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común, y tal beneficio, que descansa en el interés público, tiende a proteger al órgano colegiado para que sea inviolable. *SJF*, 5ª Época, Tomo LXXXVIII, p. 325.
3. Tampoco tiene relevancia el hecho de que el suplente en ejercicio y el propietario con licencia, disfruten simultáneamente de la prerrogativa, porque la Constitución la otorga no en razón del número de los componentes del Congreso, sino para garantizar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes de la Unión, asegurando así la integridad del régimen federal de gobierno que la propia Constitución adopta. No privando la licencia al Legislador, del fuero que lo protege, como integrante del Poder a que pertenece, se llega a la forzosa conclusión de que tal prerrogativa sólo concluye por muerte, por renuncia del cargo, por el transcurso del término durante el cual debe ejercerse la función o porque el interesado no se presente a rendir la protesta durante el término de treinta días que señala el artículo 63 de la Constitución Federal, en la especie. *SJF*, 5ª Época, Tomo LXXXVIII, p. 1877.

De esta manera, se concluye la interpretación judicial de que la licencia no sufre al desafuero o a la declaración de procedencia, sino que constituye simplemente una autorización para que el servidor público no desempeñe sus obligaciones inherentes al cargo público, sin perder su investidura, tal como el significado laboral lo sugiere.¹⁶⁶ Esta interpretación es significativa ya que precisamente el fuero opera frente a los tribunales y si el máximo Tribunal del país ha dado esta interpretación debemos acreditarla de manera plena. Inclusive, la Suprema Corte ha interpretado que el fuero se extiende a los *presuntos* diputados, es decir, cuando todavía no han sido confirmados como funcionarios electos por la autoridad correspondiente,¹⁶⁷ lo cual confirma que el fuero opera a partir del día de la elección, tal como se detallaba en el artículo 43 de la Constitución de 1824.

¹⁶⁶ Manuel Osorio y Florit, "Licencia", *Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit.*, Tomo XVIII, p. 698.

¹⁶⁷ Tal como se determinó en la Tesis aislada visible en el *SJF*, 5ª Época, Tomo III, p. 500. Isaac Arriaga, 17 de agosto de 1918.

En el caso de desafuero de René Bejarano, a pesar de la gran oposición ejercida sobre la Sección Instructora, el 4 de noviembre se votó por la suspensión de esa inmunidad, implicando que un diputado, en este caso ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aún con licencia gozaba de fuero, y por lo tanto, era procedente el estudio y resolución de la declaración de procedencia.

Lo anterior no precluye, por supuesto, la contraria interpretación que el legislador quiera dar a su propio fuero y limitarlo, para despojarlo ante una licencia aprobada a uno de sus miembros, tal como se consulta en la iniciativa presentada el 7 de septiembre de 2004, que pretende limitar el fuero constitucional cuando se goza de una licencia. En la sesión del Senado de la República del 9 de noviembre de dicho año diversos senadores opinaron de forma favorable hacia la iniciativa.

Sin embargo, consideramos que una institución tan vetusta como el fuero, no debería ser eliminada a través de la puerta falsa de las licencias, pues sería desvirtuar ambas instituciones. Si los cargos de elección popular se han considerado irrenunciables, con poca consideración hacia las renunciaciones que han sucedido de Presidentes de la República como la de Porfirio Díaz el 25 de mayo de 1911 y la de Pascual Ortiz Rubio el 2 de septiembre de 1932, creo que sólo la renuncia al cargo debe equivaler al retiro del fuero correspondiente, y para ello, debe contemplarse en la ley esta posibilidad. Las licencias son por naturaleza temporales, las renunciaciones son definitivas y permitirían la sujeción del servidor renunciante al proceso penal enfrentado, de manera inmediata para probar su inocencia y limpiar su prestigio si la acusación ha sido objeto de un infundio.

Por otra parte, la licencia no debe eliminar el fuero tal como lo ha interpretado correctamente la Suprema Corte de Justicia. Ante el caso de flagrancia o de abrumadoras evidencias en contra del servidor con fuero, si éste no renunciara, debiera votarse sumariamente y no dilatarse el procedimiento por ser la declaración de procedencia un asunto de obvia y urgente resolución. Nuevamente el caso Bejarano nos muestra las tensiones provocadas por un procedimiento que se dilató ocho meses desde la presentación de la solicitud de desafuero hasta su resolución el 4 de noviembre de 2004. España no reconoce esta inmunidad cuando se sorprende a un parlamentario en verdadera flagrancia y permite su detención inmediata con base en el artículo 71, fracción 2, de la Constitución de 1978.¹⁶⁸

La declaración de procedencia debe ajustarse en la ley a plazos más cortos y a reglas flexibles a criterio de la sección instructora, pues aunque es un acto jurisdiccional, su resolución no prejuzga sobre la culpabilidad del servidor, sino sólo autoriza a que la jurisdicción ordinaria del Estado determine o no dicha culpabilidad, lo cual es de orden público. La notoriedad que ganan los desafueros y las presiones a que se ven sometidos los jueces en la sustanciación del

¹⁶⁸ Desde el decreto del 26 de junio de 1790, España autoriza la detención de los diputados y senadores cuando se les sorprende en delito flagrante. Ángel Manuel Abellán, *El Estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, 1992, p. 19-23.

procedimiento, debieran considerarse razones suficientes para que tal como en 1824 y en la actualidad en algunos países como España,¹⁶⁹ si la causa no se sustancie ante el Máximo Tribunal de país, por ser éste ahora un Tribunal Constitucional, sí por los Tribunales Colegiados de Circuito y no ante los jueces de distrito, para evitar los temores fundados de presiones sobre el juzgador y mayores garantías para el servidor inculpado.

Por supuesto, una vez juzgado el caso, no debería proceder el indulto,¹⁷⁰ tal como las declaraciones de procedencia son a su vez, inatacables.

La nueva realidad política del país exige reglas claras y el ejercicio de las funciones constitucionales de manera expedita, pero observando las garantías de un debido proceso legal. Los servidores con fuero deben tener esta garantía para la protección de la división de poderes e inmunidad parlamentaria, pero una vez cerciorados por los tribunales competentes de su responsabilidad penal, debieran ser sancionados con mayor rigor, pues el delito que comete un ciudadano no es igual de grave que el mismo delito cometido por un servidor público con fuero, aquél ofende a la sociedad, pero éste ofende a la Nación.

Consideramos al fuero no como un privilegio, ni siquiera como inmunidad, sino tan sólo como una prelación de competencias. El término es mutívoco, cambió en 1932 por el de "Declaración de procedencia",¹⁷¹ pero el término anterior sigue teniendo uso común, por lo que se seguirá utilizando en este capítulo. El problema de los fueros de guerra y constitucional para nombrar los existentes, y eclesiástico y de comercio para designar a los extintos, se reduce a saber, en caso de conflicto, cuales son los tribunales competentes para resolverlo. Una característica común de los fueros implica reglas de competencia en razón de los sujetos.

Un fuero, en su concepción moderna, implica la aplicación de reglas, por lo general punitivas o sancionadoras, a un individuo perteneciente a cierto cuerpo o grupo. Para tal efecto, el fuero requiere de ordenamientos especializados (*v.gr.*: Código de justicia militar y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos) así como de órganos jurisdiccionales *ad hoc* previstos con anterioridad (*v.gr.*: Consejos de Guerra y las Cámaras del Congreso erigidas en jurados).

El respeto por los fueros de los servidores públicos, debe implicar no sólo el cuidado de las formalidades previstas, sino también la existencia de medios coactivos para los supuestos de su violación. La doctrina de la Constitución de 1857 sostenía y aprobaba la disposición del artículo 1043 del Código Penal de

¹⁶⁹ La vigente ley española del 9 de febrero de 1912, reglamentaria del entonces artículo 47 de la Constitución de 1876, otorgó al Tribunal Supremo de ese país jurisdicción para la sustanciación de las causas criminales enderezadas contra diputados y senadores. Díez-Picazo, *op. cit.*, p. 144.

¹⁷⁰ Consúltense los efectos nocivos de un indulto ante el caso de la responsabilidad penal de un funcionario con fuero, en el "Asunto Matera" de 1969, que en España provocó un gran escándalo e inconformidad. Díez-Picazo, *op. cit.*, p. 148.

¹⁷¹ Manuel González Oropeza, *Declaración de Procedencia*, en: *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Vol. J, T. I., LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 1997, p. 319-321.

1871, mediante la cual se sancionaba con destitución del cargo y pago de multa al juez o magistrado que por causa de delitos comunes procediera contra los funcionarios con fuero sin que haya precedido el desafuero.¹⁷²

Esta disposición, aunque buena en su concepción, resulta corta en su alcance ya que las violaciones al fuero constitucional mayormente no provienen de los jueces, sino de las autoridades administrativas, tanto locales como federales. Para asegurar el respeto al fuero constitucional debe entonces procurarse que se instituyan medidas sancionadoras para estas autoridades. Al respecto podría pensarse en considerarse como causal de responsabilidad política, la violación del fuero constitucional. Explicando dos casos pertenecientes a esta etapa se pueden entender las graves consecuencias de las violaciones al fuero.

El diputado Isaac Arriaga es detenido en Morelia, Michoacán, por supuesta incitación a la rebelión e injurias contra el Gobernador Pascual Ortiz Rubio. El diputado Cayetano Andrade solicita a la Comisión Permanente, el 10 de agosto de 1918, que el Congreso haga lo necesario para hacer respetar el fuero del diputado. El acuerdo de la Comisión fue no en el sentido de actuar en ejercicio de las funciones de Congreso para hacer respetar el fuero de uno de sus integrantes y preservar así la inmunidad parlamentaria, sino la designación de una Comisión encabezada por Juan Sánchez Azcona para solicitar al Presidente su intervención ante las autoridades de Michoacán y otorgarle la libertad al diputado. Carranza, por su parte, manifestó a la comisión que, en virtud de que el Procurador General de Justicia del Estado ya había ejecutado la acción penal en su contra, tocaba al diputado ejercer sus defensas ante los tribunales competentes. No obstante que se violaba de manera flagrante a la Constitución, se confiaba en las defensas que adujera el encausado *a título particular* (así como se anota). Para colmo, en una actitud incomprensible, el presidente de la Comisión permanente, Eduardo Neri, indicó que con el hecho de haber nombrado la comisión dirigida por Sánchez Azcona, "la Comisión Permanente ha salvado su responsabilidad ante la historia". Finalmente, de no haber sido por el amparo promovido por Francisco J. Múgica a favor de Arriaga, éste hubiera sido fusilado. De esta manera se atacaban con medios para proteger garantías individuales, las violaciones contra el fuero constitucional que menoscaban directamente nuestras instituciones republicanas. Durante esta primera etapa, las violaciones al fuero de diputados resultaron un supuesto recurrente. Al respecto podemos citar los ejemplos del diputado Salvador Saucedo, quien fuera aprehendido por el gobernador de Colima, Miguel Álvarez García¹⁷³ y del diputado Peña, ventilado en la sesión de la Comisión Permanente el 23 de febrero de 1923.

Un segundo ejemplo, el cual es digno de considerar en forma detallada, consiste en el caso del Gobernador del Estado de Guerrero, General Silvestre Mariscal. Él había sido declarado Gobernador constitucional el 14 de julio de 1917, y el 12 de diciembre del mismo año pedía licencia a la Legislatura para tramitar un

¹⁷² Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, 1a. reimp., UNAM, 1978, p. 359-360.

¹⁷³ *Diario de los Debates de La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, 5 de julio de 1920.

empréstito en la ciudad de México. El 25 de enero de 1918 es detenido por el general Macario Hernández por diversos cargos de índole militar, y el 27 de enero de 1918 es consignado ante el Tribunal Militar. El propio gobernador informa a la Comisión Permanente del Congreso que se encuentra detenido en la cárcel de Santiago Tlatelolco. Este caso es realmente interesante porque por primera vez se enfrentan dos fueros: el constitucional y el militar.

La Comisión de Puntos Constitucionales discutió si los delitos imputados eran del orden federal o no, ya que según la ley de 1896 se establecía la responsabilidad de los Gobernadores, resultante del artículo 120 constitucional, por infracciones a la Constitución y a las leyes federales. La Comisión concluía que los delitos militares al ser federales (artículo 73, fracción XIV) sí era competente el Congreso para conocer del posible desafuero del Gobernador y, en consecuencia, sustraerlo de la justicia militar. El dictamen de la Comisión, rendida el 29 de agosto de 1918, establece que no es necesario convocar, sesiones extraordinarias del Congreso porque consideraba que la propia Comisión Permanente contaba con las facultades necesarias para hacer respetar la impunidad de los altos funcionarios de la Federación, ya que “el fuero constitucional está establecido por un alto fin político social: que no desaparezca la autoridad pública que no se cometa ningún ataque contra el gobierno democrático representativo.”

La Comisión citó la opinión de Vallarta de que los gobernadores son responsables ante el Gran Jurado por las infracciones a las leyes federales. Asimismo, el dictamen establece que ante la comisión de delitos federales, la Suprema Corte de Justicia ha determinado en la ejecutoria de fecha 4 de febrero de 1875 que gozan de fuero incluso los diputados y magistrados locales.

El diputado Sánchez Pontón atacó el dictamen de la Comisión pues consideraba que Mariscal tenía el fuero suspendido en función del otorgamiento de la licencia de la legislatura. El diputado se fundó en el artículo 110 constitucional que contempla la suspensión del fuero cuando un funcionario desempeña comisiones ajenas a sus funciones propias. Sánchez Pontón afirmó que el Gobernador no se encontraba desempeñando las funciones de mediador en la tramitación de un empréstito, como lo había concedido la Legislatura, sino que había entrado a desempeñar indebidamente funciones militares. Sánchez Pontón llegó a afirmar que la licencia de la Legislatura era nula ya que ésta no podía conferir legalmente dicha comisión; además, el diputado aseveró que Mariscal no era un gobernador en funciones, pues ya funcionaba un Gobernador interino el cual sí era depositario del fuero constitucional. A favor del dictamen se pronunció el diputado Rueda Magro, argumentando que una licencia no podía suspender el fuero. Sin embargo, el 30 de agosto de 1918 se desechó el dictamen y no se respetó el fuero de Mariscal.

Es de considerarse que el mando de fuerzas militares que se arrogó el General Mariscal debió equipararse a las comisiones públicas de que habla el artículo 110 de la Constitución y que, en consecuencia, no gozaba de fuero en el momento en que fue aprehendido; sin embargo, la frase final del artículo menciona que para

que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá proceder con arreglo a lo dispuesto por el artículo 109, es decir, al desafuero. El general Mariscal debió reintegrarse a sus funciones de Gobernador al término de su licencia, el 12 de febrero de 1913; sin embargo, dicho retorno no fue posible a que desde el 23 de enero del mismo año estaba recluso en la cárcel de Santiago Tlatelolco. A partir de entonces debió procederse a solicitar su libertad y a iniciar el procedimiento del desafuero enunciado en el ya citado artículo 109 constitucional.

El hecho de estar aprehendido no implicaba de ninguna manera un obstáculo para proceder conforme al procedimiento del desafuero, ya que una frustrada iniciativa de reforma al artículo 110 constitucional del 7 de octubre de 1947, que proponía dicho obstáculo, fue desechada precisamente porque una situación de hecho, no consolida un supuesto que debe operar en favor del servidor. Esta reforma proponía en la parte conducente:

Terminada la licencia o la separación del encargo, deberá procederse con arreglo a lo mandado en los artículos 109 y 111; pero si al propio alto funcionario se le hubiera declarado formalmente preso cuando no gozaba de fuero, no podía regresar a sus funciones salvo el caso de sentencia absolutoria o de otra resolución judicial que lo libere del proceso.¹⁷⁴

Resulta un supuesto de delicado tratamiento. Al proceder una legislatura al desafuero del gobernador éste, en lugar de acatar la decisión, puede evadirla al solicitar del Senado su intervención para resolver una cuestión política entre los poderes del estado, según lo prescribe el artículo 76, fracción VI, constitucional o incluso puede pedir el auxilio federal al ejecutivo federal pretextando un conflicto armado (artículo 122 constitucional).

En este supuesto está el caso del gobernador José Santos Godínez del Estado de Nayarit. La Legislatura lo desaforó por negarse a publicar las leyes expedidas por considerarlas inconstitucionales. En el transcurso del problema se supone que la Legislatura se había coludido con el jefe de operaciones militares en el Estado, General Francisco Santiago, a quien nombra como Gobernador interino el 18 de marzo de 1919, pero que no satisfacía los requisitos para dicho cargo. Godínez acude al Senado y plantea el conflicto político. El 24 de septiembre de 1919 la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado rinde dictamen en el sentido de que sí tiene competencia para dirimir dicha controversia pues hay un conflicto armado en el Estado.

El 25 de septiembre del mismo año el senador Rodríguez propone que se "corra" vista a la Legislatura del dictamen para que, ésta justifique el procedimiento de desafuero. El 23 de octubre se dictaminó resolviendo el conflicto y restituyéndolo en su cargo. Este fue el primer conflicto político resuelto por el Senado a partir del nuevo orden constitucional.

¹⁷⁴ Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano*, tomo VIII, p. 214.

La Legislatura, por su parte, sometió un escrito negando la naturaleza del conflicto político con el gobernador y afirmando que por tratarse de responsabilidad política la solución del problema compete exclusivamente a ella. Argumentaba que la negativa a publicar las leyes aprobadas constituía una infracción expresa al artículo 70, fracción I, de la Constitución de Nayarit. Además, la Legislatura promovió amparo contra la decisión del Senado de reponer al Gobernador en su cargo. Aunque el juez de distrito acordó la suspensión provisional, también procedió a solicitar a la Suprema Corte de Justicia la excusa para conocer el asunto. El 7 de julio de 1920 la Suprema Corte sobreseyó el amparo interpuesto. Meses antes, el 10 de diciembre de 1919, el senador Cutberto Hidalgo solicitó la destitución del juez de distrito que había otorgado la suspensión provisional.

En este caso se planteó por primera vez la posible intervención del Congreso o del Senado en las decisiones de responsabilidad de las Legislaturas locales. Los acuerdos de desafuero no debieran, por principio, ser revisables por las instancias federales, pues de esta manera se revocaría fácilmente la responsabilidad de los funcionarios a nivel local, toda vez que se haría consistir en un problema político que trasladaría la decisión al Senado. Godínez, en efecto, se había hecho acreedor a la remoción, por parte de la Legislatura, debido a que había incumplido sus funciones de publicar y hacer cumplir las leyes aprobadas por la Legislatura. El Senado en caso de intervenir hubiera ratificado la sanción a Godínez y, de haber confirmado la colusión con el jefe de operaciones militares, hubiera procedido a solicitar al Presidente de la República la aplicación de la sanción correspondiente, por lo que respecta al militar.

En una segunda etapa de la evolución, en ejercicio de facultades extraordinarias para legislar en materia penal y procesal penal conferidas el 31 de diciembre de 1936 al presidente de la República, éste publica la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales* el 28 de febrero de 1940. Después de 23 años de ausencia de reglamentación, la esperada ley de responsabilidades de 1940 no conserva un favorable juicio crítico por la doctrina.¹⁷⁵

Se considera que la ley de 1940 conserva los principios de la ley de 1896, cayendo por consiguiente en contradicciones con las disposiciones constitucionales. El primer problema serio al que se enfrenta la ley, según Cárdenas, es que confiere a la Cámara de Diputados facultades de investigación cuya decisión sobre el desafuero trae como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes. Esto es considerado como una violación al artículo 21 constitucional que asigna el monopolio de la acción penal al Ministerio Público.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Juan José González Bustamante, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, Ediciones Botas, 1946, p. 110 y ss.; Cárdenas, *op. cit.*, p. 63 y ss.

¹⁷⁶ Cárdenas, *op. cit.*, p. 73 a 76.

La experiencia de los casos de desafuero ha demostrado que son los propios jueces en materia penal quienes antes de librar el auto de formal prisión, solicitan a la Cámara de Diputados la iniciación del procedimiento de desafuero. De esta manera se procedió para el caso del entonces diputado Manuel Riva Palacio ventilado el 15 de diciembre de 1931 en la Cámara de Diputados y cuya decisión fue en el sentido de no haber lugar a proceder, pero que cuatro años después como senador, sería sancionado con "la pérdida del carácter político", sanción por demás, inconstitucional. De igual manera se procedió en la petición de desafuero contra los diputados Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre, discutida en la Cámara de Diputados el 17 de enero de 1945. Otro caso lo ilustra el del senador Félix Ireta Viveros desaforado el 22 de octubre de 1947 por la Cámara de Diputados.

Raúl Cárdenas considera que, debido al monopolio de la acción penal del Ministerio Público, la Cámara de Diputados, a pesar de las disposiciones inconstitucionales de la ley reglamentaria de 1940, no tiene facultades para investigar los delitos imputados de un alto funcionario y ponerlo a disposición del juez competente. Y en efecto, por el sistema de la persecución de delitos establecido en la Constitución de 1917, que introdujo la disgregación de las funciones del Ministerio Público del juez penal, la Cámara de Diputados no debe someter de manera directa al funcionario desaforado ante los órganos jurisdiccionales. Este error existente hasta antes de las reformas constitucionales al artículo 111 de 1983, fue subsanado en los siguientes términos: "Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley".¹⁷⁷

Esta etapa se caracteriza por un menor número de casos de responsabilidad de servidores públicos. Es también notorio el hecho que si la primera etapa se caracterizó por una mayor práctica de juicios políticos o de sus tentativas, esta siguiente etapa se caracteriza por la existencia exclusiva de desafueros; es decir, la primera etapa puede diferenciarse por la aplicación de la responsabilidad política a la cual se le define y determinan límites, mientras que la siguiente etapa observa práctica de responsabilidad penal.¹⁷⁸ Estas consideraciones deben observarse como estrictamente formales, ya que por lo general las causas reales de un caso típico de responsabilidad política como puede ser el de Zuno de 1926 o el de los cinco senadores de 1935, es precisamente la misma que subyace en los casos típicos de responsabilidad penal como el de Biébrich de 1976, y que es la *voluntad política* para fincar responsabilidad, que se traduce en la aprobación o fomento de las instancias políticas decisorias del país para que una acusación prospere en contra de un servidor público.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Secretaría de Gobernación. *Renovación moral de la sociedad*, 1983, p. 31; Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 1004 y ss.

¹⁷⁸ Véase el Cuadro III sobre diversos casos de responsabilidad penal de los funcionarios públicos.

¹⁷⁹ Tanto el caso de Biébrich como el de Ireta se incluyen en el cuadro referido en la nota anterior.

Durante este periodo también fue expedida la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados*, publicada el 4 de enero de 1980. Esta ley tuvo una corta duración y no fue aplicada por el Congreso en ningún caso concreto. A esta ley le siguió la vigente *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, publicada el 31 de diciembre de 1982, la cual delimita esta segunda etapa del régimen de responsabilidad de funcionarios.

La *Ley de Responsabilidades* de 1940 provocaba confusiones entre la naturaleza de los delitos oficiales y comunes. De esta manera, la ley de 1940 era una ley de índole penal que tipificaba delitos cualificados en razón del sujeto activo. En el caso de los diputados Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre de 1945, se dictaminó por la sección instructora del Gran Jurado que, a pesar de que una conducta estuviera tipificada en la Ley de Responsabilidades no por ese sólo hecho se debía considerar como un delito oficial y proseguirse en consecuencia, un juicio político.¹⁸⁰ El dictamen se refiere a qué debe entenderse por delitos oficiales:

...los que comete el funcionario o empleado público, relacionados directamente con la función inherente al cargo que desempeña, de modo que el delito oficial se configura por la actividad ilícita del funcionario o empleado público realizada dentro de la función o con motivo de ella, y que viola la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña.¹⁸¹

De esta manera, la ley de 1940 incluía algunos delitos cometidos por funcionarios así como los delitos oficiales. Actualmente, con mayor precisión, la ley de 1982 elimina la referencia a los delitos en atención al sujeto activo y su tipificación se deja al Código Penal según las reformas publicadas el 5 de enero de 1983, en las cuales se asigna el título décimo del Código para la determinación de la tipicidad de los delitos cometidos por servidores públicos.

Cabe reiterar además, que los llamados “delitos oficiales” son infracciones graves de índole política, cuya decisión corresponde al Congreso de la Unión, órgano político y la sanción resultante es de la misma naturaleza. La doctrina americana ha explicado que si bien son denominados delitos y guardan un procedimiento penal, esta circunstancia obedece a razones históricas, recuérdese el doble carácter penal y político del *impeachment* inglés, así como a que si bien una decisión política, su resultante no deja de ser una sanción o una disposición punitiva, por lo cual es razonable emplear la terminología de derecho penal.

Mencionamos anteriormente que el fuero no es un privilegio; sin embargo, en el mismo caso de Madrazo *et al.*, la Suprema Corte (SJM, 5ª Época, T. LXXXVII, p. 1877 y ss.) determinó que el fuero no es "un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta", por lo que el fuero no es

¹⁸⁰ Cárdenas, *op. cit.*, p. 223.

¹⁸¹ *Idem.*, p. 229.

renunciable ya que es "una prerrogativa parlamentaria de orden público".¹⁸² Este punto fue decidido ya que los diputados inculcados habían solicitado licencia para separarse del cargo, para someterse voluntariamente a la jurisdicción del juez con fecha 1° de febrero de 1945. Dichas solicitudes fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y el procedimiento de desafuero quedó incompleto sin haberse votado el dictamen que consultaba la procedibilidad de las órdenes de aprehensión.

Este elemento fue el que finalmente decidió a favor de los diputados, ya que en el recurso de revisión planteado ante la Suprema Corte ésta decidió que se había violado el artículo 109 constitucional en contra de los diputados, pues no habían sido debidamente desafueros. Su propia licencia, que se entendía, como una renuncia a su fuero, era de considerarse nula en lo absoluto.

Al respecto coincidimos con la decisión de la Suprema Corte de que el fuero no es un derecho. Sin embargo, como el fuero es una emanación o consecuencia de un alto cargo de la federación, éste al ser renunciable puede, de igual manera, la consecuencia ser renunciable. La propia decisión de la Corte reconoce que la "prerrogativa" del fuero concluye por renunciar al cargo, entre otras causas. De esta manera es legítimo deducir que si el cargo es renunciable o puede ser objeto de suspensiones o licencias (artículo 62 constitucional), con mayor razón el fuero que es su consecuencia. La renuncia definitiva del cargo o la renuncia provisional del fuero son posibles precisamente en función de que la persona no tiene un *ius ad officium*.¹⁸³ La institución del allanamiento en derecho procesal es válida y la contestación o reconvención no es forzosa para todos los demandados, a pesar de que sean de orden público las disposiciones de derecho procesal. Las actitudes que puedan asumir los funcionarios acusados por la comisión de delitos, no se restringe a defender automáticamente la existencia de un fuero, ya que la función política del fuero es la protección del funcionario contra represalias o acusaciones temerarias.

Si un funcionario inculcado decide pedir licencia para someterse a la acción de los tribunales comunes, no está reconociendo su responsabilidad penal, puesto que el desafuero no prejuzga sobre la misma, sino que está renunciando a un procedimiento que constituye un requisito de procedibilidad, atendiendo al principio de economía procesal. Pero lo más importante es considerar al fuero como una consecuencia del cargo y al ser éste renunciable, debe serlo, en consecuencia, aquél.

No obstante, el precedente del caso Madrazo *et al.* influyó para que, en uno subsecuente, el del senador Félix Ireta Viveros, del 22 de octubre de 1947, se inhibiera en solicitar licencia a pesar de su expresa intención:

¹⁸² *Idem.*, p. 234.

¹⁸³ Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, FCE, 1978, p. 90 y ss.

Mi carácter de senador de la República me inviste de fuero. Desde el principio, cuando comenzó a imputármese la comisión de hechos delictuosos, quise despojarme de este impedimento legal y formulé solicitud de licencia ante el Senado de la República. Las circunstancias de que, por falta de conocimientos legales, no haya sabido que al separarme de las funciones que he venido desempeñando al amparo de una licencia, no signifiquen la privación del fuero constitucional, ha dado lugar a interpretaciones equivocadas en relación con el propósito que siempre me ha animado.¹⁸⁴

La defensa de Ireta fue *sui generis*, ya que no podía solicitar que se desechara el desafuero, porque el senador deseaba precisamente lo contrario, de tal manera se concentró sólo en probar la inocencia del General, anticipando así los argumentos que desarrolló ante los tribunales comunes.

En la iniciativa presidencial de 7 de octubre y 31 de diciembre de 1947 sobre la reforma constitucional de los artículos sobre responsabilidad, se propuso que el fuero se suspendería en tanto que los suplentes de diputados y senadores hubieran entrado en funciones. Esta reforma, de haber prosperado, hubiera aclarado la situación de las licencias ya que el hecho de su disfrute y sus consecuencias con el fuero han producido los debates que en los casos anteriores se pretende ilustrar. La propuesta de la reforma pondría fin al debate sobre la naturaleza de licencias, comisiones y ausencias que en muchas ocasiones son de difícil enunciación; en su lugar, al establecer un hecho objetivo, como lo es el llamamiento de los suplentes, se hubiera establecido el principio de que tan pronto como el suplente entrara en funciones, por acuerdo de la Cámara respectiva, entonces el fuero sería retirado del propietario. Esta regla merece ser intentada en la realidad mexicana.

Verdaderamente, el problema de la licencia resultó un falso planteamiento de litigantes habilidosos en el caso de Madrazo *et al.*, según se comprobó por el éxito del recurso planteado ante la Corte.

De esta manera, aunque el fuero no es un derecho, tampoco es una prerrogativa inseparable del funcionario; en nuestro concepto, el fuero es un atributo del cargo, es una consecuencia del mismo por disposición constitucional, si el cargo es renunciable o susceptible de suspensión o licencias, forzosamente lo es el fuero.

En el caso Madrazo *et al.*, se adujo que el fuero es irrenunciable por ser de interés público su conservación. Este argumento está incompleto, ya que el fuero al ser un requisito de procedibilidad, tal como se le ha determinado a través de la ley de 1982, lo es para proteger al servidor público de represalias políticas o acusaciones temerarias, pero, en virtud de que la responsabilidad de funcionarios es una institución fundamental en un sistema democrático y republicano, su alta finalidad de protección debe ceder ante una más noble finalidad: la de perseguir y sancionar la responsabilidad penal y así, permitir que los funcionarios sean

¹⁸⁴ Cárdenas, *op. cit.*, p. 258. Recordemos que el entonces senador Adolfo López Mateos le dio la bienvenida luego de ser exculpado en 1848.

juzgados conforme al principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 13 constitucional. Tal como lo ha expuesto Manuel Herrera y Lasso: "De prerrogativa de la persona, se ha convertido en privilegio de la función".¹⁸⁵

El desafuero tiene como objetivo permitir que una acción penal ejercida en contra del funcionario, prosiga su curso legal ante tribunales. Durante el sistema de la Constitución de 1857, como la Cámara de Diputados llevaba a cabo la fase de instrucción del proceso e investigaba con exclusividad los hechos, la decisión de desafuero sí implicaba la destitución del funcionario.¹⁸⁶ Ésta constituye una diferencia con el sistema vigente de la Constitución de 1917, ya que el procedimiento del desafuero no prejuzga sobre la responsabilidad penal del funcionario. La consecuencia de una decisión de desafuero es la suspensión del cargo del funcionario encausado y su sometimiento al tribunal penal conforme a lo determinado por el artículo 38, fracción II, de la Constitución que establece la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, y en consecuencia, de los funcionarios, por estar sujeto a un proceso criminal y por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión. Sin embargo, la suspensión no es la remoción del cargo, ya que ésta procede por sentencia ejecutoriada. En el caso Ireta, el entonces diputado Alejandro Gómez Maganda mencionó:

La Cámara no prejuzga, lamenta profundamente que uno de los miembros del Senado, de nuestra estimable y respetable Cámara colegisladora, tenga que abandonarnos para ponerse a disposición de su juez, pero la misma Ley de Responsabilidades y Funcionarios y Empleados Públicos de la Federación señala que si el acusado puede reivindicarse ante la justicia, él puede con todo derecho, sin menoscabo de su honorabilidad ni de su dignidad, volver al seno de la Cámara a la que pertenece y yo, interpretando al sentir de la Comisión interpretándolo así, creo el sentir de los señores diputados, así lo deseo.¹⁸⁷

Estos deseos se realizaron cuando el 28 de abril de 1951 el juez de distrito absolvió a Ireta. En la nueva toma de protesta de ley como senador el 30 de noviembre del mismo año, éste fue elogiado y exhortado por el entonces senador Adolfo López Mateos. Este es el único ejemplo de nuestra historia en el cual un funcionario inculcado, una vez absuelto, es reintegrado a sus funciones.

En esta etapa se propuso una reforma constitucional que mereció una buena acogida. Paradójicamente fue una de las iniciativas presidenciales que no han prosperado. El 7 de octubre de 1947, Miguel Alemán propuso reformas a los artículos constitucionales sobre responsabilidad de funcionarios. Entre las modificaciones planteadas resaltan:

a) Procedencia del juicio político sobre "infracciones contra la organización y seguridad de la Nación" en lugar de las infracciones a la Constitución y a las

¹⁸⁵ Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales*, México, Jus, 1964, Segunda Serie, p. 236.

¹⁸⁶ *Idem.*, p. 42 y 85.

¹⁸⁷ Cárdenas, *op. cit.*, p. 291.

leyes federales. De esta manera, se reducen considerablemente las causas por las cuales pueden ser enjuiciados políticamente los funcionarios.

b) Se incluye al jefe del Departamento del Distrito Federal como sujeto de responsabilidad.

c) Se amplía el periodo de disfrute del fuero del presidente haciéndose efectivo desde la declaratoria de elección.

d) Se aumentan las causales de responsabilidad presidencial a los atentados contra, el "legítimo funcionamiento de los poderes Legislativo y Judicial".

e) Se establece la regla de la mayoría del número total de los miembros de la Cámara para proceder la formal acusación ante el Senado, en casos de responsabilidad oficial.

f) Se equipara la suspensión del fuero a todo caso en el cual se llame a los suplentes para entrar en funciones tratándose de miembros del Congreso.¹⁸⁸

Con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del 31 de diciembre de 1982, podríamos caracterizar a una nueva etapa que seguramente consolidará las tendencias de la anterior como la del predominio de la ahora denominada "declaración de procedencia" (desafuero) sobre el juicio político y que probablemente iniciará la modalidad de fincar responsabilidad penal del funcionario después de haber concluido "su encargo, es decir la responsabilidad penal *a posteriori*.

Esta última característica ya estuvo presente en el caso Biébrich, así como en el caso de Jorge Díaz Serrano, decidido en vía de desafuero el 30 de julio de 1983. El primero, el caso de un ex -gobernador ya sin fuero mientras el segundo de un ex-funcionario sin fuero, director de PEMEX, al de senador con fuero. Los hechos imputados habían sido cometidos en ocasión a sus antiguos encargos y la responsabilidad penal fincada se ha hecho con posterioridad a sus gestiones.

La reforma al artículo 114 constitucional, publicada el 28 de diciembre de 1982, ha determinado que la prescripción para la sanción penal sea de conformidad con las leyes penales, pero que en ningún caso será inferior a tres años contados a partir de la separación del funcionario de su cargo, sin importar la causa de la misma; es decir, desde el término natural de sus funciones hasta la remoción por juicio político, pasando por renuncia al cargo.

La Ley de Responsabilidades de 1982 es cuidadosa de eliminar la palabra fuero para evitar así la connotación de privilegio o inmunidad a favor del servidor público. La declaración de procedencia es una expresión neutra que tiene sus antecedentes en la práctica del Congreso de decidir en el sentido de "haber o no lugar a proceder" en contra de un funcionario y que se establece en el primer párrafo del artículo 111 constitucional. Por otra parte, el mismo artículo dispone que la resolución de la Cámara no *prejuzga los fundamentos de la imputación*, lo cual ha sido un principio tradicionalmente aceptado.

¹⁸⁸ *Derechos del pueblo mexicano*, t. VIII *passim*; Herrera y Lasso, *op. cit.*, p. 25-27.

No obstante, en el caso Díaz Serrano se ha afirmado que el procedimiento de averiguación, llevado a cabo por la sección instructora del Gran Jurado, desplegó verdaderas facultades jurisdiccionales reservadas al Poder Judicial.¹⁸⁹ Esta observación que opera en la realidad merece comentarios.

Es de considerarse que toda averiguación y valoración de los elementos probatorios, que acrediten supuestos hechos delictivos, implica efectivamente una decisión de naturaleza muy similar a las acordadas por un juez. Sin embargo, la existencia de un procedimiento jurisdiccional no supone que el Congreso se convierta en juez para transformarse de "mal legislador en peor juez", ya que el juez decide formal y materialmente sobre la culpabilidad. Puede pensarse que en la decisión de la Cámara de Diputados subyace la decisión formal de la culpabilidad del funcionario; sin embargo, constitucionalmente, a partir de 1917 la Cámara de Diputados no vincula con su declaración de procedencia (desafuero) al órgano jurisdiccional, el cual sí decidirá formal y materialmente la culpabilidad, por lo que debe inmediatamente determinar la sanción aplicable.

La naturaleza jurisdiccional del procedimiento declaratorio de procedencia constituye desde los antecedentes americanos, un medio para garantizar un "debido proceso legal" al funcionario inculcado y, de esta manera, poder rendir declaraciones, pruebas y hacer las pesquisas necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

La sustanciación de un procedimiento de responsabilidad ante la Cámara de Diputados es tan trascendente, que debe verificarse el ejercicio de las mismas garantías que son aplicables a los ciudadanos. La igualdad ante la ley opera para el servidor público y éste como ciudadano goza igualmente de las garantías de ser oído previamente. Perjudica tanto a la Nación la ausencia de responsabilidad como el abuso de la misma.

La justicia política es así tan compleja como la administración de justicia en general: la jurisprudencia puede marcar el camino, como la experiencia parlamentaria lo debe hacer tratándose de la responsabilidad de los servidores públicos, de allí la importancia de su análisis.

¹⁸⁹ José Barragán, "Las lecciones de Díaz Serrano", en: *Revista de Revistas*, no. 3837, 10 de agosto de 1983.

CUADRO III
JUICIOS DE RESPONSABILIDAD PENAL

Nombre	Cargo	Fecha	Acusaciones	Tipo	Resultado
ETAPA 1942-1982					
Carlos Ortega Zavaley	Senador por Querétaro	27 de octubre de 1942	Comisión del delito de homicidio. Asesinó el día anterior coberde y villanamente, según frse textual, al señor Alejo Pérez y Pérez, en una banca del costado norte del jardín "Álvaro Obregón" a las afueras de un cine, en Querétaro.	Desafuero.	Se desaforó al senador y el caso se puso a disposición del fuero común. Fue el segundo caso en la historia en que se desaforaba a un senador.
Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre	Diputados por el Distrito Federal	17 de enero de 1945	La Sección Instructora del Gran Jurado señaló que, a pesar de que una conducta estuviera tipificada en la Ley de Responsabilidades, no sólo por eso se debía considerar como un delito oficial y proseguirse, en consecuencia, un juicio político. Acusados de a) Cohecho. b) Falsificación de documentos, como tarjetas de braseros e irregularidades en la contratación de los mismos.	Desafuero.	Solicitaron licencia la cual tuvo los efectos del desafuero, pues se sometieron a la jurisdicción de los tribunales comunes. Llevaron su caso a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues fueron presos sin ser antes desaforados; se decide amparar a los quejosos, quienes abandonaron la prisión después de ocho meses de estancia.
Félix Ireta Viveros	Senador por Michoacán	22 de octubre de 1947	Acusado de la comisión de hechos delictuosos: a) Delito de falsificación de documentos. b) Uso de documentos falsos y c) Tentativa, punible de fraude. Aunque intentó despojarse del fuero al tramitar licencia ante el Senado, se le indicó que no se le privaba de esa prerrogativa parlamentaria de orden público.	Desafuero.	Prosperó el desafuero. El juez de Distrito absolvió a Ireta Viveros, por lo cual una vez probada su inocencia, tomó protesta de ley como Senador el 30 de noviembre de 1951. Es el único caso de un funcionario inculpado, que una vez absuelto, se reintegra a sus funciones constitucionales.
Carlos	Ex-	Enero de 1976	a) Delito de robo.	Responsabili-	Decidido a favor del quejoso en vía

Armando Biébrich Torres	gobernador de Sonora	había renunciado el 25 de octubre de 1975	b) Peculado. c) Abuso de autoridad. d) Incumplimiento del deber legal. Sustanciado ante los órganos jurisdiccionales del Estado, en primera instancia. Decidido en amparo.	dad penal de un ex-funcionario.	de amparo.
Oscar Flores Tapia	Gobernador de Coahuila	21 de julio de 1981. Renunció el 11 de agosto	Enriquecimiento inexplicable.	Desafuero.	Aseguramiento de bienes. Se interrumpió con la renuncia.
ETAPA 1982-2010					
6. Jorge Díaz Serrano	Senador por Sonora	30 de julio de 1983	Peculado por 35 millones de dólares.	Desafuero.	Al tener fuero constitucional como legislador, fue necesario un juicio de procedencia ante la Cámara de Diputados para podérselo retirar; la Cámara se reunió constituida el 30 de julio de 1983 y tras escuchar los argumentos de la PGR y del propio Díaz, votó mayoritariamente por el desafuero, siendo de inmediato arrestado. Permaneció en prisión por cinco años.
Rubén Figueroa Alcocer	Gobernador de Guerrero	1995	Homicidio múltiple		No prosperó.
Roberto Madrazo Pintado	Gobernador de Tabasco	1995	Narcotráfico, lavado de dinero, peculado y delitos fiscales		No prosperó.
2004-2005	Andrés Manuel López Obrador	Jefe de Gobierno del Distrito Federal	En 2004 se responsabilizó al gobierno del Distrito Federal de violar una orden judicial que exigía la suspensión de la construcción de una calle en un terreno expropiado años atrás por gobiernos anteriores. Aunque los trabajos fueron suspendidos, se alegó	Desafuero.	El desafuero se consumó el 7 de abril de 2005. Ante las protestas populares, Vicente Fox terminó por anunciar la marcha atrás de su gobierno en el proceder contra López Obrador.

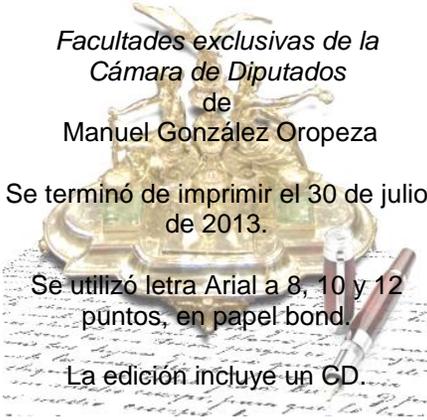
			<p>que el cumplimiento de la orden había sido dilatorio y se responsabilizó directamente a López Obrador por ello. En el año 2004 el gobierno federal solicitó, por medio de la Procuraduría General de la República, un juicio de desafuero al Congreso de la Unión, para que López Obrador respondiese ante la justicia por sus presuntas responsabilidades. En enero de 2005 se envía el caso al congreso para la evaluación. En marzo el gobierno federal inició los medios de campaña contra López Obrador. El 1 de abril de 2005 un subcomité de cuatro diputados permitió el voto del desafuero completo en la cámara de diputados, lo que se ejecutó seis días más tarde. Después de una larga sesión en la cual López Obrador acusó a Fox de estar detrás del proceso, la Cámara de Diputados votó para quitarle el fuero por 360 a 127 (con dos abstenciones), con el PRI y el PAN a favor del desafuero y el PRD, partido de López Obrador, unánimemente en contra de la resolución. A la sesión solo fueron 488 de los 500 diputados, aunque al parecer uno llegó demasiado tarde para votar. Después del voto de los diputados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (el cuerpo legislativo local) debía votar sobre el desafuero. Sin embargo, los diputados federales discutieron que el congreso fuese el cuerpo apropiado para considerar dicho proceso. La Suprema Corte</p>	
--	--	--	--	--

			acordó considerar ambas súplicas, permitiendo que López Obrador siguiera siendo jefe de gobierno mientras continuaba el proceso.		
Julio César Godoy Toscano	Diputado por Michoacán	2009-2010	Acusado de delincuencia organizada y enriquecimiento con recursos de procedencia ilícita (no justificó el manejo de 24 millones de pesos).	Desafuero.	Luego de haber sido electo diputado, Godoy se mantuvo oculto hasta que, de manera subrepticia, se presentó varios meses después a rendir la protesta de ley en la Cámara de Diputados. Tiempo después a solicitud de la PGR se inicia el procedimiento de desafuero; hasta la fecha permanece prófugo de la justicia mexicana.

Índice

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

<i>Prefacio</i>	1
<i>Capítulo primero</i> Reseña histórica de la Cámara de Diputados	5
<i>Capítulo segundo</i> La Cámara de Diputados como Colegio Electoral	33
<i>Capítulo tercero</i> Facultad presupuestaria	109
<i>Capítulo cuarto</i> La facultad de Responsabilidad Política	135
<i>Capítulo quinto</i> La facultad de la Responsabilidad Penal	179
<i>Índice</i>	201



*Facultades exclusivas de la
Cámara de Diputados
de
Manuel González Oropeza*

Se terminó de imprimir el 30 de julio
de 2013.

Se utilizó letra Arial a 8, 10 y 12
puntos, en papel bond.

La edición incluye un CD.