

Quórum

Legislativo



Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

84

ENERO - MARZO 2006

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Ma. Marcela González Salas y Petricioli

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Pablo Gómez Álvarez

Integrantes

Dip. Emilio Chuayffet Chemor

Dip. José González Morfín

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari

Dip. Alejandro González Yáñez

Dip. Jesús Martínez Álvarez

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Alfredo del Valle Espinosa

**Secretario de Servicios Administrativos
y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

**Coordinador Editorial del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Lic. Luis Alfonso Camacho González

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López



**Comité del Centro de Estudios de
Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Pablo Franco Hernández

Secretarios

Dip. Israel Raymundo Gallardo Sevilla

Dip. Mayela Quiroga Tamez

Integrantes

Dip. Sergio Alvarez Mata

Dip. Federico Barbosa Gutiérrez

Dip. Tomás Cruz Martínez

Dip. Rafael Flores Mendoza

Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro

Dip. Rebeca Godínez y Bravo

Dip. Héctor Humberto Gutiérrez De la Garza

Dip. Jorge Legorreta Ordorica

Dip. Germán Martínez Cázares

Dip. Aldo Mauricio Martínez Hernández

Dip. Fidel René Meza Cabrera

Dip. Jaime Miguel Moreno Garavilla

Dip. Arturo Nahle García

Dip. Raúl Leonel Paredes Vega

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez

Dip. Pedro Vázquez González

EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS, ASI COMO SUS TÍTULOS Y, EN SU CASO, FOTOGRAFÍAS Y GRÁFICOS UTILIZADOS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.

INDICE GENERAL

EDITORIAL	7
PASTORCITO DE GUELATAO Juan Ramírez Marín	9
¿SON ACTUALMENTE SOSTENIBLES LAS RAZONES QUE EXISTIERON PARA OTORGAR AL SENADO LA FACULTAD EXCLUSIVA DE APROBAR LOS TRATADOS INTERNACIONALES? Juan Manuel Hernández Licona	97
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Marineyla Cabada Huerta	153
REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO. ANTECEDENTES, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS. Cecilia Licona Vite	177
DESECHOS TELEFÓNICOS Juan Ramírez Marín	259
SOBERANÍA, DEMOCRACIA Y SOCIEDAD. LA NECESARIA VINCULACIÓN DE ESTOS CONCEPTOS EN BENEFICIO DEL ESTADO MEXICANO. Rubén Jesús Lara León. Rubén Jesús Lara Patrón.	265

EDITORIAL.

En el entorno del fuerte interés que sobre los procesos políticos del país para este año concentra justificadamente la atención de los actores políticos y de la población en general, los investigadores e invitados del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados (CEDIP) nos acercan para este número de Quórum una variada selección de colaboraciones que, como siempre, quedan a la consideración de nuestros lectores.

Convencidos de que la vida institucional se fortalece sin medidas en el tiempo, a partir de las nuevas o renovadas exigencias por parte de los diferentes agentes sociales que válidamente plantean ante los órganos republicanos de gobierno la concordia y el progreso nacional con democracia, sabemos que las tareas del Congreso Mexicano son de fundamental importancia, no tan solo por ser la institución de real confluencia de las fuerzas políticas del país, sino porque es ahí donde formal y objetivamente se documenta la discusión nacional, lo que conlleva al control político de las propias instituciones.

El estudio de los diferentes temas que tienen que ver con la organización y funcionamiento de las instituciones oficiales permite contribuir con todos los esfuerzos de reflexión al respecto, y en esa labor, el CEDIP continúa con su tarea.

Ahora bien, para la conformación de este número, adicionalmente, hemos tenido presente - no podríamos haberlo dejado de hacer así -, que 2006 es Año del Bicentenario del Natalicio del Benemérito de las Américas, Don Benito Juárez García, en cuya razón la primera de las colaboraciones de esta ocasión se refiere al prócer bajo la óptica de su importantísima aportación jurídica y las ulteriores seis se sitúan dentro del marco del quehacer legislativo.

El segundo estudio que contiene este ejemplar explora las razones que condujeron a que la Constitución consagre como facultad exclusiva para el Senado aprobar los tratados internacionales, bajo la reflexión de que a la luz de la propia Constitución, dichos instrumentos forman parte de la legislación federal mexicana y la expedición de ésta esencialmente compete a las dos Cámaras.

La tercera participación se refiere a las relaciones entre los poderes Legislativo y Judicial, tema que en los años recientes ha cobrado relevancia con motivo de los asuntos de concurrencia contenciosa entre ambos y en general entre los tres poderes de la Unión.

Encontraremos luego el estudio al tema siempre vital de la revisión de la Cuenta Pública Federal, mismo que con sus complejidades técnicas tanto

interesa a la sociedad y que coloca a la Cámara de Diputados en el vértice de esa responsabilidad constitucional.

El subsecuente estudio se refiere a la legislación aplicable a los servicios de telefonía, mismos que por su elevadísima demanda constriñen a la existencia de un régimen jurídico cada vez más preciso. Encontraremos aquí variados señalamientos sobre el tema, que nos acercan a diferentes aspectos de su casuística.

El sexto documento, con el que cerraremos este número, nos habla de la soberanía, la democracia y la sociedad, bajo la argumentación conceptual y práctica de que es a través de la verdadera vinculación de estos cuerpos políticos como en conjunto pueden servir mejor a los fines del Estado Mexicano.

Me parece que la dedicación y el esfuerzo de nuestros autores es digno de todo encomio, mismo que suscribo con el agrado de siempre.

DR. ALFREDO SALGADO LOYO.
DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP.

PASTORCITO DE GUELATAO

Juan Ramírez Marín*

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

F ue denegada a Maximiliano, Miramón y Mejía la gracia del indulto. En la mañana del 19 de los corrientes deben ser ejecutados.	59
E n adelante no será posible mirar con desdén a la República Mexicana.	59
P oco hay que esperar...de los poderosos, porque...se respetan,...se temen y los débiles son los únicos sacrificados.	63
H oy todos los hombres de corazón están unidos y resueltos a seguir la lucha hasta conseguir el triunfo definitivo de nuestra causa.	68
L a libertad y la paz se consolidarán por la fiel observancia de nuestras instituciones.	69
T odo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.	72
N adie tiene el derecho de apelar a las armas para resolver a balazos las cuestiones electorales y es un deber de todos acoger y respetar el fallo de la mayoría.	72
L a República quiere gozar de paz bajo el amparo de la Constitución y de las leyes.	78
N unca ha tenido mi administración, ni podría tener otra norma de conducta que no sea el fiel respeto a la voluntad nacional.	81
L a ley ha sido siempre mi espada y mi escudo.	84
Y o sé que los ricos y poderosos ni sienten, ni menos procuran remediar las desgracias de los pobres.	87
D entro de muy breve tiempo entregaré al elegido del pueblo, el poder, que sólo he mantenido como un depósito confiado a mí responsabilidad por la Constitución.	89
A quí seguimos sin novedad, pero agobiados por la miseria.	92
B ibliografía.	93
A péndice.	95

Pastorcito de Guelatao

“Hijo del pueblo, yo no lo olvidaré; por el contrario, sostendré sus derechos...”¹

Hacer un estudio sobre Juárez resulta muy difícil, porque hay tantos, que pareciera que ya todo está escrito y tratar de ser innovador parece empresa imposible.

Recuerdo que en tercer año de primaria mi maestra nos contó de un pequeño pastorcito zapoteca huérfano que tocaba una flauta de carrizo, mientras cuidaba un rebaño de ovejas en las afueras de un pueblito olvidado en la agreste sierra de Oaxaca.

Después supimos de su viaje a pie a la capital del Estado, de sus enormes esfuerzos por hablar español y estudiar; de ese afán de progreso y de ese espíritu de lucha que lo llevaron hasta la presidencia del país y el resto de la historia que todos ya conocemos.

El tiempo pasó, me hice hombre y en la permanente agitación de la vida citadina, olvidé muchas cosas inútiles para la dura brega cotidiana. Pero entre aquello que guardé para siempre en mi memoria; lo que nunca olvidaré, como millones de otros pequeños mexicanos más, fue la emotiva historia de ese niño campesino; por eso hoy, a doscientos años del natalicio de Benito, evoco esa imagen que mi maestra platicó, cuando yo también era niño.

No pretendo en este trabajo hacer una biografía de Juárez, pues hay muchas y muy buenas y no soy historiador. Tampoco un ejercicio de alabanzas al Benémérito de las Américas, que ya ese título las concedió en su momento, o de críticas, que ya también tiene suficientes y además estamos celebrando su cumpleaños.

Intentaré revisar a “vuelo de pájaro” el complejo período de la historia del país que el licenciado Juárez vivió; como tradujo su concepción sobre la ley y la justicia a sus actos de gobierno y de qué manera logró influir hasta hoy en todos nosotros; desde el punto de vista netamente jurídico.

En razón de lo extenso del tema, únicamente analizaré muy someramente algunas de las principales leyes juaristas; las demás las enlistaré por años (incluyendo algunas notas en algunas de ellas), lo que nos dará ciertamente una perspectiva fugaz, pero enriquecedora, de la amplia y trascendente labor legislativa juarista. Esa lista comprende leyes, decretos y reglamentos.

El texto completo de las normas anteriores, así como las circulares,

¹Benito Juárez, al tomar posesión como gobernador de Oaxaca, 1849. Dice su biógrafo Ralph Roeder: “...avaro de palabras, el Presidente (Juárez) no las malgastaba...” (Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 2, SEPANAL, México, 1971, pp. 68-69). No obstante, he recurrido a algunas de sus frases para titular cada uno de los capítulos de este trabajo. Así, literalmente Juárez nos hablará, con sus palabras y sus obras.

acuerdos, resoluciones administrativas, órdenes, instrucciones y bandos, incluyendo sus respectivos textos, pueden consultarse en los tomos correspondientes de la colección *Dublán y Lozano*.

Al revisar la obra legislativa juarista, podemos hacernos una idea muy clara de los acontecimientos históricos de ese período; así, analizando la legislación promulgada podemos saber que asuntos, que problemas, que temas estaban en la agenda nacional en esos días. No necesitamos consultar una narración histórica, pues las propias normas nos develan los acontecimientos, las preocupaciones y la actitud de esos hombres. Esas normas hablan por sí mismas y nos dan un panorama concreto y específico, sobre la época.

Para complementar esa perspectiva jurídica, en cada capítulo inserté algunas notas históricas, para que el lector pueda ir comparando las leyes y los acontecimientos de cada período; ambos corren paralelos; ambos forman parte de una sola realidad; ambos se nutren mutuamente y se imbrican en una densa trama.

Eso no es ninguna sorpresa, pues la ley es expresión de la realidad y a la vez, intento de encauzarla y ordenarla, conforme a ciertos valores en una época determinada. Así, esa legislación nos muestra, con rigor normativo, con economía de palabras, con precisión de objetivos, la importancia de la obra juarista.

“Yo me resigné a mi suerte, sin exhalar una queja, sin cometer una acción humillante....”²

El **18 de octubre de 1821**, a un mes escaso de consumada la Independencia de México, Benito ingresa al seminario a estudiar gramática latina. En **1824** se promulga la 1ª Constitución Federal y Benito comienza a estudiar filosofía; en **1827** concluye el curso de Artes y comienza el de Teología. Ese año se inaugura el Colegio de Ciencias y Artes, primera escuela laica en el Estado. En agosto de **1828** Benito ingresa al nuevo Colegio a estudiar jurisprudencia y en **1830** se hace cargo de la cátedra de Física, como sustituto.

En **1831**, después de muchas noches de estudio y de desvelo, Benito inició su vida profesional como abogado; fue litigante y defensor de indios pobres, por lo que una ocasión le tendieron una celada, que lo llevó a la cárcel. Dos años más tarde, Juárez es electo diputado al Congreso local. El **13 de enero de 1834** presenta examen de jurisprudencia práctica ante la Corte de Justicia estatal y obtiene el título de abogado. Es designado Magistrado interino en la Corte de Justicia estatal. En la ciudad de México cae el gobierno

²B. Juárez, *Apuntes para mis hijos*, 2ª edición, Asamblea Legislativa del D. F., México, 2004, p. 157.

de Valentín Gómez Farias, lo que provoca la caída del gobierno de Oaxaca. Juárez es relevado del cargo y confinado en Tehuacan.

En **1835** Juárez regresa a Oaxaca y se dedica nuevamente a su profesión.

En **1841** es nombrado juez local de primera instancia del ramo civil y de hacienda, en la ciudad de Oaxaca.

El **31 de julio de 1843** Benito y Margarita Maza se casan. En **1844** Juárez es nombrado Secretario del Despacho de Gobierno y después fiscal segundo del Tribunal Superior del Estado. En **1845** es electo por unanimidad diputado por la Asamblea Departamental.

En **1846** se disuelve la Asamblea Departamental por el golpe militar del general Paredes. En Oaxaca una junta de notables designa a tres personas (una de ellas es Juárez), para hacerse cargo del Ejecutivo. El Gobierno general decide que cese esa Junta y Juárez regresa a la fiscalía. Es designado presidente del Tribunal Superior de Justicia. En diciembre marcha a la capital, como representante por Oaxaca para reformar la Constitución de 1824.

En su primera intervención política, votó a favor de la propuesta de hipotecar los bienes del clero para obtener recursos para la defendernos de la invasión norteamericana. En agosto regresa a Oaxaca. El 29 de noviembre es electo gobernador del Estado: el **primer gobernador indio** en la historia de México. El 12 de agosto de **1848** es reelecto como Gobernador.

En **1850** muere su hija Guadalupe de apenas 2 años. La ley prohibía enterrar en las iglesias, salvo a la familia del gobernador, pero Juárez sepulta a su hija en el cementerio, como ejemplo, por razones de salubridad y queda establecida la costumbre.

En agosto de **1852** concluye su período como gobernador. En **1853** es nombrado Director del Instituto de Ciencias y Artes y catedrático de Derecho Civil. El 25 de mayo es detenido por órdenes del gobierno federal de Santa Anna. El 4 de junio llega a Tehuacán, donde se queja de su injusta detención.

Al día siguiente arriba a Jalapa, destino de su prisión. El 19 de septiembre es reaprehendido en Puebla, en camino a Huamantla (donde debía confinarse) y trasladado a San Juan de Ulúa, donde el día 29 queda incomunicado. El 9 de octubre es desterrado a Europa y embarcado enfermo en el paquebote inglés Avon, pero desembarca en Cuba. El 18 de diciembre parte de La Habana a Nueva Orleáns, donde arriba el día 29.

En **1854** sobrevive fabricando puros en el exilio, mientras Juan Álvarez se levanta contra Santa Anna con el Plan de Ayutla.

“No reconozco otra fuente de poder más que la opinión pública.”³

A fines de julio de **1855**, Juárez arriba a Acapulco. Triunfa el Plan de Ayutla y renuncia Santa Anna. Juan Álvarez desconoce el gobierno, se designa un Consejo con representantes de cada Estado. Juárez representa a Oaxaca. Álvarez es nombrado presidente y el 6 de octubre designa a Juárez como Ministro de Justicia e Instrucción Pública.

El primer acto del gobierno emanado de este Plan, encaminado a modificar el *statu quo* en las relaciones Estado-Iglesia y a impulsar la Reforma, estuvo constituido por la *Ley sobre administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios* del 23 de noviembre de **1855**, que Juárez, elaboró en su breve paso como Ministro de Justicia y que sería conocida como Ley Juárez.

Hasta ese año, la justicia se impartía en México exactamente igual que durante los tres siglos de la Colonia; existían diferentes tribunales especiales, que atendían los asuntos según la condición, clase social, ocupación y riqueza de las personas, donde era frecuente que los litigios se resolvieran a favor de quien tenía más influencias, poder o riqueza (lo que en ocasiones infortunadamente sigue sucediendo actualmente).

Incluso la ley separaba a los mexicanos en clases sociales: blancos, indios, mestizos, mulatos y otras castas; para cada estamento se determinaban derechos específicos, pero la sociedad en su conjunto estaba dividida, pues los menos gozaban de privilegios que las mayorías no tenían.

Para la época en que se publicaron las *Ordenanzas de Intendentes* (**1786**), cuyo objeto fue precisamente unificar y organizar todos los ramos de la administración pública colonial, encontramos los siguientes órdenes de tribunales:

1. Fuero común o justicia real u ordinaria.
2. Juzgado de indios.
3. Fuero de Hacienda, subdividido en 14 juzgados especiales.
4. Fuero eclesiástico y monacal.
5. Fuero de la bula de la Santa Cruzada.
6. Fuero de diezmos y primicias.
7. Fuero mercantil.
8. Fuero de minería.
9. Fuero de mostrencos, vacantes e intestados.
10. Fuero de la Acordada.
11. Fuero de la Santa Hermandad.
12. Fuero de la Inquisición.
13. Fuero de residencias o pesquisas y visitas.
14. Casos de Corte y otros recursos al Consejo de Indias.
15. Fuero de Guerra (2), todo lo que sumaba 31 órdenes de tribunales, sin contar algunos de poca importancia, pero que ejercían jurisdicción, como el Protomedicato, el juzgado de matrículas de San Blas, el juzgado de Estado y Marquesado del Valle, el de gallos, el de pelota, los conservadores de algunos mayorazgos, etc.

³Discurso de Juárez al asumir la Presidencia Constitucional, el 15 de junio de 1861.

⁴Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 2, SEPANAL, México, 1971, pp. 68-69.

Esta nueva organización subsistió hasta la Constitución de Cádiz de 1812, que suprimió los fueros, excepto los de hacienda, eclesiástico, militar, el de minería y el mercantil, que perduraron, con altibajos, hasta la época juarista.⁴

En particular persistieron dos clases privilegiadas, que contaban con tribunales especiales propios, que no sólo juzgaban a sus miembros, sino a todo aquel que tuviera un conflicto judicial con uno de ellos: el clero y los militares.

Así por ejemplo, si un particular rentaba su casa a un militar o a un sacerdote, y éste no le pagaba la renta, el arrendador tenía que demandar a su inquilino ante los tribunales militares o eclesiásticos, en vez de acudir a la justicia civil, lo que provocaba procedimientos inequitativos y fallos parciales.

Conciente de esa manifiesta inequidad que prevalecía en la administración de justicia, Juárez propuso suprimir todos los tribunales especiales, salvo los eclesiásticos y militares, pero reduciendo la competencia de éstos a asuntos disciplinarios de los miembros del clero y del ejército, estableciendo la **igualdad de todos los mexicanos** ante la ley.⁵

Este ordenamiento hizo que los tribunales eclesiásticos dejaran de conocer en los negocios civiles y sólo continuasen conociendo de los delitos comunes de los individuos de su fuero. Además, se federalizaron las disposiciones relativas a la reducción de los fueros y se estableció la renunciabilidad del fuero eclesiástico en los delitos comunes.

La Ley Juárez⁶ se ocupó del restablecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, con sus respectivas competencias, así como de la creación del Tribunal Superior del Distrito y de la organización de la justicia civil y criminal del Distrito y Territorios; también reformó algunas normas procesales.

Sin embargo, según Antonio Martínez Báez (en el ensayo que elaboró para el centenario de esta Ley), siendo importantes todos estos temas, la trascendencia revolucionaria de la ley juarista residió en **dos artículos** contenidos en el capítulo de *Disposiciones Generales* y en un **artículo transitorio**, que además **no** tenían ningún carácter desquiciador, sino que incluso pudieran considerarse moderados y se ajustaban con estricto apego a las reglas formales de la técnica y de la lógica jurídica; a la soberanía nacional y a la igualdad jurídica, base esencial de toda organización democrática. Estos preceptos fueron:

“Artículo 42.- Se suprimen los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. Los tribunales eclesiásticos cesarán de conocer en los negocios civiles y continuarán conociendo de los delitos comunes de individuos de su fuero, mientras se expide una ley que arregle este punto. Los tribunales militares cesarán también de conocer los negocios civiles y conocerán

⁵José Manuel Villalpando, **Benito Juárez**. Planeta de Agostini, México, 2002, pp. 25-27.

⁶México, 23 de noviembre de 1855. Promulgada el 25 de noviembre de ese año.

tan solo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra. Las disposiciones que comprende este artículo son generales para toda la República y los Estados no podrán variarlas y modificarlas. **Artículo 44.-**El fuero eclesiástico, en los delitos comunes, es renunciable.”

En congruencia con lo anterior, el **artículo 4º transitorio** dispuso: “Los tribunales militares pasarán igualmente a los jueces ordinarios respectivos, los negocios civiles y causas criminales sobre delitos comunes, lo mismo harán los tribunales eclesiásticos con los negocios civiles en que cesa su jurisdicción.

No obstante que hoy esas normas nos parezcan indiscutibles, en su época causaron una airada protesta, sobre todo del clero; obispos y arzobispos lanzaron pastorales y escribieron al Gobierno en tono airado, pero la ley se mantuvo en vigor.⁷

En síntesis, la Ley Juárez tiene la siguiente estructura y contenido⁸:

Artículo	Tema/contenido
2º-14	Suprema Corte (SC) , integrada por 9 Ministros y 2 fiscales. 5 Ministros suplentes. Abogados, mayores de 30 años. En ejercicio de sus derechos, sin haber sido condenados a pena infamante. Dividida en 3 Salas permanentes. Personal de cada Sala. Facultades de la Corte.
15-22	Corte Marcial (CM) . La SC se erigirá en CM, asociándosele 7 oficiales generales y un fiscal, para conocer causas criminales puramente militares o mixtas. Se compondrá de 3 salas de Justicia (una se llamará de Ordenanza): de 1ª, 2ª y 3ª instancia. Habrá 3 Ministros suplentes. La Sala de ordenanza tendrá una Secretaría.
23-29	Tribunal Superior del Distrito (TSD) , se compondrá de 5 Magistrados y 2 fiscales. Abogados, mayores de 30 años, en ejercicio de sus derechos, sin haber sido condenados a pena infamante. Habrá 5 Ministros suplentes. El Gobierno designará al Presidente. Se dividirá en 3 Salas: 2 unitarias de 2ª instancia y una con 3 magistrados, que conocerá en 3ª. Empleados que compondrán cada Sala. Conocerá de las causas de responsabilidad de los jueces de 1ª instancia y de los menores de la ciudad de México.
30-32	Tribunales de Circuito (TC) y Juzgados de Distrito (JD) : Se establecen los TC de México (será la Sala colegiada del Tribunal Superior del Distrito); el TC de Culiacán; el de Guadalajara y el de Mérida: Se establecen JD en Sinaloa; Guadalajara, México; el de Querétaro y Guanajuato; Campeche; Michoacán, Oaxaca, San Luis y Zacatecas.

⁷Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 2, SEPANAL, México, 1971, pp. 71-72.

⁸Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 2, SEPANAL, México, 1971, pp. 98-115.

33-41	<p>Juzgados de 1ª instancia en el Distrito y Territorios, Los juzgados de lo civil y criminal del Distrito continuarán bajo la forma que actualmente tienen. En el territorio de Baja California, en Sierra Gorda y en la Isla del Carmen habrá un solo juzgado civil y criminal. El Territorio de Colima tendrá un solo Partido Judicial y el de Tlaxcala 2. Territorio de Tehuantepec sujeto al gobierno de Veracruz y Partido Judicial de Balancán sujeto al gobierno de Tabasco.</p>
41-50	<p>Disposiciones generales. Se suprimen los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. Se suprimen auditorías de guerra de las Comandancias generales. El fuero eclesiástico en los delitos comunes, es renunciable. Los jueces del fuero común conocerán de los negocios de comercio y minería, sujetándose a las ordenanzas y leyes de cada ramo. Los gobernadores y jefes políticos ejercerán facultades económico-coactivas que las ordenanzas de minería concedían a las Diputaciones territoriales. Ningún juez o magistrado podrá ser suspenso o removido sin previa causa justificada en el juicio respectivo. El Gobierno nombrará Presidente y Vicepresidente de la SC, magistrados, fiscales, jueces y demás empleados del ramo judicial, mientras la Constitución no disponga otra cosa. Los sueldos de los empleados de que habla esta ley serán los que se expresarán al fin de ella. La declaración de inmunidad de un reo que se acoja al asilo, corresponde al superior inmediato.</p>
51-77	<p>Reglas en materia de procedimiento civil. Los pregones se darán hasta que la causa haya sido sentenciada a remate. Para oponerse a la ejecución, se determinará expresa y detalladamente la excepción que se alega. En vía ejecutiva no se admitirá apelación del auto de exequendo. Si el demandado se rehúsa al reconocimiento de la firma, previos 3 requerimientos, se le tendrá por confeso y se procederá a la ejecución. Adjudicación en pago por falta de postor, se hará en las $\frac{2}{3}$ partes del valúo. Tercerías excluyentes en ningún caso suspenden curso del juicio ejecutivo, cuando no inician antes de pronunciada sentencia de remate. Si la acción del opositor fuese ordinaria, se continuará el curso del juicio ejecutivo hasta hacer el pago el ejecutante bajo fianza. Si la acción del opositor fuese ejecutiva se continuará separadamente del juicio ejecutivo, hasta que cada uno sea sentenciado de remate. Nunca se esperará 2ª rebeldía para decretar el apremio y las costas serán a cargo de aquel que haya demorado la devolución de los autos. En negocios urgentes de arraigo, interdictos o medidas precautorias, el proveído se dictará dentro de una hora, bajo la responsabilidad del juez. A todos los escritos se pondrá fecha y el escribano asentará día y hora en que los recibe, en presencia de la parte. Las notificaciones se harán dentro de las 24 horas, personalmente o por instructivo, y en negocios urgentes sin pérdida de momento. El actor, en su escrito de demanda y el reo, en la 1ª notificación, señalarán casa donde se les hayan de hacer las demás y en ellas se les buscará hasta que den aviso contrario. Se omitirá en los juicios ordinarios la réplica y dúplica por escrito. Contestada la demanda el juez citará a audiencia verbal, en la que cada parte expondrá sobre los hechos y su derecho. El término ordinario no excederá de 60 días. Los términos legales son improrrogables. Todo término se contará momento a momento, descontando días feriados. No es necesaria la habilitación del día u hora para actuar en cualquier momento, aún cuando sea noche o día feriado, en negocios criminales y civiles que fueren urgentes. Los jueces de 1ª instancia del Distrito conocerán en juicio verbal hasta la cantidad de \$300.</p>

1-4	Artículos transitorios. Todos los empleados nombrados en virtud de esta ley, prestarán el mismo juramento. Los tribunales especiales suprimidos en virtud de ésta, <u>pasarán todos los negocios</u> que tuvieran a los jueces ordinarios y cuando aquéllos se sigan a instancia de parte y hubiere varios jueces en el lugar, al que eligiere el actor. Los Tribunales militares <u>pasarán</u> igualmente a los jueces ordinarios respectivos, los asuntos civiles y causas criminales sobre delitos comunes, lo mismo harán los tribunales eclesiásticos con los negocios civiles en que cesa su jurisdicción.
	Anexo Planta de sueldos de la SCJN, TSD, TC, JD y de la 1ª instancia de los Territorios. Ejemplos: Ministro de la SC, \$4,500; mozo de aseo de la SC, \$200; escribano de diligencias de la SC, \$600; Ministro del TSD, \$4,000; Juez letrado del TC, \$2,500; Juez letrado de JD, \$2,000; Ministro ejecutor de JD, \$300.

Redactada muy de prisa, la Ley era imperfecta y Juárez fue el primero en reconocerlo, pues muchas inmunidades del clero quedaron intactas y los fueros militares sólo fueron recortados; pero se había establecido un precedente e implantado una reforma estratégica, apenas a tiempo. Como sabemos quince días después Álvarez renunció, los moderados llegaron al poder y Juárez se retiró del Ministerio.⁹

En abril de 1856, como gobernador de Oaxaca, Juárez se daría tiempo para acudir al Congreso Constituyente para discutir la Ley Juárez, que finalmente quedaría incorporada en el texto constitucional.

Meses después, la nueva Constitución liberal tampoco declaró ninguna religión como de Estado, con lo que implícitamente consignó la tolerancia o libertad de conciencia.

Cabe destacar que esta Ley, por sí sola, justificaría el homenaje al Juárez jurista, pues sentó las bases para que todos seamos iguales ante la ley y es el fundamento de nuestro sistema de administración de justicia, con la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, que aún perduran.

Al renunciar Juan Álvarez y su gabinete, el **9 de diciembre de 1855**, Comonfort es designado Presidente. A fines de ese mes Juárez es enviado a Oaxaca a restablecer el orden y a hacer cumplir la Ley sobre Administración de Justicia.

“Fuera de la Constitución que la Nación se ha dado por el voto libre y espontáneo de sus representantes, todo es desorden.”¹⁰

El **10 de enero de 1856** Juárez llega a Oaxaca y organiza la guardia nacional, restablece la **carrera de derecho** y reorganiza el **Colegio de Abogados**.

⁹Ralph Roeder, Juárez y su México, 5ª reimpresión, FCE, México, 2006, p. 190.

¹⁰ Manifiesto de Juárez en Palacio Nacional de Veracruz, el 29 de diciembre de 1858.

Unos meses antes de la promulgación de la nueva Constitución, el **25** de junio de **1856**, Comonfort publica la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos, impulsada por Miguel Lerdo de Tejada (Ley Lerdo) y Juárez, siendo gobernador de Oaxaca, la pone en práctica para desamortizar bienes del clero, pues fue el primer denunciante de dichos bienes, adjudicando al erario una casa que había pertenecido a la iglesia.¹¹

A fines de año se convoca a un Congreso Constituyente, para elaborar una nueva Carta Magna.

El **5** de **febrero** de **1857** se publica una nueva Constitución y aunque el clero estaba dividido, el arzobispo de México, prohibió a los fieles jurar esta Ley Suprema, so pena de excomunión.¹²

Entretanto, Juárez reorganiza el Estado, se promulga la Constitución local y es **electo Gobernador**. Para evitar problemas con el clero elimina el Tedeum de la ceremonia de toma de posesión, así como el sombrero especial de los gobernantes y la guardia personal en su casa.

En septiembre se elige un nuevo Congreso Federal y el **25** de octubre Juárez deja el gobierno de Oaxaca.

El **3** de noviembre el Presidente Comonfort nombra a Juárez Ministro de Gobernación. El **1º** de diciembre toma posesión como Presidente de la Suprema Corte de Justicia. El día **17** siguiente Comonfort da un autogolpe de estado y manda apresar a Juárez.

“Con la Constitución triunfaremos, porque defendemos los intereses de la sociedad.”¹³

El **11** de **enero** de **1858**, Juárez sale libre y escapa de la ciudad de México. Ese día el general Félix Zuloaga se proclama Presidente de la República con apoyo conservador, pero el día **19**, en Guanajuato, Juárez asume la Presidencia y comienza la Guerra de Tres Años (Guerra de Reforma).

El **13** de mayo en Guadalajara, le salva la vida Guillermo Prieto, al interponerse entre Juárez y un pelotón, exclamando:

“¡Los valientes no asesinan!”

El **3** de **noviembre** de **1858**, Juárez, como Presidente Interino, promulga en Veracruz la Ley que declaró irredimibles los bienes de manos muertas (del clero), para evitar que con la venta de esos bienes se apoyara a los conservadores, se prolongara la guerra civil y se pudiera hacer frente a la temida invasión de fuerzas españolas. El resumen del texto de esa ley es el siguiente:¹⁴

¹¹José Manuel Villalpando, ob. Cit., p. 29.

¹²Ralph Roeder, ob. Cit, p. 223.

¹³En el discurso pronunciado en ocasión de haber jurado la Constitución de Oaxaca, 15 de septiembre de 1857.

¹⁴Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 2, SEPANAL, México, 1971, pp. 402-403.

Ese primer año de guerra, los generales conservadores Miramón y Mejía obtuvieron brillantes victorias sobre las tropas liberales.

“¡Aliento, mexicanos!.... “¡Uníos, mexicanos todos!....”¹⁵

El año de **1859** comienza mal para la República. En enero ancla en Veracruz la armada conjunta franco-británica. El 2 de febrero los conservadores proclaman Presidente a Miguel Miramón.

En el mes de julio de **1859** fueron publicadas las Leyes de Reforma, cuyo decreto promulgatorio, así como el Manifiesto a la Nación que las presentó, fueron redactados por el Presidente Juárez, Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Lerdo de Tejada.¹⁶

Las Leyes de Reforma son:

- **Ley del 12 de julio**, que en su artículo 1º declara la *nacionalización de bienes del Clero*, señalando que entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sin importar la clase de los bienes, derechos y acciones en que consistan, así como su aplicación. El artículo 3º establece la completa separación del Estado y la Iglesia: «Habría perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquier otra»; asimismo estableció la libertad de cultos; extinguió las cofradías, archicofradías, hermandades y demás agrupaciones, congregaciones y corporaciones religiosas; estableció que la remuneración que daban los fieles a los sacerdotes, por la administración de los sacramentos, así como por todos los demás servicios eclesiásticos, sería objeto de convenios libres, sin intervención de la autoridad civil;
- El **23 de julio** se promulga la *Ley del Matrimonio Civil*;
- El **28** del mismo mes, la *Ley Orgánica del Registro Civil*, que establece jueces del Estado civil para la averiguación y constancia del estado civil en todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional;

¹⁵Manifiesto de Juárez por la recuperación de Saltillo y Monterrey, en Chihuahua, 29 de abril de 1865.

¹⁶José Manuel Villalpando, ob. Cit., pp. 46-47.

- Decreto de **31 de julio**, que *declara que cesa en toda intervención (administración) del clero en cementerios y camposantos; (secularización de Cementerios)*;
- El **11 de agosto** el Decreto que establece los *días festivos* (incluyó el 12 de diciembre);
- El **4 de diciembre de 1860** se publica la Ley que establece la *libertad de conciencia* y, como consecuencia, la *libertad de cultos*, ratificando así la separación Estado-Iglesia.
- El **15 de abril de 1861** se reglamenta la *libertad de enseñanza*, en lo relativo a la instrucción primaria, secundaria y escuelas especiales;
- El **2 de febrero de 1861**, el *Decreto por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia*;

Todas estas disposiciones jurídicas, conformaron el *corpus* jurídico de las Leyes de Reforma. El proyecto para incorporarlas a la Constitución fue presentado en el Congreso muchos años después, el **3 de abril de 1871**. El 26 de septiembre de **1873** se firmaría el acta de reformas a la Constitución, incorporándolas, y un día después el Congreso fue informado que el Ejecutivo no había formulado al proyecto.

En forma sintética el contenido de las Leyes de Reforma es el siguiente:

Ley de Nacionalización de bienes eclesiásticos y de separación de la Iglesia y el Estado ¹⁷

Artículo	Tema/contenido
1° -2°	Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consisten, el nombre y aplicación que hayan tenido. Una ley especial determinará la manera y forma de hacer ingresar al tesoro de la Nación dichos bienes.
3°	Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos. El Gobierno se limitará a proteger el culto público de la religión católica, <u>así como de cualquier otra.</u>

¹⁷Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 2, SEPANAL, México, 1971, pp. 502-505.

4°	Los ministros de los cultos, por administrar los sacramentos y demás funciones de su ministerio, podrán recibir las ofrendas que se les ministren, y acordar libremente con las personas que los ocupen, la indemnización que deban darles por el servicio que les pidan. Ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrán hacerse en bienes raíces.
5°-7°	Se suprimen las órdenes religiosas regulares, cualquiera que sea su denominación, así como las archicofradías, congregaciones o hermandades, anexas a comunidades religiosas, catedrales, parroquias u otras iglesias. Queda prohibida la fundación o erección de nuevos conventos, sea cual sea la denominación que quiera dárseles. Prohibido el uso de los hábitos de las órdenes suprimidas. Los eclesiásticos de las órdenes suprimidas quedan sujetos al clero secular
8°-9°	A cada uno de los eclesiásticos de las órdenes suprimidas que no se opongan a esta ley se le darán \$500; a quienes por enfermedad o edad avanzada estén impedidos físicamente para ejercer su ministerio, recibirán \$3,000 para su sustentación. Los religiosos podrán llevarse los muebles y útiles que para su uso personal tenían en el convento.
10	Imágenes, paramentos y vasos sagrados de las iglesias regulares suprimidas se entregarán por formal inventario a los obispos diocesanos.
11	Los gobernadores, a pedimentos del arzobispo y obispos diocesanos, designarán los templos de los regulares suprimidos que deban quedar expeditos para los oficios divinos.
12	Libros, impresos, manuscritos, pinturas, antigüedades y demás objetos pertenecientes a las comunidades suprimidas se aplicarán a museos, liceos, bibliotecas y otros establecimientos públicos.
13	Los eclesiásticos regulares de las órdenes suprimidas, que después de 15 días de publicada esta ley continúen usando el hábito o viviendo en comunidad no recibirán la cuota señalada en el art. 8 y si pasado ese término se reunieren para aparentar que siguen la vida en común, serán expulsados inmediatamente de la República.
14-17	Los conventos de religiosas continuarán existiendo, con el reglamento económico de sus claustros. Toda religiosa que se exclaustre recibirá la suma que haya ingresado al convento como dote. Las de órdenes mendicantes que no hayan ingresado nada a sus monasterios recibirán \$500. Las autoridades políticas y judiciales impartirán toda case de auxilio a las religiosas exclaustradas para el reintegro de sus dotes.
18-19	A cada convento de religiosas se le dejará capital suficiente para que con sus réditos atienda la reparación de fábricas y gastos de las festividades de sus patronos, Natividad, Semana Santa, Corpus, Resurrección y Todos Santos. Los bienes sobrantes ingresaran al Tesoro general de la Nación.
20	Las religiosas que permanezcan en el claustro pueden testar libremente; si no tienen parientes capaces de heredar, la dote ingresará al tesoro público.
21	Quedan cerrados perpetuamente todos los noviciados en conventos de religiosas. Las actuales novicias no podrán profesar y al separarse del convento se les regresará lo que hubieren ingresado.

22	Nula toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en esta ley; sea por cualquier persona del clero o por otra que no haya recibido autorización expresa del Gobierno. El comprador (nacional o extranjero) queda obligado a reintegrar la cosa comprada, o su valor, más una multa del 5% del valor. El escribano que autorice la operación será depuesto e inhabilitado perpetuamente y los testigos sufrirán de 1-4 años de presidio.
23-25	Todos los que directa o indirectamente se opongan o de cualquier manera enerven el cumplimiento de esta Ley, según el Gobierno califique la gravedad de su falta, serán expulsados del país o consignados a la autoridad judicial, como conspiradores. De esa sentencia no habrá recurso al indulto. Los Gobernadores del Distrito y los Estados consultarán con el Gobierno las providencias necesarias para el puntual cumplimiento de esta ley.

En el mensaje que explica la nacionalización de bienes eclesiásticos y la separación Estado-Iglesia, los liberales afirman que en los 38 años pasados desde el fin de la Guerra de Independencia, el clero había conspirado, por una u otra razón, en 1822, 1833, 1836, 1842, 1847, 1856 y 1857, lo que no había permitido la estabilidad de ningún gobierno, había empobrecido y empeñado a la nación.

No obstante, más allá de esa coyuntura histórica, que curiosamente algunos despistados, anclados al pasado todavía no perdonan, indudablemente con esta Ley, Juárez y los liberales sentaron además las bases de otra garantía fundamental: la **libertad religiosa** que todos los mexicanos gozamos actualmente.

Por cierto, el emperador Maximiliano, el 26 de febrero de 1865, habría de publicar un decreto que no sería sino la repetición, en lo fundamental, de los decretos expedidos por el gobierno liberal, respecto de la nacionalización de los bienes del clero, descritos.¹⁸

Juárez a su vez, expediría en Chihuahua, el 11 de mayo de 1865, otra disposición *declarando nulo el decreto expedido por el Gobierno del Imperio sobre bienes nacionalizados*:¹⁹

Artículo	Tema/contenido
1°	Siendo el decreto del 26 de febrero último y su reglamento del 9 del siguiente marzo, expedidos por el titulado Emperador de México, nulos y de ningún valor , como lo son igualmente, por falta de autoridad legítima, todos sus demás actos, son también nulas las revisiones a que se refieren estos documentos.

¹⁸Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 9, SEPANAL, México, 1971, p. 628.

¹⁹Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 9, SEPANAL, México, 1971, pp. 803-804.

2°-3°	Todas las operaciones de desamortización y redención de bienes nacionalizados, con arreglo a las leyes de la materia aprobadas por el Gobierno Federal, aún cuando adolecieren de alguna irregularidad, han sido y quedan perfectas e irrevocablemente válidas, en lo que concierne a derechos del fisco, quedando solamente vivas las preferencias de derechos entre particulares, deducibles ante tribunales. Los que fueron despojados en virtud del llamado decreto del 26 de febrero y su reglamento, de la propiedad que legítimamente han adquirido de bienes nacionales, tienen su derecho expedito para exigir la devolución de los frutos percibidos y que dejaren de percibir, así como indemnización de todos los daños y perjuicios; por parte de los detentadores, que son responsables.
4°-5°	Bienes nacionalizados que no hayan entrado legítimamente al dominio privado, por ocultación u otros motivos, son denunciables. Los denunciantes tienen también expedito el derecho para exigir a los detentadores, por adjudicación, venta o remate, la entrega de frutos, así como el importe del menoscabo que sufra la cosa. A la indemnización mencionada queda igualmente afectada la responsabilidad pecuniaria de los funcionarios del titulado Imperio Mexicano, que intervinieren en la ejecución del decreto nulo, con la parte de sus bienes que por cualquier motivo dejare de estar comprendida en la confiscación a que se hallan sujetos por Ley del 16 de agosto de 1863.

“Establecer un Gobierno que hiciera feliz a la Nación, por los medios de la justicia, la libertad y la igualdad.”²⁰

Regresando a **1859**, al día siguiente, el **13 de julio**, el Presidente interino Juárez expidió en Veracruz, el *Reglamento para el cumplimiento de la Ley de Nacionalización*, cuyo contenido sintético es:²¹

Artículos	Tema/contenido
1°	Los bienes de la citada Ley entran al dominio de la Nación, a través de una oficina especial en el Distrito Federal (D. F.) y de las jefaturas estatales de Hacienda.
2°-5°	En cada lugar donde existan estos bienes, la 1ª autoridad política nombrará comisionados, para que con escribano o 2 testigos procedan de inmediato a recoger escrituras, libros de cuentas y demás documentos relativos, así como el numerario existente, haciendo inventarios y cortes de caja necesarios. Si los administradores de esos bienes no quisieren firmar o de cualquier modo rehusaren hacer la entrega, serán aprehendidos y puestos a disposición del juez de Hacienda, por desobediencia a la ley e injusta detención de bienes públicos. Si oponen resistencia, se pedirá auxilio a la policía o fuerza armada, de ser necesario. La autoridad nombrará perito (s) para que en 8 días formen planos de edificios, excluyendo únicamente templos que el Gobierno designe para que continúe el culto público y los valuarán.

²⁰B. Juárez, Apuntes para mis hijos, 2ª edición, Asamblea Legislativa del D. F., México, 2004, p. 171.

²¹Benito Juárez, *Documentos, discursos y correspondencia*. Tomo 2, SEPANAL, México, 1971, pp. 511-519.

<p>6-10</p>	<p>Se venderán los bienes en subasta pública, previo aviso con 9 días, en 3 almonedas sucesivas, señalando días y horas para celebrar las mismas, que se publicará en los lugares acostumbrados y en el periódico oficial local, si lo hubiere. En dichas almonedas se tendrán por buenas posturas que ofrezcan $\frac{1}{3}$ del avalúo en efectivo y otro $\frac{1}{3}$ en créditos de la deuda nacional. Si no se presenta postura en las 3 almonedas, los jefes de Hacienda aceptarán en privado la 1ª postura admisible que se presente. El pago se hará a la firma de la escritura. El Gobierno podrá aceptar que el numerario se pague a 5-9 años con el 6% anual de rédito, pero dará preferencia al que pague en efectivo.</p>
<p>11-16</p>	<p>Todos los capitales que se reconozcan a favor del clero secular y regular, provenientes de imposiciones hechas antes de la Ley de 25/06/1856, ventas, remates y adjudicaciones realizadas en virtud de la misma, podrán ser redimidos por los actuales censatarios: $\frac{3}{5}$ partes en títulos de la deuda nacional y $\frac{2}{5}$ en efectivo, pagaderos en 40 abonos mensuales iguales. Para ello los censatarios deberán acudir dentro de 30 días siguientes a la publicación de esta Ley a manifestar su voluntad. Esas obligaciones serán al portador y conservarán la misma hipoteca, hasta su liquidación. En lugares foráneos donde no haya créditos de deuda nacional, los jefes de oficinas de Hacienda podrán admitir una obligación de que serán entregados dentro de un término prudente. Si los censatarios no acuden en 30 días, se tendrá por renunciado su derecho y se admitirá la redención al primero que la solicite en los siguientes 10 días, para lo cual se publicará semanalmente en los periódicos o lugares de costumbre una relación de todas las imposiciones que deben redimirse, que se pagarán en los mismos términos señalados, con la diferencia de que su obligación para pagar numerario deberá ser afianzada a satisfacción del jefe de la oficina de Hacienda respectiva.</p>
<p>17-19</p>	<p>Transcurridos esos 10 días, los capitales impuestos se venderán en subasta pública, observándose las reglas señaladas. Se tendrá por buena la postura que ofrezca en numerario las $\frac{2}{5}$ partes del capital a remate y las otras $\frac{3}{5}$ partes en créditos. Las obligaciones sobre pago en numerario deberán afianzarse.</p>
<p>20</p>	<p>En la misma forma y términos se venderán todas las fincas que con diversos títulos haya administrado el clero secular y regular y que no hayan sido desamortizadas.</p>
<p>21-25</p>	<p>Todos los gastos serán pagados por el comprador. En ningún caso se cobrarán derechos a los interesados. Todas las operaciones estarán libres de alcabala. Los actuales censatarios estarán exentos de pagar réditos que a la fecha adeuden. El Gobierno admitirá pago de contado, con el descuento correspondiente. Los que adquieran capitales impuestos a plazo de 1 año, no podrán exigir su redención a los actuales censatarios, antes de esa fecha. Los contratos que excedan de ese plazo deberán respetarse. Los que adquieran fincas que debieron desamortizarse, tendrán obligación de respetar los derechos de los actuales inquilinos.</p>

<p>26-31</p>	<p>Fincas rústicas devueltas al clero por arrendatarios que aparentaron adjudicárselas, deberán dividirse en lotes y ponerse a la venta de nuevo, con preferencia a los actuales subarrendatarios y vecinos. Pasados los plazos señalados en arts. anteriores, todo el que denuncie una imposición no redimida y de la que no tenga conocimiento Hacienda, tendrá derecho a subrogarse en lugar del erario, entregando el 60% de su valor en títulos de la deuda pública y el resto a los plazos que establece este Reglamento. Los que denuncien fincas no desamortizadas, que desconozca Hacienda, tendrán derecho a que se les adjudiquen por el valor declarado para el pago de contribuciones o a falta de éste, al valor de la renta que ganen, entregando 70% en créditos y el 30% en numerario. Las denuncias se presentarán por escrito y los denunciantes tendrán 20 días para formalizarlas o perderán sus derechos y Hacienda los venderá en subasta pública. Los contratos sobre bienes que se hallan bajo dominio del Gobierno usurpador se harán ante escribano público, reservando anotar o cancelar las escrituras cuando vuelvan al orden las poblaciones en que se hallen los protocolos.</p>
<p>32</p>	<p>Para fijar las cantidades de capitales impuestos que conservarán las comunidades religiosas, los capellanes o mayordomos presentarán dentro de los 15 días siguientes el número de religiosas que han introducido su dote, el nombre y presupuesto de gastos anual a la oficina de Hacienda correspondiente, que fijará la suma que deba quedar a cada comunidad y señalará las imposiciones que deban aplicarse, poniéndolas a disposición del mayordomo, con su inventario.</p>
<p>33-34</p>	<p>De la cantidad de numerario que produzcan las ventas y redenciones señaladas, corresponderá el 20% a los Estados respectivos, para que lo inviertan en mejora de caminos y otros objetos de notoria utilidad pública. Las oficinas de Hacienda disfrutarán del 5% del numerario que cada una colecte, que se distribuirá entre los empleados.</p>
<p>35-36</p>	<p>Para los efectos de esta Ley se observarán todas las reglas establecidas en las leyes vigentes en la materia, quedando autorizado el Supremo Gobierno para dictar medidas convenientes para asegurar los intereses de la Nación. Para evitar ocultaciones los escribanos públicos y registradores de hipotecas deberán presentar en los 20 días siguientes, en la oficina de Hacienda que corresponda, una noticia de las imposiciones de capital que consten en sus protocolos, sobre los bienes señalados en la Ley. El incumplimiento de esta disposición será motivo de suspensión por 1-2 años.</p>

Como vemos se trató de una verdadera expropiación de bienes del clero, para evitar que siguiera fomentando la guerra civil que enfrentaba a unos mexicanos contra otros, así como para obtener recursos. En estricto sentido histórico, es indudable que la falta de recursos de los conservadores fue una de las causas que a la postre dieron la victoria a los liberales.

“La mayor parte de los males de México son de fácil remedio,.... con sólo que alguna vez se entre en el camino de la justicia....”²²

Por su parte, la Ley del Matrimonio Civil establece: ²³

Artículo	Tema /Contenido
1°-4°	Matrimonio = contrato civil ; se contrae lícita y válidamente ante la autoridad civil. Para su validez bastará que los contrayentes, <u>previas formalidades</u> que establece esta Ley, se presenten ante aquélla y expresen libremente su voluntad de unirse. Quienes lo hagan gozarán de todos los derechos y prerrogativas que las leyes conceden a los casados. Matrimonio civil sólo puede celebrarse entre un solo hombre y una sola mujer. La bigamia y poligamia están prohibidas. Matrimonio civil = indisoluble , sólo la muerte de uno de los cónyuges puede disolverlo; los casados podrán separarse temporalmente; lo que no los deja libres para casarse con otras personas.
5°-7°	Ni el hombre antes de los 14 años, ni la mujer antes de los 12 pueden contraer matrimonio. En casos graves y cuando la naturaleza se anticipe, podrán los Gobernadores permitir este matrimonio. Siempre que el hombre sea menor de 21 años y la mujer de 20, para casarse necesitan licencia de los padres o abuelos, tutores o curadores; a falta de ellos, hermanos mayores. Para evitar disenso irracional podrán acudir los interesados a las autoridades políticas.
8°	Impedimentos para contraer matrimonio : 1. Error sobre la persona. 2. Parentesco de consanguinidad legítimo o natural, sin limitación de grado, en línea ascendente o descendente. En línea colateral igual entre hermanos y medios hermanos. En colateral desigual, hasta tíos y sobrinos (3er grado). 3. Atentar vs. la vida de alguno de los casados para casarse con el otro. 4. Violencia o uso de fuerza, grave y notorio, para quitar libertad al consentimiento. 5. Esponsales legítimos, siempre que consten en escritura pública y no se disuelvan por mutuo disenso de los que los contrajeron. 6. Locura constante e incurable. 7. Matrimonio celebrado antes legítimamente con persona distinta. 8. Cualquiera de estos impedimentos basta para que no se permita o para dirimirlo, en caso de que se haya celebrado, salvo error sobre la persona, que puede salvarse ratificando el consentimiento, después de conocido.
9-11	Quienes pretendan contraer matrimonio se presentarán a manifestar su voluntad ante el encargado del Registro Civil (RC) del lugar de su residencia, quien levantará acta con: nombre, edad, domicilio de los contrayentes; nombre de sus padres y abuelos, haciendo constar su deseo de casarse. Se sacarán copias y se fijarán 15 días en parajes públicos, para que cualquiera pueda denunciar impedimentos que sepa; si los contrayentes no tienen domicilio, los avisos permanecerán 2 meses. Pasado ese término sin denuncia, el oficial señalará fecha para celebrar el matrimonio. Si se presentara denuncia, el encargado del RC lo hará constar, ratificará al denunciante y remitirá la denuncia ratificada al juez de 1ª instancia del partido, para que haga la calificación correspondiente.

²²Discurso en el que denuncia la amenaza de una agresión de España, Palacio Nacional, Veracruz, 31 de octubre de 1858.

²³Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 2, SEPANAL, México, 1971, pp. 526-532.

12-14	El juez ampliará la denuncia y recibirá las pruebas en 3 días, a no ser que alguna prueba importante tenga que rendirse fuera del lugar, para lo cual dará tiempo prudente. Si el impedimento resulta legítimo, declarará que no pueden contraer matrimonio, lo notificará a las partes y al RC. De esta declaración sólo habrá recurso de responsabilidad. Cuando no resulte probado el impedimento, hará la declaración y notificará al encargado del RC para que proceda al matrimonio.
15	El día del matrimonio, el oficial del RC, asociado con el alcalde y 2 testigos, preguntará a cada contrayente su nombre y si es su voluntad unirse en matrimonio; en su caso, les leerá los arts. 1º-4º de esta Ley y les manifestará.... (Sigue el texto de la <i>Epístola de Melchor Ocampo</i> , hoy en desuso).
16	Si alguno de los contrayentes niega su consentimiento, el acto se suspenderá y así se hará constar.
17-19	Concluido el acto se levantará acta que firmarán esposos, testigos y autorizará el encargado del RC y el alcalde asociado, asentándola en el libro correspondiente. De esta acta se dará a los esposos, si la pidieren, testimonio en forma legal. Este documento tiene fuerza legal para probar plenamente en juicio y fuera de él, ese matrimonio. Si pasan 6 meses entre el acta de presentación y la de matrimonio, se practicarán nuevamente todas las diligencias.
20-22	El divorcio es temporal y en <u>ningún caso</u> deja a los cónyuges en aptitud de contraer nuevo matrimonio, mientras viva alguno de los divorciados. Causas legítimas para el divorcio : 1. Adulterio, menos cuando ambos cónyuges sean reos de este crimen; si el esposo prostituye a la esposa con su consentimiento; cuando lo haga por la fuerza, la mujer podrá separarse por decisión judicial, sin perjuicio de que éste sea castigado conforme a las leyes. Este caso, así como el concubinato público del marido, dan derecho a la mujer para entablar acción de divorcio. 2. Acusación de adulterio de uno al otro, si no la prueban en juicio. 3. Concubito con la mujer, que resulte contra el fin esencial del matrimonio. 4. Inducción con pertinacia al crimen, sea del marido a la mujer o de ésta a aquél. 5. Crueldad excesiva de uno hacia otro. 6. Enfermedad grave y contagiosa de alguno. 7. Demencia de uno, cuando se tema por la vida del otro. En todo caso, el ofendido justificará legalmente su acción ante el juez de 1ª instancia, quien en forma sumaria fallará inmediatamente, quedando al agraviado el recurso de apelación y súplica. El Tribunal Superior sustanciará la apelación con citación de partes, e informará con vista, sea que confirme o revoque sentencia del inferior; siempre tendrá lugar la súplica que se sustanciará del mismo modo.

<p>23-25</p>	<p>La acción de adulterio es común al marido y a la mujer. A nadie más, ni la denuncia. Acción de divorcio es igualmente común a ambos. Cuando la intente la mujer, podrá ser amparada por sus padres o abuelos. Todos los juicios sobre validez y nulidad de matrimonio; alimentos, comunidad de intereses gananciales, restitución de dote, divorcio y cuantas acciones tengan que entablar los casados, se ventilarán ante juez de 1ª instancia, con leyes vigentes.</p>
<p>26-29</p>	<p>Testigos que declaren con falsedad en un matrimonio serán castigados con 2 años de presidio. Los denunciados que no justifiquen la denuncia, con 1 año y si es calumniosa, con 3 años. En la imposición de estas penas nunca se utilizará el arbitrio judicial. Los juicios contra estas personas serán sumarios. Habrá lugar a apelación, con citación y audiencia de reos. El juicio de responsabilidad contra el juez de 1ª instancia por declaraciones en materia de impedimentos causará pena de destitución e inhabilidad perpetua para ejercer cualquier cargo en el ramo judicial en toda la República.</p>
<p>30-31</p>	<p>Ningún matrimonio celebrado sin las formalidades que prescribe esta Ley será reconocido como legítimo para efectos civiles, pero los casados conforme a ella podrán, si quieren recibir las bendiciones de los ministros de su culto. Esta ley comenzará a tener efectos en cada lugar, luego que se establezca la oficina del RC.</p>

Como podemos observar, esta Ley fue un verdadero partearguas en materia familiar, aunque hoy algunos de sus preceptos son anticuados y han sido actualizados en nuestra legislación civil:

Hoy por ejemplo, el divorcio **sí** disuelve el matrimonio y deja a los cónyuges en aptitud de celebrar un nuevo enlace civil. Las edades mínimas para contraer matrimonio han variado, la famosa *Epístola de Melchor Ocampo* ha dejado de utilizarse, por obsoleta; algunos de los impedimentos han cambiado y sobre todo las causales de divorcio, que actualmente es una institución mucho más igualitaria entre hombre-mujer y más previsora y tutelar de los menores.

Pero nada de eso podría restar mérito a la Ley que comentamos, pues fue pionera en la materia.

“Es nuestro objeto cumplir y hacer cumplir la ley y hacer efectivas las garantías que tiene el hombre....”²⁴

A su vez, el Decreto declarando que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, *publicado también en 1859*, en forma resumida señala:²⁵

Artículo	Tema / contenido
1°-3°	Cesa en toda la República la intervención que en la economía de cementerios, camposantos, panteones, bóvedas o criptas ha tenido hasta hoy el clero regular y secular. Todos los lugares que sirven para dar sepultura, aún las bóvedas de iglesias, catedrales y monasterios quedan bajo la inmediata inspección de la autoridad civil, sin el conocimiento de cuyos funcionarios no se podrá hacer ninguna inhumación. Se renueva prohibición de enterrar cadáveres en templos. A medida que se vayan nombrando jueces del RC, se irán encargando de los cementerios que haya en su jurisdicción. A petición de los interesados y con aprobación de la autoridad local, podrán formarse campos mortuorios, necrópolis o panteones para entierros especiales, cuya administración estará a cargo de quienes los erijan. Pero su inspección de policía, sus partidas o registro estarán a cargo del juez del estado civil, sin cuyo conocimiento no podrá realizarse ninguna inhumación.
4°	Se dará fácil acceso los ministros de los cultos respectivos y se facilitarán ceremonias del culto que los interesados deseen se verifiquen en esos lugares.
5°	Los ministros de cultos convendrán con los interesados la remuneración que por estos oficios deba dárseles.
6°	A cargo de jueces del estado civil, administradores, guardianes o sepultureros, conservar y hacer conservar la medida y decoro que todos deben guardar en estos lugares. Cualquier infracción hace merecedor al autor y cómplices de multa hasta \$50 o prisión de 1-15 días.
7°	Gobernadores y Jefes de Territorio establecerán en las poblaciones que no tengan, o necesiten nuevos, campos mortuorios y panteones, fuera de las poblaciones, a distancia corta; de ser posible a sotavento del viento reinante; circuidos por un muro, vallado o seto y cerrados con puerta; plantados en cuanto se pueda, de arbustos y árboles. Tendrán un departamento separado, sin carácter religioso, para los que no puedan ser enterrados en la parte principal.
8°-9°	El espacio para sepultura será a perpetuidad, individual o familiar, o por 5 años, aislada la sepultura, por el mismo tiempo contigua a las otras, sea sobre terreno, nichos, o fosa común para casos de gran mortandad. También se concederán espacios para urnas, osarios y cenotafios. Pasados los 5 años de concesiones temporales si fuere necesario se hará la exhumación de huesos que se conservarán en el osario general o en urnas, o fuera del local, en el punto que designen los interesados, sin exigirles más remuneración que el costo ordinario de exhumación, exceptuando casos en que los interesados quieran renovar por otros 5 años, en los que darán nueva, pero menor retribución.

<p>10-13</p>	<p>Gobernadores de Estados y Jefes de Territorios, por necesidad y con recursos locales, reglamentarán la remuneración que interesados deban dar por las diversas concesiones. Todos los que no las cubran serán enterrados gratis en la fosa general. Se hará arancel que se imprimirá en caracteres de fácil lectura y se fijará en el exterior e interior del cementerio, en la casa municipal y en la del juez del estado civil respectivo. Este juez o la autoridad designada recaudará y administrará estos fondos que se destinarán a conservar, mejorar y embellecer estos lugares sagrados y a la dotación de los jueces del estado civil y sus gastos de oficio, así como de los empleados de esos establecimientos. Los gobernadores cuidarán de dictar medidas necesarias para conservar el decoro, salubridad, limpieza y adorno de estos establecimientos.</p>
<p>14</p>	<p>Ninguna inhumación podrá hacerse sin autorización escrita del juez del estado civil o conocimiento de la autoridad local, ni podrá hacerse, sino 24 horas después del fallecimiento, sin la presencia de por lo menos 2 testigos, tomando nota el juez o autoridad y remitiendo copia al encargado del RC. Ninguna inhumación se hará en terreno nuevo, sino a profundidad de cuando menos 4 pies, siendo terreno duro; 6 pies en comunes; ni en sepultura antigua, sino después de 5 años; ni en fosa común, sino con intermedio de cuando menos 1 pie de tierra entre los diversos cadáveres.</p>
<p>15-16</p>	<p>Quien viole un sepulcro, sea cual fuere el motivo o pretexto, sufrirá de 6 meses a 1 año de prisión. Si fuese sepulturero pena doble y será despedido. Si no fue autor del delito estará obligado a probarlo. Si sólo fue cómplice, se le aplicará la pena entre las señaladas para sepulturero y común violador. Inhumaciones que se autoricen fuera de los lugares destinados, se verificarán en presencia o a satisfacción de la autoridad y mientras condiciones del cadáver no perjudiquen al vecindario; para estas excepciones se pagarán cuotas más elevadas. Cualquiera que entierre un cadáver sin conocimiento de la autoridad, será sospechoso de homicidio, digno de juicio donde se averigüe su conducta y responsable de daños y perjuicios. Si no resultare reo, ni cómplice, se le impondrá multa de \$10 a \$50, o 8 días-1 mes de prisión.</p>

Curiosamente, el 29 de marzo de 1864, el gobierno imperial de la ciudad de México ratificaría este decreto.²⁶

Con este decreto, se estableció un sistema local y municipal de cementerios, que lamentablemente después de casi dos siglos, ha caído en algunos lugares, como el Distrito Federal, en manos de asociaciones particulares poco escrupulosas, que han rebasado a las autoridades.

Como podemos notar, este decreto también estableció medidas de sanidad y salubridad generales.

El **11 de agosto**, el Decreto por el que el que se declaran que días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de Iglesia, estableció: ²⁷

²⁶Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 7, SEPANAL, México, 1971, p. 710.

²⁷Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 2, SEPANAL, México, 1971, pp. 536-537.

Artículo	Tema/contenido
1°	Dejan de ser días festivos para el efecto de que cierren tribunales, oficinas y comercio, todos los que no queden comprendidos así: los domingos, el día de año nuevo; jueves y viernes de semana mayor; jueves de corpus; 16 de septiembre; 1° y 2 de noviembre; 12 y 24 de diciembre.
2°	En sólo estos días dejarán de despachar habitualmente tribunales, oficinas y comercio, exceptuándose cosas urgentes, que sin necesidad de previo auto de habilitación de horas, pero sí expresando la razón, podrán despacharse.
3°	Se derogan todas las leyes, circulares, disposiciones, emanadas del legislador, de institución testamentaria o de simple costumbre, por las cuales habría que concurrir en cuerpo oficial a las funciones públicas de las iglesias.

Lo más relevante de este decreto fue sin duda, la prohibición de que los funcionarios públicos asistieran en tal carácter a las ceremonias públicas eclesiales.

Años después, el **16 de marzo de 1865**, desde Chihuahua, Juárez escribiría a su yerno, Pedro Santacilia.

“.....Maximiliano.....adoptando a medias las Leyes de Reforma, ha traicionado al clero y a los conservadores, que lo trajeron para que los restableciera en el pleno goce de sus bienes, fueros, prerrogativas y abusos....”²⁸

La Ley sobre Libertad de Cultos, expedida en el puerto de **Veracruz**, el **4 de diciembre de 1860**, complementó la Ley de Nacionalización de bienes eclesiásticos y de separación de la Iglesia y el Estado pues preceptuó, con toda claridad la **libertad de religión**:²⁹

Artículo	Tema/contenido
1°	Las leyes protegen la libertad de culto católico, y los demás que se establezcan en el país, como 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 terceros y las exigencias de orden público. La independencia entre el Estado y las creencias y prácticas religiosas será perfecta e inviolable.

²⁸Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 9, SEPANAL, México, 1971, p. 716.

²⁹Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 3, SEPANAL, México, 1971, pp. 76-82.

<p>2°-4°</p>	<p>Una iglesia o sociedad religiosa se forma de los hombres que voluntariamente sean miembros de ella, manifestando esta resolución por sí mismos o por sus representantes. Cada una de estas sociedades tiene libertad de arreglar por sí o por medio de sus sacerdotes, creencias y prácticas del culto que profesa y fijar condiciones con que admita o separe a los hombres a su gremio, con tal que ni por estas prevenciones, ni por su aplicación, se incida en falta o delito prohibidos por la ley. La autoridad de estas sociedades religiosas y sacerdotes será pura y absolutamente espiritual, sin coacción de otra clase. Se concede acción popular para acusar y denunciar a infractores.</p>
<p>5°</p>	<p>En el orden civil no hay obligación, penas, ni coacción de ninguna especie con respecto a asuntos, faltas y delitos simplemente religiosos; no podrá tener lugar ningún procedimiento judicial o administrativo por causa de apostasía, cisma, herejía, simonía o cualquier otro delito eclesiástico. Pero si a alguno de ellos se juntare falta o delito comprendido en leyes vigentes, conocerá del caso la autoridad pública competente y resolverá sin tomar en consideración su calidad y trascendencia en el orden religioso. La manifestación de ideas sobre puntos religiosos y publicación de bulas, breves, prescriptos, cartas pastorales, mandamientos y cualquier escrito que verse sobre esta materia, gozará de plena libertad, a no ser que se ataque el orden, la paz o la moral pública o la vida privada o de cualquier otro modo los derechos de tercero, o cuando se provoque algún crimen o delito, pues en tal caso, haciendo abstracción del punto religioso, se aplicarán irremisiblemente las leyes.</p>
<p>6°</p>	<p>En la economía interior de los templos y en la administración de sus bienes permitidos por ley, tendrán las sociedades religiosas todas las facultades, derechos y obligaciones que cualquier asociación legítimamente establecida.</p>
<p>7°-8°</p>	<p>Quedan abrogados los recursos de fuerza. Si alguna iglesia o sus directores ejecutaren un acto peculiar de potestad pública, el(los) autor(es) sufrirá(n) las penas que las leyes imponen. Cesa el derecho de asilo en templos y se podrá y deberá emplear la fuerza para aprehender y sacar de ellos a reos declarados o presuntos con arreglo a las leyes, sin que en esta calificación tenga intervención la autoridad eclesiástica.</p>
<p>9°</p>	<p>El juramento y sus retracciones no son incumbencia de las leyes. Se declaran válidos y consistentes todos los derechos, obligaciones y penas legales, sin necesidad de juramento. Cesa la obligación legal de jurar la observancia de la Constitución, el buen desempeño de cargos públicos y de diversas profesiones; la de jurar ciertas manifestaciones ante los agentes del fisco y las confesiones, testimonios, dictámenes periciales y cualquier otra declaración dentro y fuera de tribunales. El <u>juramento será reemplazado</u> por la promesa explícita de decir verdad, de cumplir bien y fielmente las obligaciones que se contraen; la omisión, negativa o violación de esta promesa causará en el orden legal los mismos efectos que el juramento preexistente. En lo sucesivo, el juramento no producirá ningún efecto legal en los contratos.</p>

10	El que en un templo ultraje de palabra o de otro modo, las creencias, prácticas u objetos del culto sufrirá prisión o destierro, hasta por 3 meses. Si además mediare violencia o deshonestidad, la pena será la mitad mayor que la impuesta al delito de que se trate, pero este aumento se aplicará de modo que no produzca prisión, deportación, o trabajos forzados por más de 10 años. Queda refundido en estas disposiciones el antiguo delito de sacrilegio.
11	Ningún acto solemne religioso podrá verificarse fuera de los templos, sin permiso escrito en cada caso de la autoridad política local según reglamentos y órdenes conforme a las bases siguientes: 1. Preferencia a conservar el orden público; 2. No se dará permiso cuando se tema o den margen al desorden. 3. Si alguna autoridad concediere permiso y se provocaran desórdenes, se mandará cesar el acto religioso y no se podrá autorizar en adelante fuera del templo. El desacato no será punible, sino cuando el acto degenerare en fuerza o violencia.
12-16	Prohibido instituir heredero o legatario al director espiritual del testador. También nombrar cuestores para pedir y recoger limosnas con destino a objetos religiosos, sin aprobación expresa del Gobierno, que la negará o concederá por escrito según pareciere conveniente; los que practicaren sin esa aprobación, serán tenidos como vagos y responderán de los fraudes que hubieren cometido. Cesa el privilegio de competencia, por el cual los clérigos católicos podían retener con perjuicio de sus acreedores una parte de sus bienes. Pero si al verificarse el embargo por deuda del sacerdote sólo pudiere recaer ejecución en un sueldo fijo (por falta de bienes), <u>sólo se podrá embargar</u> en $\frac{1}{3}$ de sus rendimientos periódicos. No se considerarán sometidos a secuestro los libros del interesado, ni cosas de su ministerio. Las cláusulas testamentarias que dispongan el pago de diezmos, obviaciones o legados piadosos se ejecutarán solamente en lo que no perjudiquen la cuota hereditaria forzosa con arreglo a las leyes y <u>en ningún caso</u> podrá hacerse pago con bienes raíces. La acción de las leyes no se ejercerá sobre prestaciones de los fieles para sostener un culto y los sacerdotes, a no ser cuando aquéllas consistan en bienes raíces o interviniere fuerza o engaño para exigir las o aceptarlas.
17-19	Cesa el tratamiento oficial que solía darse a diversas personas y corporaciones eclesiásticas. El uso de campanas continuará sometido a los reglamentos de policía. Los sacerdotes de todos los cultos estarán exentos de la milicia y todo servicio personal coercitivo; pero no de las contribuciones o remuneraciones que por estas franquicias impusieran las leyes.
20	La autoridad pública no intervendrá en los ritos y prácticas religiosas concernientes al matrimonio . Pero el contrato de que esta unión dimanara, queda <u>exclusivamente sometido a las leyes</u> . Cualquier otro matrimonio que se celebre en la República es nulo y no produce ningún efecto civil. Fuera de esta pena no se impondrá otra a las uniones desaprobadas por este artículo, a no ser que interviniere fuerza, adulterio, incesto o engaño, pues en tal caso se observarán las leyes relativas a estos delitos.

<p>21-22</p>	<p>Los Gobernadores cuidarán, bajo su más estrecha responsabilidad, poner en práctica las leyes relativas a cementerios y de que en ninguna parte <u>falte decorosa sepultura</u> a los cadáveres, cualquiera que sea la decisión de los sacerdotes o sus iglesias. Quedan en vigor las leyes que castigan los ultrajes a cadáveres y sepulcros.</p>
<p>23</p>	<p>El ministro de un culto que en ejercicio de sus funciones ordene la ejecutar un delito o exhorte a cometerlo, sufrirá la pena de esta complicidad, si el delito se lleva a efecto. Caso contrario, se impondrá hasta la mitad o menos de esa pena, siempre que en las leyes no esté señalada otra mayor.</p>
<p>24</p>	<p>Aunque todos los funcionarios públicos gozarán de libertad religiosa, no podrán con carácter oficial asistir a los actos de un culto, o de obsequio a un sacerdote, cualquiera que sea la jerarquía de éste. La tropa formada está incluida en esta prohibición.</p>

Paradójicamente, años después, el **26 de febrero de 1865**, en plena guerra, el emperador Maximiliano, que había sido apoyado por los conservadores y el clero, promulgaría una *Ley de tolerancia de cultos*, muy similar a la legislación juarista.³⁰

Artículo	Tema/contenido
<p>1°</p>	<p>El Imperio protege la religión católica apostólica romana, como religión de Estado.</p>
<p>2°-4°</p>	<p>Tendrán amplia y franca tolerancia en el territorio del Imperio todos los cultos que no se opongan a la moral, civilización o las buenas costumbres. Para el establecimiento de un culto se recabará previamente autorización del Gobierno. Se expedirán reglamentos de policía para el ejercicio de cultos. El Consejo de Estado conocerá de abusos que las autoridades cometan contra el ejercicio de cultos y la libertad que las leyes garantizan a sus Ministros.</p>

Para entonces, los emperadores se sentían ya casi mexicanos; Carlota conservaba todavía su lucidez, su espíritu crítico y su cáustica pluma:

“.....Nos vestimos a la mexicana.....Comemos a la mexicana..... siempre nos abrigamos con sarapes y voy a misa con mantilla.”³¹

...Las masas (mexicanas) son excesivamente estúpidas y conservadoras y no son los licenciados quienes las pondrán en movimiento; esto explica el dominio que el clero tiene sobre ellas; no las instruye, se mantienen así y como son así, aquél se siente impune..... Para estar segura que los mexicanos no sepan lo que digo de ellos.....quisiera que V. M. destruya todas mis cartas.....³²

³⁰Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 9, SEPANAL, México, 1971, pp. 627-628.

³¹Carta de Carlota a la emperatriz Eugenia, fechada en Chapultepec, el 3 de febrero de 1865.

³²Carta de Carlota a la emperatriz Eugenia, fechada en Chapultepec, el 3 de febrero de 1865.

El **28 de julio de 1859** se publica en Veracruz la Ley Orgánica del Registro Civil:

Artículo	Tema/contenido
1°-3°	Se establecen en toda la República Jueces del Registro Civil (RC), que tendrán a su cargo la averiguación y modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el país, en lo concerniente a su nacimiento, adopción, arrogación, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento. Los gobernadores designarán, sin pérdida de tiempo, las poblaciones en que deben residir, el número de jueces y su circunscripción. Serán mayores de 30 años, casados o viudos, de notoria probidad; exentos de toda carga concejil y de la guardia nacional, menos en caso de sitio o guerra extranjera. A juicio de los gobernadores juzgarán y calificarán los impedimentos matrimoniales, sin necesidad de juez de 1ª instancia.
4°-17°	Llevarán por duplicado 3 libros, que se dividirán: 1. actas de nacimiento, adopción, reconocimiento y arrogación. 2. actas de matrimonio y 3. actas de fallecimiento. En uno de estos libros se asentarán originales y en el otro, copias. En su primera y última hoja los autorizará la autoridad pública del lugar. Se renovarán cada año. El juez que no cumpla será destituido. En las actas se hará constar año, día y hora en que se presenten los interesados, documentos en que consten los hechos, nombre, edad, profesión y domicilio de quienes sean nombrados. Los testigos serán mayores de 18 años. Se estableció la forma de llenar las actas. Los gobernadores impondrán una contribución indirecta para dotar a los Jueces.
18-24	Condiciones y características de las actas de nacimiento. Las declaraciones de nacimiento se harán a los 15 días del parto., siendo presentado el niño al Juez del RC.
25-35	Requisitos y características y de las actas de matrimonio. Los que pretendan contraer matrimonio se presentarán al juez, quien fijará un anuncio por 15 días, pasados los cuales, sin que nadie denuncie impedimentos, se procederá a la ceremonia de matrimonio.
36-43	Requisitos y características de las actas de fallecimiento. En todos los casos de muerte violenta, o de ejecución de justicia, no se hará mención en los registros, ni en las actas.

El resto de las leyes promulgadas en ese año de **1859** fueron:

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
29/06	Decreto que declara Benemérito de la Patria al Barón Alexander von Humboldt.
22/11	Decreto que dispone que los Tribunales Superiores de los Estados conozcan en última instancia, mientras se instala la Suprema Corte, de los negocios federales.
26/11	Ley para fijar el Derecho Mexicano con relación a los cónsules extranjeros.
16/12	Decreto que señala la gratificación que deben disfrutar los Magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados, cuando conozcan de asuntos federales.
17/12	Decreto que establece Defensores en los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito.

Los conservadores buscaron apoyo económico en Europa para sostener la guerra y firmaron con España el Tratado Mon-Almonte y líneas de crédito usurarias con el banquero suizo Jequer.

Por su parte, Juárez ordenó a su ministro de Relaciones Exteriores, Melchor Ocampo iniciar negociaciones con el enviado norteamericano Robert MacLane, para firmar un tratado de ayuda con los Estados Unidos, quienes exigieron a cambio, la cesión de Baja California y derechos de paso por varias rutas a través de México, para efectos mercantiles y militares.

Después de arduas negociaciones, el 14 de diciembre se firmaron los **Tratados McLane-Ocampo**, que a cambio de ayuda, otorgaban a los norteamericanos derechos de paso y administración a perpetuidad sobre tres vías: Matamoros-Mazatlán; Nogales-Guaymas y Coatzacoalcos-Salina Cruz. Afortunadamente el Senado norteamericano, temeroso de fortalecer con ello a los estados sureños esclavistas, se negó a ratificarlo.³² Juárez tampoco lo suscribió.

“Tengamos fe en la justicia de nuestra causa; tengamos fe en nuestros propios esfuerzos...”³⁴

En el verano de **1860** conservadores y liberales estaban trenzados en una lucha sin cuartel y sin ganador definido, aunque Miramón llevaba todavía la ventaja.³⁵

La cruenta lucha no dejó mucho tiempo para la obra legislativa liberal:

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
21/01	Ley sobre el estado de Guerra y de Sitio.
30/01	Protesta del Gobierno Constitucional contra el Tratado Mon-Almonte.
30/01	Decreto sobre Reglas para el pago de los derechos de pilotaje, anclaje, etc.
11/02	Decreto sobre indemnización a los dueños de fincas destruidas en la ciudad de Veracruz.
22/02	Decreto que deroga el anterior del 9/02/53, que impuso un 2% en las aduanas de cabotaje.
25/03	Decreto que manda indemnizar a los dueños de fincas maltratadas por el bombardeo de Veracruz.
19/06	Decreto que concede una condecoración por el bombardeo de Veracruz.
25/07	Decreto que dispone sean juzgados como conspiradores los que directa o indirectamente cooperen a la exacción de cualquier impuesto decretado por el Gobierno residente en México.
07/08	Decreto que establece reglas sobre el papel sellado.
07/08	Decreto que declara nulo el permiso concedido por el Gobierno residente en México, para la acuñación de moneda.
08/09	Decreto que cede terrenos para las concesiones a la empresa del Ferrocarril Veracruz-Medellín.
24/10	Decreto que consigna el producto de venta de los conventos para el pago de compromisos en zonas ocupadas por el ejército constitucional.

³⁴Manifiesto de Juárez el, al romperse la Triple Alianza, el 12 de abril de 1862.

³⁵Ralph Roeder, ob. Cit., p. 366.

25/10	Decreto que prorroga el plazo para la apertura del Istmo de Tehuantepec (construcción del ferrocarril en 7 años).
24/11	Decreto que declara que los ciudadanos no han perdido su vecindad cuando por motivo de la guerra han estado separados de su domicilio.
05/12	Decreto que dispone que se paguen al contado los derechos establecidos por la ordenanza de aduanas marítimas.
17/12	Decreto que establece un fondo especial para el pago de reclamaciones que se originen con motivo de la guerra.

En noviembre renuncia el ministro norteamericano MacLane. El 22 de diciembre de 1860 Jesús González Ortega derrota en Calpulalpan a Miramón y **termina la Guerra de Reforma**.

“¡Mexicanos! En el estruendo de las batallas proclamasteis los principios de libertad y Reforma, y mejorasteis con ellas vuestro Código Fundamental.....”³⁶

El año de 1861 es tan prolijo en acontecimientos, que lo subdividiremos en varios capítulos. Fue el año del Cometa, que como siempre sucede, despertó temores y supersticiones.

A las 9:00 de la mañana del 11 de **enero** el Presidente Juárez hizo su entrada triunfal en la capital, pero para la noche ya estaba enfrentado con la dura realidad de la posguerra fratricida. El 2 de **febrero** publica el *Decreto por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia*:

Artículo	Tema/contenido
1º	Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia administrados hasta la fecha por autoridades o corporaciones eclesiásticas.
2º-7º	El Gobierno de la Unión queda a cargo de la administración y dirección de dichos establecimientos en el D. F., en los Estados quedarán bajo los gobiernos respectivos. Las fincas, capitales y rentas de cualquier clase que les corresponden quedarán como hasta hoy. No habrá obligación de redimir los capitales que se reconozcan a esos establecimientos. Si alguna persona quisiere redimir voluntariamente, sólo lo podrá hacer con autorización del Gobierno de la Unión.

Una norma relativamente menos conocida, pero no menos importante para el ejercicio de nuestras libertades es el *Decreto* juarista *que reglamenta el procedimiento para juzgar los Delitos de Imprenta*, publicada en Palacio Nacional, ese mismo 2 de **febrero**, cuyo contenido esencial es el siguiente:³⁷

³⁶Proclama de Juárez al volver a la ciudad de México, 10 de enero de 1861.

³⁷Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 4, SEPANAL, México, 1971, pp. 257-261.

Artículo	Tema / contenido
1°	Inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer previa censura, ni exigir fianza a autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y otro que aplique la ley
2°	Manifestación de ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino cuando ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.
3°-5°	Se falta a la vida privada , siempre que se atribuya a un individuo algún vicio, o delito no declarado por los tribunales. Se falta a la moral defendiendo o aconsejando vicios o delitos. Se ataca al orden público , siempre que se excita a los ciudadanos a desobedecer las leyes o autoridades legítimas o hacer fuerza contra ellas.
6°-8°	Faltas a la vida privada se castigarán con prisión que no baje de 15 días, ni exceda de 6 meses. Faltas a la moral se castigarán con prisión de 1 mes a 1 año. Faltas al orden público, con confinación de 1 mes a 1 año, a lugar situado a 1 legua fuera de los límites del Estado donde se cometa el delito.
9°-16	La denuncia o acusación se presentará siempre por escrito ante el Ayuntamiento donde se publicó el escrito, que dentro de 24 horas convocará al jurado de calificación. Serán jurados ciudadanos en ejercicio de sus derechos, que sepan leer y escribir, tengan profesión u oficio y sean seglares. No pueden ser jurados quienes ejercen autoridad pública de cualquier clase. Los Ayuntamientos donde hubiere imprenta formarán una lista en orden alfabético de individuos que puedan ser jurados, que no podrán eximirse de concurrir, so pena de multa, salvo enfermedad justificada, ausencia no dolosa, haberse avecindado en otro lugar o algún motivo muy grave a juicio del Presidente Municipal. El jurado de calificación se formará de 11 individuos, sacados por suerte de la lista y el de sentencia, de 19, sacados <u>de la misma manera.</u>
17-19	Delitos de imprenta son denunciables por la acción popular o por el Ministerio Público. Denunciado un impreso ante el Ayuntamiento, su Presidente lo mandará recoger de la imprenta y lugares de expendio y detener al responsable o exigirle fianza; hará el sorteo de jurados y mandará citarlos. Si a la hora citada ni hubiere suficientes jurados se sortearán de nuevo, hasta completar los necesarios.
20-21	Los jurados nombrarán de entre ellos un Presidente y un secretario, examinarán el escrito y denuncia y declararán, en forma ininterrumpida, por mayoría absoluta si la acusación es fundada o no. El Presidente del jurado presentará el resultado al Ayuntamiento; en caso de no ser fundada la acción, cesará todo procedimiento ulterior.

22-24	En caso de ser fundada la acusación, el Ayuntamiento la pasará con el impreso y denuncia, al jurado de sentencia, instalado de la misma manera que el de calificación. Cuando recayere sobre un impreso contrario a la vida privada, el Presidente del Ayuntamiento la pasará al juez conciliador, quien citará al responsable; si no procede la conciliación, se procederá al 2º juicio, antes del cual se pasará el escrito a cuando menos 10 de los 19 jurados para que lo califiquen.
25-26	Dentro de las 24 horas de fenecido el juicio de los primeros jurados, pasará el Presidente del Ayuntamiento al juez conciliador el fallo y dentro del 3º, se sortearán los 2os. Jurados y se remitirá la lista a dicho juez, quien pasará copia de la lista al responsable, quien puede recusar sin causa hasta 9 de ellos, en un término perentorio de 24 horas.
27-31	Juicio será público. El jurado de sentencia procederá como el de calificación. En caso de ser absuelto un impreso, el Presidente del Ayuntamiento devolverá los ejemplares recogidos, pondrá en libertad o alzará la fianza al acusado. Los jueces sólo serán responsables por cohecho o soborno. Cuando el responsable de un impreso sea funcionario señalado en el art. 103 constitucional, después de la declaración de formación de causa, se seguirán todos los trámites de esta ley.
32-33	La detención durante el juicio no podrá ser en la cárcel. Los fallos del jurado son inapelables .
34-37	Todo escrito debe publicarse firmado por su autor, cuya responsabilidad es personal , excepto en materias científicas, artísticas y literarias. En caso de que no comparezca el responsable se le juzgará conforme a las leyes comunes. Para reproducciones e inserciones en periódicos habrá un editor responsable que firme, considerado como autor para efectos legales. Los juicios de imprenta se establecerán en el lugar de la publicación, aunque el responsable resida en otra jurisdicción. La industria tipográfica, oficinas de imprenta y anexos son enteramente libres.
38-40	Manifestación de pensamiento en pinturas, escultura, grabados, litografía o cualquier otro, queda sujeta a esta ley. No habrá censura de teatros. Autores o traductores o si están en el exterior, sus representantes o las compañías, serán responsables de las piezas que se presenten. La denuncia de libros y periódicos extranjeros introducidos a la República, se hará conforme a esta ley; la pena será la pérdida de los ejemplares.
41-43	Ninguna otra autoridad fuera de las señaladas puede intervenir en asuntos de imprenta y librería. En todo impreso debe constar año de impresión, oficina tipográfica, y nombre del propietario; la contravención se castigará con prisión de 15 días a 1 año y multa de \$10 -\$500. Toda sentencia en juicio de imprenta debe publicarse a costa del acusado y en el periódico que haya publicado el artículo condenado.

Como puede observarse, *la Ley sobre Delitos de Imprenta* promulgada en 1917 por Venustiano Carranza, todavía vigente, se nutre en lo fundamental del decreto que acabamos de analizar, por lo que **no** resulta aventurado afirmar que desde Juárez **no** ha habido en el país un esfuerzo integral, profundo y serio para legislar sobre la libertad de imprenta y la manifestación de ideas, y que esto es cada vez más necesario, como hemos visto recientemente con

las demandas a periodistas y alguna revista.

Posteriormente, el 4 de febrero de 1868, Juárez promulgaría La Ley Orgánica de la Libertad de Imprenta, Reglamentaria de los artículos 6° y 7° de la Constitución Federal, que en lo general repite la anterior:

Artículo	Tema /contenido
1°	Inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna autoridad puede establecer previa censura, ni exigir fianza a autores o impresores, ni coartar esa libertad, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública.
2°-8°	Define faltas a la vida privada, a la moral, al orden público, así como las sanciones en cada caso.
9°-35	Procedimiento para juzgar dichas faltas, por jurado.
36-40	Industria tipográfica, oficinas de imprenta y anexas son enteramente libres. Manifestación del pensamiento por medio de pintura, escultura, grabado, litografía, o cualquier otro, queda sujeta a las prevenciones de esta ley. No habrá censura de teatros. La denuncia de libros y periódicos extranjeros se hará conforme a esta ley.
41-43	Ninguna autoridad fuera de las señaladas puede intervenir en estos asuntos. En todo impreso debe constar año de impresión, oficina tipográfica y nombre del propietario. Toda sentencia en esta materia debe publicarse a costa del acusado en el periódico que haya dado lugar al artículo condenado.

También hace falta, a la fecha una nueva Ley Reglamentaria de los artículos Constitucionales referidos.

En materia educativa, el **15 de abril** de ese año, Juárez expidió la Ley que inició una **reforma educativa**, cuyo contenido sintético es: ³⁸

Artículo	Tema/contenido
1°-3°	Instrucción primaria en el D. F. y territorios queda bajo el Gobierno Federal, que abrirá escuelas para niños de ambos sexos y también apoyará con fondos a los pueblos que carezcan de estas. En el D. F. se establecerá una escuela para sordomudos y posteriormente en los demás puntos de la República donde se creyere conveniente.
4°-5°	Instrucción pública elemental comprende: moral, lectura, lectura de leyes fundamentales, escritura, elementos de gramática, aritmética, sistema legal de pesas y medidas; canto, costura y bordado a las niñas. Se dará una instrucción modelo, que servirá para proporcionar profesores, que comprenderá además: lectura de la Constitución, logaritmos, álgebra, ecuaciones de 2° grado, geometría, geografía, economía política con aplicación a negocios, derecho internacional, higiene, cronología e historia del país, dibujo lineal y de ornato, teneduría de libros, inglés y francés prácticos, natación, ejercicio de armas y un oficio.
6°-7°	Se establece en el D. F. una escuela preparatoria y las siguientes escuelas especiales: Jurisprudencia, Medicina, Minas, Artes, que incluirá Conservatorio; Agricultura y Bellas Artes, que incluirá pintor, grabador y arquitecto.

³⁸Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 4, SEPANAL, México, 1971, pp. 336-352.

8°	En escuela de jurisprudencia se harán los siguientes estudios : Historia de la legislación y conocimiento de los códigos; derecho natural, derecho internacional, derecho público y administrativo, derecho romano, derecho canónico, derecho patrio, medicina legal, práctica y procedimientos judiciales, legislación comparada.
9°-15	Se incluyen materias que se estudiarán en las carreras de: minas, medicina, artes, agricultura, comercio, bellas artes y el conservatorio
16-28	Establecen sedes de estudios , los años que durarán y materias que se estudiarán por año: la Preparatoria, en el Colegio de San Juan de Letrán; Agricultura, Bellas Artes y Comercio no requieren estudios de preparatoria especial. La carrera de Jurisprudencia, 6 años en el Colegio de San Ildefonso; medicina, 8 años; farmacia, 6 años; Minas, 8 años; artes, 4 años; Agricultura, 7 años; Comercio, Bellas Artes, sordomudos y conservatorio tendrán reglamentos especiales.
29-30	Niñas recibirán educación secundaria en Colegio de la Caridad y en Colegio de la Paz (Vizcaínas). La Secretaría de Instrucción Pública formará el Reglamento en 2 meses. Se extingue el Colegio de Belén.
31-51	Exámenes y bases generales. En preparatoria y escuelas especiales, 1 examen anual. En escuelas de Letrán, San Ildefonso, Medicina y Minería, exámenes y calificaciones en forma acostumbrada. Juntas de catedráticos revisarán reglamentos y propondrán al gobierno modificaciones, que contendrán: práctica de ejercicios gimnásticos, esgrima, lecciones de música vocal e instrumental, no obligatorios, pero que serán estímulos. Educación moral y urbana; premios de buena conducta; educación física, higiene, buen trato en la comida, cuidado en aseo de vestidos. Derecho a Certificados a quien termine los estudios. Locales de estudios cómodos y sanos. Cursos nocturnos y dominicales para adultos . Se aumentan sueldos a maestros y catedráticos, mínimo a \$80 mensuales. Cada escuela puede mandar un alumno/año a Europa. Premio de \$1,000 a quien presente el mejor libro segundo de noticias histórico geográficas de la nación, y máximas de moral universal.
52-56	De los Catedráticos . Las cátedras en preparatoria y especial se darán por rigurosa oposición. Obligaciones de los catedráticos: pertenecer a la junta del colegio; vigilar la buena inversión de los fondos; formar cada año la Memoria sobre su materia.
57-62	Fondos de instrucción pública. Se establece la Dirección General de Instrucción Pública, que dependerá del Ministerio, con planta de trabajadores y recaudador general. Fondos de instrucción pública: el producto del 10% impuesto sobre herencias y legados; herencias vacantes en el D. F. y Territorios; los que adquieran o se consignen; capitales, censos, rentas derechos y acciones que actualmente tienen los Colegios de San Ildefonso, Letrán, Medicina, Minería, Agricultura, Artes, Academia de San Carlos y los de niñas; los que pertenecieron al Mesa de Aranzazú, Archicofradía del Santísimo, Seminario Conciliar, Colegio del Tepozotlán, la Universidad, el producto del impuesto sobre las platas y los de la Lotería Nacional; derechos sobre exámenes profesionales. Pensiones que deben pagar los alumnos internos; todo impuesto que se destine a ese propósito. Se llevará doble contabilidad

63	Atribuciones de la Dirección: administrar los fondos, promover su mejora y aumento, pedir la remoción de empleados por ineptitud o abandono; instruir al abogado defensor de los asuntos necesarios; dar boletas para examen profesional. Elaborar reglamento. Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a esta ley.
-----------	--

“Darnos una tregua, para recobrar nuestras fuerzas...”³⁹

El **11 de junio de 1861** Juárez gana las elecciones presidenciales, pero agobiado por el peso de la deuda externa, su Gobierno promulga el **17 de julio**, la *Ley para el arreglo de la Hacienda Pública que suspende el pago de la Deuda Internacional*, cuyo contenido básico es:⁴⁰

Artículo	Tema/contenido
1 ^o -2 ^o	Desde la fecha de esta Ley, el Gobierno recibirá todo el producto líquido de las rentas federales, deduciéndose tan sólo gastos de administración de las oficinas recaudadoras y <u>quedando suspensos por el término de 2 años, todos los pagos, incluso el de las asignaciones destinadas a la deuda contraída en Londres y para las Convenciones extranjeras.</u> Las aduanas marítimas y demás oficinas recaudadoras de rentas federales enterarán todos sus productos líquidos a la Tesorería General.
3 ^o -4 ^o	En 1 mes el Gobierno publicará un presupuesto económico de gastos públicos, haciendo en el del 31/12/1855 las reducciones convenientes. Sólo el Congreso podrá variarlo. Los pagos presupuestales se harán en el orden siguiente: fuerza armada en campaña y guarnición; materiales de guerra, inválidos y mutilados; clases activas de la lista civil y militares que no estén en servicio; clases pasivas y pensionistas del erario.
5 ^o	El Tesorero general deberá hacer observaciones escritas a una orden de pago no comprendida en el presupuesto económico; si la orden se repitiere, la cumplirá dando aviso al Congreso o a la diputación permanente.
6 ^o -9 ^o	Se establece la Junta Superior de Hacienda, con Presidente, 4 vocales, y 5 suplentes, nombrados por el Gobierno, con aprobación del Congreso, 2 al menos de los acreedores del Gobierno. Atribuciones: liquidar lo que se adeude en Londres y por las Convenciones extranjeras; los créditos de la Ley del 30/11/1850; créditos posteriores; cobrar créditos a favor del erario; ejercer las atribuciones sobre desamortización; terminar cuestiones pendientes relativas a desamortización y nacionalización de bienes; distribuir fondos recaudados entre acreedores. Para esos pagos se le consignan diversos bienes.
10	En ley especial para conversión de la deuda pública se fijará la parte con que los Estados deben contribuir para su pago.

³⁹Carta de Juárez a Santiago Vidaurri, 20 de julio de 1861.

⁴⁰Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 4, SEPANAL, México, 1971, pp. 646-650.

11-14	El Gobierno decretará en 1 mes el impuesto federal al tabaco. Se aumentará el derecho de alcabala en el D. F. una mitad más para efectos nacionales, exceptuando artículos de industria agrícola y fabril. Se duplica en el Distrito el derecho de contrarregistro a efectos extranjeros. Con el nuevo producto del derecho de alcabala y contrarregistro y la contribución al tabaco, se pagarán deudas contraídas por el Gobierno desde el 29/05 pasado y los necesarios para restablecer la paz pública.
15-16	Cesan todas las facultades de los Gobernadores y otros funcionarios estatales en aduanas marítimas y demás rentas federales. Cualquier invasión en atribuciones del Gobierno Federal en la materia será considerada causa grave de responsabilidad. Los empleados federales que distraigan rentas o autoricen pagos contra esta ley serán destituidos e inhabilitados y se sujetarán a juicio. El Gobierno queda facultado para reformar en 1 mes todas las oficinas, <u>reduciendo el número de empleados</u> (aunque puede aumentar el sueldo de algunos).

Esta Ley se derogó unos meses después, mediante decreto del 23 de noviembre de ese año, lo que **no** impidió la intervención francesa.

A principios de octubre Maximiliano acepta la corona mexicana condicionada a que el pueblo mexicano diera su consentimiento y a contar con el apoyo de las grandes potencias. El 31 de ese mismo mes, España, Inglaterra y Francia acuerdan enviar tropas a México, para exigir el pago de la deuda.

A mediados de noviembre **Carlos Marx**, entonces corresponsal del New York Tribune en Londres, escribió:

*“La propuesta intervención en México de Inglaterra, Francia y España es, en mi concepto, una de las más monstruosas empresas jamás registradas en los anales de la historia internacional...”*⁴¹

“¡Mexicanos! Inmensos sacrificios han santificado la libertad en esta Nación!....”⁴².

El **2 de diciembre de 1861**, Juárez promulga la Ley Reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución (*de 1857*) sobre el Juicio de Amparo, cuyo texto esencial es:⁴³

Artículo	Tema/contenido
1º-2º	Tribunales federales son exclusivamente competentes, siempre que se trate de rebatir leyes de la Unión o invocarlas para defender algún derecho. Todo habitante de la Rep. que en su persona o intereses crea violadas las garantías constitucionales o sus leyes orgánicas, tiene derecho de ocurrir a la justicia federal, solicitando amparo y protección.

⁴¹Ralph Roeder, ob. Cit, p. 529.

⁴²Proclama de Juárez al volver a la ciudad de México, 10 de enero de 1861.

⁴³Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 5, SEPANAL, México, 1971, pp. 302-306.

3°-5°	El recurso se dirigirá al Juez de Distrito (JD) en que resida la autoridad que motiva la queja, donde se expresará detalladamente el hecho y garantía violada. El JD correrá traslado por 3 días al promotor fiscal y con su audiencia declarará si debe o no abrirse el juicio, conforme al art. 101 const., excepto en caso de que sea de urgencia notoria la suspensión del acto, pues entonces la declarará desde luego bajo su responsabilidad. Siempre que la declaración fuese negativa, será apelable ante el Tribunal de Circuito (TC) respectivo.
6°-9°	A los 6 días de recibido el expediente, el tribunal de oficio resolverá. Si el JD manda abrir a juicio, lo sustanciará inmediatamente con traslado a cada parte (promotor fiscal, quejoso y autoridad responsable), que no podrá pasar de 3 días. Sustanciado el juicio, si fuese necesario se mandará abrir un término de prueba, que no excederá de 8 días; si éstas hubieran de rendirse en lugar diverso de la residencia del JD, se concederá 1 día más por cada 10 leguas (ida y vuelta).
10-12	Concluido el término de prueba o sustanciado el juicio (si fueran puntos de derecho), en audiencia pública el JD oírá verbalmente o por escrito a las partes y previa citación, pronunciará el fallo dentro de 6 días, declarando únicamente que la justicia de la unión ampara y protege al individuo o que no es el caso, en virtud de haber procedido la autoridad en ejercicio de un derecho reconocido por ley. La sentencia se publicará en los periódicos y se comunicará oficialmente al Gobierno del Estado, para que pueda exigirse responsabilidad a la autoridad que dictó la providencia. Si la autoridad es federal, se pasará testimonio al superior inmediato.
13	Las recusaciones e impedimentos se sustanciarán y resolverán conforme a las leyes vigentes.
14-15	El JD cuidará de la ejecución de su fallo, requiriendo formalmente al superior de la autoridad responsable, siempre que no hubiere dado cumplimiento al 3er día de haber recibido el fallo. Si a pesar de este requerimiento el fallo no se ejecutare, el JD dará aviso al Supremo Gobierno, para que dicte la providencia que convenga.
16-19	Sentencia que ampara sólo es apelable en efecto devolutivo y se ejecutará sin perjuicio del recurso interpuesto. Los TC decidirán dentro de 15 días de haber recibido el juicio, oyendo a las partes verbalmente o por escrito. Si la sentencia de vista fuere conforme a la de 1ª instancia, causará ejecutoria; si la revoca o modifica, será suplicable dentro de los 5 días en que se interponga el recurso. Admitida la súplica, la Sala de la Suprema Corte (SC) a quien toque, resolverá con vista del juicio y citadas las partes dentro de 15 días, sin que haya otro recurso que el de responsabilidad, en caso notorio de infracción a la Constitución y leyes federales.
20-26	<u>Leyes o actos de autoridad federal</u> que vulneren o restrinjan soberanía de los Estados pueden reclamarse por cualquier habitante de la Rep., con efecto de amparar al individuo en el caso especial sobre el que verse su queja. Cualquier juez compelido a ejecutar un acto procedente de leyes o autoridades federales que en su concepto invada o restrinja la independencia de un Estado, podrá acudir en su defensa al JD de su demarcación, por escrito, con las razones en que funda la incompetencia federal y el art. Const. o ley orgánica que favorezca su pretensión. El JD procederá en términos de los arts. comentados. El fallo tendrá únicamente por objeto amparar al reclamante. En uno u otro sentido esa sentencia es apelable en ambos efectos, interponiendo el recurso en 5 días. Hecha la calificación de grado se observarán las providencias ya analizadas.

27-30	Cualquier habitante de la Rep. puede oponerse a <u>leyes o actos de las autoridades estatales que invadan atribuciones de los poderes de la Unión</u> ; pero sólo surtirá efectos personales. Todo el que considere que no debe cumplir una ley o acto estatal, porque no obra en materia que es de su competencia, podrá ocurrir al JD, por escrito. El JD procederá según lo visto. Para la apelación y súplica de estas sentencias se estará a lo señalado.
31-34	Sentencias que se pronuncien en estos juicios solo favorecen a los que litigaren. Nunca podrán alegarse por otros, para dejar de cumplir las leyes que las motivaron. Las sentencias que se pronuncien en todas las instancias se publicarán en los periódicos. Los tribunales para fijar el derecho público nacional tendrán como regla suprema la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de disposiciones en contrario en las Constituciones o leyes locales. Los notoriamente pobres, podrán usar papel común para ocursores y actuaciones.

Años después, el **20 de enero de 1869**, habría de se promulgarse la Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo:

Artículo	Tema/contenido
1°-7°	Introducción del recurso de amparo y suspensión del acto reclamado.
8°-14	Sustanciación del recurso.
15-23	Sentencia en última instancia y su ejecución.
24-31	Disposiciones generales.

“La libertad y la paz se consolidarán por la fiel observancia de nuestras instituciones.” ⁴⁴

Adicionalmente ese año de **1861** se expidieron numerosas disposiciones:

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
11/01	Decreto para que se hagan las elecciones que no se hubieren hecho en los Estados conforme a la convocatoria del 6/11/60.
17/01	Decreto que establece la planta (personal) de la Secretaría de Fomento.
21/01	Decreto que prorroga el plazo concedido por el artículo 12 de la Ley del 13/07/59, sobre manifestaciones de los censatarios que expresa.
24/01	Decreto por el que se levanta el estado de guerra o de sitio en todos los lugares donde se haya hecho esta declaración.
24/01	Decreto de cesación del cobro de alcabalas. Derecho de traslación de dominio. Derogación de la pauta de comisos en el Distrito. Efectos que quedan libres de alcabala y derecho municipal.
26/01	Decreto que extingue la Comisaría General de Guerra.
26/01	Decreto que extingue la Junta de Crédito Público.
26/01	Decreto que extingue el Fondo de Peajes.
26/01	Decreto que extingue el Fondo de Minería.

⁴⁴Discurso de Juárez en la clausura del 2º período de sesiones del Congreso, el 31 de mayo de 1868.

26/01	Decreto que extingue el Fondo Judicial.
28/01	Decreto que estable la planta (personal) de la Secretaría de Hacienda.
28/01	Decreto que establece los premios a los militares que han defendido la Constitución y Leyes de Reforma.
31/01	Decreto que establece prevenciones acerca de la cuenta general de la Nación. Suprime varias pagadurías y se establece una en la capital. Planta de la Tesorería General.
01/02	Decreto que declara día de fiesta nacional el 5 de febrero.
02/02	Decreto sobre las elecciones de los Ayuntamientos que expresa.
03/02	Decreto que establece la planta (personal) de la Secretaría de Justicia.
04/02	Decreto sobre contribución predial y otras (hipotecas, derechos de patente, contribuciones a las profesiones, Dirección de recaudaciones) y prevenciones generales.
05/02	Decreto de aclaraciones sobre las leyes de desamortización y nacionalización (adjudicatarios; compradores; denunciante; plazos legales; redenciones; oficinas de redenciones; bonos y créditos; remates; capellanías; establecimientos de beneficencia; monjas; frailes; responsabilidades de los bienes nacionalizados, relaciones entre los gobiernos de los Estados y el general de la nación; interventores y comisionados; disposiciones generales.
06/02	Decreto que faculta a los propietarios de fincas para dividir las en fracciones y se fijan las reglas en lo relativo a hipotecas. Se extingue el derecho de traslación de dominio.
08/02	Decreto que señala los requisitos para que sean válidos los títulos de abogados expedidos en lugares dominados por la reacción.
08/02	Decreto que establece la planta de la Administración General de Correos.
08/02	Decreto que deroga la partida 33 de la Ley de Presupuesto relativa a visitadores de rentas.
09/02	Decreto que establece un 2º jefe en la Tesorería General de la Nación.
12/02	Decreto que ordena se venda en lotes el edificio llamado "la Ciudadela".
12/02	Decreto que declara exento al café del pago de alcabala y derecho municipal.
14/02	Decreto que establece una sección 7ª en la Secretaría de Hacienda (atender lo relativo a conventos de mojas no suprimidos).
14/02	Decreto sobre capitalización de los montepíos y pensiones de viudas y huérfanos.
15/02	Decreto que establece la planta de la Secretaría de Gobernación.
15/02	Decreto sobre nombramientos de Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior del Distrito.
16/02	Decreto sobre sorteos en la Tesorería General para la capitalización voluntaria de retirados.
18/02	Decreto que suprime la defensoría fiscal del Juzgado de Distrito de México y se manda nombrar 2 promotores.
18/02	Decreto que declara que pertenece a la Secretaría de Justicia el ramo de Instrucción Pública.
23/02	Decreto de distribución de los ramos de la administración pública para su despacho, entre las 6 Secretaría de Estado (Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Hacienda y Crédito Público, y Guerra y Marina).
23/02	Decreto aclarando cómo debe entenderse el indulto concedido a algunas personas que devolvieron fincas adjudicadas. Aclaración de los arts. 4 y 5 del decreto del 5 del corriente.
24/02	Decreto sobre concesiones para conservar vivo el recuerdo del mes de septiembre.

26/02	Decreto sobre circulación de moneda (cesan efectos del similar del 28/01/58).
27/02	Decreto sobre apertura de un canal de comunicación Tampico-Tuxpan.
27/02	Decreto sobre condonación de rentas a los inquilinos de fincas del clero en los casos que se expresan.
28/02	Decreto sobre subsistencia de contratos de arrendamiento celebrados antes de la adjudicación o remate de fincas nacionalizadas.
28/02	Decreto sobre sueldos de los secretarios del Tribunal Superior de Justicia y otros empleados.
28/02	Decreto que ordena que se funden en ley expresa las sentencias definitivas.
01/03	Decreto que ordena que las herencias y legados que no sean forzosos pagarán al fondo de instrucción pública el 10% en lugar del 6%.
02/03	Decreto de creación y planta de la Dirección General de Beneficencia Pública.
04/03	Decreto sobre el plazo concedido a las personas que tengan derechos de propiedad que deducir sobre bienes del clero. Cómo debe procederse en el juicio.
04/03	Decreto sobre el derecho de hipotecas y de traslación de dominio.
06/03	Decreto sobre imposiciones voluntarias de capitales sobre bienes del clero, y prevenciones acerca de dotes de religiosas y gastos del culto.
12/03	Decreto sobre fe y crédito que debe darse a las escrituras extendidas por el interventor general de los conventos (debe darse entera).
13/03	Decreto que exceptúa de toda contribución los bienes afectos al fondo de beneficencia pública.
13/03	Decreto sobre franquicias otorgadas a extranjeros y sus compañías que compren terrenos para trabajos agrícolas o para establecer colonias.
14/03	Decreto sobre papel sellado que debe usar el abogado defensor de los fondos de beneficencia pública.
14/03	Decreto que otorga plazo para presentar a la Secretaría de Fomento copia autorizada de títulos de propiedad que tengan los pueblos y particulares agraciados con terrenos baldíos en Tehuantepec.
14/03	Decreto que declara nulas varias enajenaciones de terrenos baldíos en Baja California.
15/03	Decreto sobre prevenciones relativas al sistema métrico decimal (uso exclusivo a partir del 01/01/62).
16/03	Decreto que señala que los extranjeros que quieran conservar sus derechos, se inscriban en el registro que se abrirá en la Secretaría de Relaciones.
16/03	Decreto que deroga las leyes que prohíben el mutuo usurario (la tasa de interés queda a la voluntad de las partes).
19/03	Decreto que establece la planta del Juzgado de Distrito de la capital.
22/03	Decreto que extingue la Contaduría de Propios.
23/03	Decreto que hacen extensivas a toda la República las leyes y circulares expedidas por el Ministerio de Hacienda (del 23/02/61 al 18 del presente).
03/04	Decreto que impone una contribución para la limpia y empedrado de la ciudad de México.
05/04	Decreto que otorga privilegio para la construcción de camino de fierro Veracruz-Pacífico (a Antonio Escandón).

06/04	Decreto que reduce a 4 las Secretarías de Estado (Relaciones Exteriores y Gobernación; Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público, y Guerra y Marina).
06/06	Decreto que rebaja a \$30 mil anuales el sueldo del Presidente de la República.
06/04	Decreto que suprime el gasto de fomento de periódicos del Gobierno.
06/04	Decreto que establece la planta de la Secretaría de Relaciones.
07/04	Decreto que establece la planta del Archivo General de la Nación.
08/04	Decreto que declara subsistente el privilegio para la explotación del guano.
08/04	Decreto sobre la suspensión del derecho adicional de amortización de la deuda pública.
09/04	Decreto que otorga plazo para el reconocimiento de capitales destinados a dotes, capellanías vacantes y obras pías.
12/04	Decreto que suprime en el presupuesto las partidas consignadas a capellanías, mayordomo y conserje del Palacio.
13/04	Decreto sobre prevenciones relativas a capellanías.
15/04	Decreto sobre arreglo de la instrucción pública.
17/04	Decreto que autoriza que en los juicios sobre propiedad de bienes del clero puede admitirse la apelación.
18/04	Reglamento al que deben sujetarse los cortadores de árboles en terrenos nacionales.
18/04	Decreto sobre reconocimiento a favor de dotes de religiosas de pagarés existentes en la sección 6ª del Ministerio de Hacienda.
19/04	Decreto que suprime en la Ley de presupuesto la partida destinada a fomento de diversiones públicas.
21/04	Decreto sobre la contribución que han de pagar al fondo municipal los efectos y establecimientos que se expresan (harinas, pulques, licores, carnes, fábricas de cerveza, canales, carruajes y juegos permitidos, diversiones públicas, casas de empeño, propios).
24/04	Decreto que habilita el puerto de Tonalá para el comercio de altura y cabotaje.
25/04	Decreto que suprime el impuesto de peajes.
26/04	Decreto sobre la libertad de los ministros de todos los cultos para ejercer profesiones, ser tutores y apoderados.
26/04	Decreto que concede permiso para la construcción del camino de fierro de esta capital a Chalco (a los Sres. Abreu).
30/04	Decreto que ordena se pongan en ejecución los Códigos conforme los vaya presentando la Comisión.
30/04	Decreto que extingue los oficios vendibles y renunciables.
01/05	Decreto que señala el 4% como honorario del recaudador general de fondos de beneficencia.
01/05	Decreto para que la sección 7ª del Ministerio de Hacienda reciba los bonos que recibía la 6ª.
02/05	Decreto sobre impedimentos, dispensas y juicio sobre el matrimonio civil.
02/05	Decreto que establece una lotería nacional.
03/05	Decreto para la creación y planta de la administración de rentas municipales.
04/05	Decreto sobre elecciones de ayuntamientos, jueces y otros funcionarios del D. F.

04/05	Decreto que establece una contribución para el fomento y mejora de líneas telegráficas.
05/05	Reglamento de la Dirección General de Beneficencia.
05/05	Decreto que establece la planta de las oficinas del Distrito y del Poder Judicial.
06/05	Decreto que prohíbe la extracción para el extranjero de los indígenas de Yucatán.
06/05	Decreto que establece la división política del D. F. (Municipalidad de México; partido de Guadalupe Hidalgo; Partido de Xochimilco; Partido de Tlalpam y Partido de Tacubaya).
06/05	Decreto de creación de 4 cuerpos de policía rural para seguridad de caminos.
08/05	Decreto que establece las bases del Reglamento de la Dirección de Fondos de la Instrucción Pública.
11/05	Decreto que abre el puerto de La Paz al comercio extranjero y otros al cabotaje.
13/05	Decreto del Congreso que declara que desde el 17/12/57 dejó de ser Presidente Ignacio Comonfort.
01/06	Reglamento para hacer efectiva la autorización concedida al Gobierno (por el Congreso), para proporcionarse un millón de pesos.
03/06	Decreto del Congreso que declara quienes cometen el crimen de plagio y cómo deberán ser juzgados.
04/06	Decreto del Congreso que declara fuera de la ley a los individuos que señala.
04/06	Decreto del Congreso que declara a Santos Degollado en aptitud de seguir prestando los servicios a la causa constitucional.
04/06	Decreto del Congreso que faculta al Ejecutivo para proporcionarse recursos con el fin de destruir la reacción.
07/06	Decreto del Congreso sobre suspensión de garantías.
11/06	Decreto del Congreso que declara Presidente Constitucional de la República a Benito Juárez García.
11/06	Decreto del Congreso que suprime asesores de la sección 6ª y los de las jefaturas de Hacienda.
12/06	Decreto del Congreso que restablece 6 Secretarías de Estado.
19/06	Decreto del Congreso que restablece provisionalmente las rentas que tenía el Gobierno general en enero de este año.
25/06	Decreto del Congreso que declara en estado de sitio al D. F.
27/06	Decreto del Congreso sobre instalación de la Suprema Corte de Justicia y elección de Magistrados.
27/06	Decreto sobre anticipo de un tercio de contribuciones.
03/07	Decreto del Congreso sobre nombramiento del Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.
05/07	Decreto del Congreso sobre instalación de la Suprema Corte de Justicia.
13/07	Decreto del Congreso sobre interpretación de la fr. 3ª del art. 70 Constitucional.
13/07	Decreto del Congreso sobre apertura del camino carretero Chiapas-Tabasco.

18/07	Decreto del Congreso que suprime en toda la República los tratamientos (a autoridades y corporaciones).
22/07	Decreto del Congreso que declara extraordinarias sus sesiones.
22/07	Decreto del Congreso que declara que han merecido bien de la Patria los defensores de Huichapam y Jacalá.
24/07	Decreto del Congreso que designa fiscal interino de la Suprema Corte (Antonio Martínez de Castro).
25/07	Decreto que establece la tarifa para el cobro de derechos que deben pagar los efectos nacionales durante los meses que faltan del presente año.
26/07	Decreto del Congreso que declara vigente la ley del 9/02/57 sobre mutilados en la Guerra de Independencia.
30/07	Decreto del Congreso que restablece el Colegio de Abogados.
31/07	Decreto del Congreso sobre elecciones de ayuntamiento en el D. F.
31/07	Decreto del Congreso que aprueba el del 27/12/60, expedido por el General en Jefe del ejército federal.
31/07	Decreto del Congreso para honores oficiales a Santos Degollado.
31/07	Decreto del Congreso sobre reformas a la Constitución (el propio Congreso en período ordinario, se ocupará de acordar las reformas que la Constitución necesite).
31/07	Decreto del Congreso sobre elecciones de diputados.
31/07	Decreto del Congreso que declara vigente la Ley del 04/02 último, sobre contribuciones.
03/08	Decreto del Congreso sobre concesiones para la empresa del ferrocarril de Yucatán.
05/08	Decreto del Congreso designando al 4º Magistrado interino de la SCJ.
16/08	Ley de Presupuestos generales de la República: Cámara de Diputados: \$592,900; Poder Ejecutivo y Judicial: \$8'327,418.04.
16/08	Decreto que establece la planta de la Administración principal de Rentas del D. F.
17/08	Reglamento para el Gobierno interior de la Junta Superior de Hacienda.
21/08	Decreto que establece en el Distrito una contribución del 1% sobre capitales.
21/08	Decreto que reduce el plazo para el ajuste y liquidación de buques.
10/09	Decreto del Congreso que deroga la ley de 25706 que declaró el D. F. en estado de sitio.
15/09	Decreto que establece la planta de la Aduana marítima de Matamoros.
15/09	Decreto que establece la planta de la Aduana marítima de Tampico.
15/09	Decreto que establece la planta de la Aduana fronteriza de Camargo.
15/09	Decreto que establece la planta de la Aduana fronteriza de Mier.
15/09	Decreto que establece la planta de la Aduana de Monterey-Laredo.
28/09	Reglamento para los Juzgados del ramo civil en el Distrito.
01/10	Decreto que establece la planta de la Aduana marítima de Veracruz.
01/10	Decreto que establece la planta de la Aduana marítima de Campeche.
10/10	Decreto que establece la planta de la Aduana marítima de Tabasco.
10/10	Decreto que establece la planta de la Aduana marítima de Goatzacoalcos.
10/10	Decreto que habilita el puerto de "Dos Bocas" (Tabasco) para el comercio de cabotaje.

10/10	Decreto que habilita para el comercio de altura, escala y cabotaje el puerto de Tuxpan.
14/10	Decreto del Congreso que deroga la Ley de 07/06 último, que suspendió algunas garantías constitucionales.
17/10	Decreto para las plantas (personal) de las aduanas marítimas de Acapulco, Carmen, Guaymas, San Blas, Manzanillo, Mazatlán; Sisal, La Paz, Piedras Negras, Paso del Norte, Presidio del Norte, La Ventosa, Tonalá y Zapaluta.
23/10	Decreto del Congreso que nombra 9º Magistrado de la SCJ.
05/11	Decreto del Congreso sobre elecciones de Magistrados.
09/11	Decreto del Congreso que establece en la capital un hospital de maternidad.
19/11	Decreto del Congreso que faculta al Gobierno a formar un nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas.
22/11	Decreto sobre anticipo de un tercio de las contribuciones que expresa.
02/12	Ley que concede amnistía general por delitos políticos.
05/12	Decreto que deroga el art. 1º de la Ley de 30/07 último.
11/12	Decreto del Congreso que suspende algunas garantías constitucionales y faculta ampliamente al Ejecutivo.
11/12	Decreto del Congreso sobre la manera de suplir faltas del fiscal de la SCJ.
14/12	Acuerdo del Congreso aclarando las facultades concedidas al Ejecutivo.
14/12	Decreto que reforma el Reglamento y planta de la Junta Superior de Hacienda.
14/12	Decreto aclarando el objeto de las operaciones encargadas a la Junta Superior de Hacienda.
15/12	Decreto del Congreso designando algunos Magistrados de la Corte.
16/12	Decreto que reduce a 4 las Secretarías del Despacho.
16/12	Decreto que establece una contribución federal del 25% adicional sobre todo entero hecho en las oficinas de la Federación y los Estados.
17/12	Decreto del Congreso que cierra el puerto de Veracruz y dicta providencias con motivo de la invasión extranjera.
20/12	Decreto que reforma la planta del Juzgado de Distrito de la capital.
24/12	Decreto que establece la planta de la biblioteca nacional.
25/12	Decreto que ordena que los particulares entreguen las armas de munición que tuvieren.
26/12	Decreto que establece en el Distrito una inspección de guardia nacional.
26/12	Decreto que establece el 2% de contribución general sobre capitales.
30/12	Reglamento de la Ley del 16/12 último sobre contribución federal.

“.....La defensa de la Patria y de la libertad es para nosotros un deber imprescindible.....”⁴⁵

El 8 de **enero** de **1862** desembarcan en Veracruz las tropas extranjeras. Unos días después, el **25** de **enero**, Juárez promulga la Ley para castigar los delitos contra la Nación, el Orden, la Paz Pública y las Garantías Individuales, cuyo texto resumido es:⁴⁶

⁴⁵Manifiesto a la República desde Palacio Nacional en Chihuahua, el 1º de enero de 1865.

⁴⁶Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 5, SEPANAL, México, 1971, pp. 605-611.

Artículo	Tema/contenido
1º	Entre delitos <u>contra independencia y seguridad</u> de la Nación se comprenden: I. Invasión armada al territorio de la República, por extranjeros o mexicanos, sin declaración previa de guerra de la potencia a la que pertenezcan; II. Servicio voluntario de mexicanos en tropas extranjeras enemigas; III. Invitación de mexicanos o extranjeros residentes en la Rep. a súbditos de otras potencias para invadir o cambiar la forma de Gobierno de México; IV. Cualquier especie de complicidad para excitar o preparar la invasión o favorecer su realización o éxito; V. Contribuir en los lugares ocupados por el invasor a organizar cualquier simulacro de gobierno, dando su voto, concurriendo a juntas, formando actas, aceptando empleo o comisión.
2º	Entre delitos <u>contra derecho de gentes</u> se comprenden: I y II. Piratería y tráfico de esclavos en aguas nacionales, o por mexicanos, aunque no sea en esas aguas, o por extranjeros consignados a autoridades del país. III. Atentar vs. la vida de Ministros extranjeros; IV. Enganchar a ciudadanos de la Rep., sin consentimiento del Gobierno, para que sirvan a otra potencia o a invadir el territorio; V. Enganchar o invitar a ciudadanos de la Rep. a unirse a extranjeros que intenten invadir o invadan su territorio.
3º	Entre delitos <u>contra paz pública y orden</u> están: I. Rebelión vs. Instituciones políticas; II. Rebelión vs. autoridades legítimas; III. Atentar vs. vida Presidente o Ministros; IV. Atentar vs. representantes de la nación en el local de sesiones; V. Alzamiento sedicioso, dictando providencias propias de autoridad, o pidiendo que ésta la expida, omita revoque o altere; VI. Desobediencia formal de cualquier autoridad civil o militar a las órdenes del Presidente, transmitidas por conductos legales; VII. Asonadas y alborotos públicos causados intencionalmente, con objeto de desobedecer o insultar a la autoridad, perpetrados en reuniones tumultuarias que intenten hacer fuerza en personas o bienes, vociferando injurias, introduciéndose violentamente en edificios, arrancando bandos, fijando proclamas subversivas. Agravantes: forzar prisiones, portar armas o repartirlas, arengar a la multitud, tocar campanas y todas aquellas para aumentar manifiestamente el alboroto; VIII. Fijar en cualquier paraje público y distribuir y comunicar copia de cualquier disposición para impedir el cumplimiento de alguna orden legal. Mandar hacer esas publicaciones y cooperar para ello, leyéndolas o vertiendo expresiones ofensivas e irrespetuosas; IX. Quebrantar el presidio, destierro o confinación impuesto por autoridad legítima, o el extrañamiento hecho a no ciudadanos; separarse sin licencia del cuartel, destino o residencia que tengan los militares; X. Abrogarse el Poder Federal, estatal, Municipal, territorial o distrital, funcionando de propia autoridad que no fuere legítima; XI. Conspiración : unirse personas con objeto de oponerse a la obediencia a las leyes o cumplimiento de órdenes de autoridades reconocidas; XII. Complicidad en cualquiera de los delitos anteriores, especialmente si se trata de empleados públicos; ministrando recursos al enemigo; sirviendo de espías, correos o agentes; esparciendo noticias falsas, alarmantes o que debiliten el entusiasmo público.
4º	Entre delitos <u>contra las garantías individuales</u> se comprenden: I. Plagio de habitantes de la Rep. para exigir rescate; venta o arrendamiento de ellos, forzando sus servicios; II. Violencia para apoderarse de bienes y derechos; III. Ataque a mano armada, en ciudades o despoblado.

5°-8°	Todos los habitantes pueden a acusar a quienes cometan estos delitos. La autoridad militar es la única competente para conocer estos delitos, que se verán en Consejo de guerra ordinario; donde no hubiere comandantes militares, harán sus veces los gobernadores. El procedimiento quedará terminado por el fiscal en 60 horas y la defensa en 24 ; acto continuo se mandará reunir el Consejo de guerra. Siempre que una sentencia del Consejo de guerra ordinario sea confirmada por el comandante militar respectivo se ejecutará desde luego, sin ulterior recurso.
9°-11	En estos delitos no es admisible el indulto. Los asesores militares asistirán necesariamente a los consejos de guerra ordinarios, para ilustrar con su opinión a sus vocales. Sus dictámenes deberán ejecutarse. Los generales en jefe, comandantes y gobernadores serán responsables personalmente del exacto cumplimiento de esta ley o de cualquier omisión.
12-15	Penas. La pena de muerte se aplicará a los responsables de hechos de que hablan las fracciones (fr.) I, II, III y IV del art. 1; infractores de las fr. I y II del art. 2, si son capitanes; fr. IV y V para invadir la Rep. Trabajos forzados por 10 años a los infractores de las fr. I y II del art. 2. Presidio por 5 años a otros infractores de las fr. IV y V del art. 2.
16-18	Penas. Pena de muerte a quienes atenten vs. vida del Presidente, o lo amaguen con armas. También vs. vida de Ministros nacionales y extranjeros, si llegan a herirlos. Asimismo fr. IV del art. 3, si llega a ser herido el representante. Presidio de 8 años si amagan al Presidente en público sin armas; 4 años si el amago es en privado. 10 años si amagan con armas a Ministros, siempre que no hayan sido éstos los primeros agresores, pues en tal caso será riña. Amago armado a representantes de los que habla la fr. IV del art. 3, 4-8 años de presidio.
19-22	Delitos de los que hablan las fr. I, II y V del art. 3, pena de muerte. Fr. VI del art. 3, será castigada con pérdida del empleo y sueldo y 4 años de trabajos forzados, pero si sobreviene perjuicio a la nación, el juez aumentará pena a su arbitrio. 10 años de presidio a quienes infrinjan la fr. VII del art. 3 o pena de muerte si concurren agravantes, sin perjuicio de responder con sus bienes por daños que causen. Presidio de 6 años por violar la fr. VIII del art. 3.
23-25	A quienes evadan el presidio se les duplicará la pena y si reinciden por 2ª vez, pena de muerte , así como extranjeros que expulsados del país, regresen sin permiso del Gobierno. Militares que se separen del cuartel, destino o residencia, pérdida del empleo y 4 años de presidio. Infractores de las fr. X y XI del art. 3, pena de muerte.
26-28	A los que concurren a la perpetración de los delitos de la fr. XII del art. 3, pena de muerte. Los que esparcieran noticias falsas, alarmantes o que debiliten el entusiasmo público, 8 años de presidio. Delitos especificados en las fr. I, II y III del art. 4, pena de muerte. Reos cogidos <i>in fraganti</i> en cualquier acción de guerra, serán ejecutados acto continuo.
29-30	Receptadores de robos en despoblado, pena de muerte y en poblaciones, 6 años de trabajos forzados. Individuos que tengan armas y no las presenten dentro de 8 días de publicada esta Ley, si son mexicanos serán traidores y se les aplicará pena de muerte ; si son extranjeros sufrirán 10 años de presidio.
31	Jefes y oficiales de la Guardia Nacional que fueren llamados por esta Ley, recibirán su haber del erario federal por el tiempo que dure su comisión.

“Somos dignos de ser libres...”⁴⁷

El **12 de abril de 1862** y ante la inminencia del ataque francés, Juárez promulga el Decreto que da instrucciones para rechazar la invasión:⁴⁸

Artículo	Tema/contenido
1°-2°	El día que las tropas francesas rompan hostilidades, quedan en estado de sitio todas las poblaciones que ocuparen y los mexicanos que quedaren en ellas durante la ocupación, salvo que tengan motivo legalmente comprobado, serán castigados como traidores a la patria y sus bienes confiscados. Ningún mexicano entre 20-60 años podrá excusarse de tomar las armas, so pena de ser tratado como traidor.
3°-4°	Los gobernadores podrán levantar guerrillas discrecionalmente; pero las que se encuentren distantes 10 leguas del enemigo, serán castigadas como cuadrillas de ladrones. También podrán disponer, cuando así lo exija el caso, de todas las rentas públicas y se proporcionen los recursos que necesiten de la manera menos onerosa posible.
5°	Los franceses pacíficos residentes en el país, quedan bajo la salvaguarda de las leyes y autoridades mexicanas.
6°	Sufrirán la última pena, como traidores, todos los que proporcionen víveres, noticias, armas o de cualquier modo auxilien al enemigo.

Posteriormente, el **17 de febrero de 1863** Juárez promulgaría un decreto aclarando que esta disposición debería aplicarse irremisiblemente a los mexicanos que continuaran residiendo en poblaciones ocupadas por el enemigo, únicamente cuando le prestaran cualquier género de ayuda. Contra aquellos acusados de simple residencia sólo podría imponerse una pena de 1 mes a 2 años de trabajos forzados; pero no si probaran que por miseria, enfermedad o fuerza mayor les había sido imposible abandonar los lugares caídos en poder del invasor.⁴⁹

Regresando al año anterior, unos días más tarde, el 26 de abril de **1862**, desde Orizaba el mariscal Lorencez, escribe un despacho al Ministro de Guerra en París:

*“Tan superiores somos a los mexicanos en raza, en organización, en moralidad y en elevación de sentimiento, que suplico a Vuestra Excelencia que tenga la bondad de decir al Emperador que, a la cabeza de seis mil soldados, ya soy dueño de México.....”*⁵⁰

Para su mala fortuna, el **5 de mayo**, los mexicanos, encabezados por Zaragoza, derrotaron a los franceses en Puebla; tras la batalla, el novelista **Víctor Hugo**, envió una carta a los poblanos, en la que los exhortaba:

⁴⁸Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 6, SEPANAL, México, 1971, pp. 236-237. Días después, el 23 de mayo de 1862, Juárez promulgó el **Reglamento para el servicio de guerrillas**, que puede verse en este mismo tomo, pp. 564-568.

⁴⁹Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 7, SEPANAL, México, 1971, pp. 326-327.

⁵⁰Ralph Roeder, ob. Cit., p. 655.

*“Vuestra heroica resistencia se apoya en el derecho y tiene a su favor la certidumbre de la justicia.”*⁵²

Ahí no terminó la humillación de Lorencez: por órdenes de Juárez, los heridos y prisioneros franceses fueron puestos en libertad y autorizados a reintegrarse a sus filas, llevándose incluso las condecoraciones que les fueron arrebatadas al calor del combate. La hidalguía mexicana alcanzó a Lorencez en mala hora y fue una más de las crueles sorpresas de esa guerra inicua.⁵¹

“No es mi fuerte la venganza.”⁵³

Años después, esa Ley del 8 de enero de 1862 finalmente se habría de cumplir. Próximo el fin del Imperio, el Secretario de Estado norteamericano escribió a su Ministro en México:

“Parece probable la captura del Príncipe Maximiliano en Querétaro por los ejércitos liberales de México. La severidad que se ha dicho fue ejercida con los prisioneros capturados en Zacatecas, origina el temor de que se ejerza una severidad semejante con el Príncipe y sus soldados extranjeros. Semejantes severidades serían perjudiciales a la causa nacional de México y al sistema republicano en todo el mundo.

Comunicará usted al Presidente Juárez prontamente y por medios eficaces, el deseo de este Gobierno de que, en caso de ser capturado el Príncipe y sus secuaces, reciban el tratamiento humano concedido por las naciones civilizadas a los prisioneros de guerra.

*Los gastos que ocasione el comunicar esto al Presidente Juárez, serán pagados por este Departamento.”*⁵⁴

El Presidente mexicano sin embargo, reflexionaba:

*“A Maximiliano, Mejía y Miramón se les ha mandado juzgar en consejo de guerra conforme a la ley de 25 de enero de 1862. Pudiera habérseles ejecutado con sólo la identificación de sus personas por hallarse en los casos expresados en la citada ley; pero el Gobierno ha querido que haya un juicio formal en que se hagan constar los cargos y las defensas de los reos. Así se alejará toda imputación de precipitación y encono que la mala fe quiera atribuirle.”*⁵⁵

Una vez capturado el Emperador, su hermano el emperador de Austria, escribió pidiendo por su vida; el barón Magnus, Ministro de Prusia, telegrafió al Presidente “a nombre de la humanidad, a nombre del cielo”, por la vida de Maximiliano. En seguida llegaron las mujeres: la princesa Salm-Salm, que arrodillada rogó por el Emperador; la esposa de Miramón con dos niños, que se desvaneció ante lo irremediable y otras 200 que infructuosamente trataron de convencer al inmovible vencedor.⁵⁶

Entonces Juárez se encerró, negándose a recibir a nadie por tres días.

⁵²Ralph Roeder, ob. Cit., p. 665.

⁵³Carta de Juárez a Santacilia, fechada en Chihuahua, el 18 de mayo de 1865.

⁵⁴Carta de William Seward, Secretario de estado norteamericano, fechada en Washington, el 6 de abril de 1867, al Ministro norteamericano en México, Lewis D. Campbell.

⁵⁵Carta de Juárez a Pedro Santacilia, desde San Luis Potosí, 22 de mayo de 1867.

⁵⁶Ralph Roeder, **Juárez y su México**, 5ª reimpresión, FCE, México, 2006, pp. 976-977.

También escribieron generosos **Garibaldi** y **Víctor Hugo**:

*“.....Enemigos, sin embargo, de la efusión de sangre, te suplicamos por la vida de Maximiliano, ¡perdónalo!”*⁵⁷

*Humillad a los reyes frente al pueblo, deslumbrándolos. Vencedlos, sobre todo, por la piedad.....Juárez, haced que la civilización dé este paso inmenso. Juárez, abolid sobre toda la tierra la pena de muerte.....El castigo, helo aquí: Maximiliano vivirá por la gracia de la República.”*⁵⁸

“Fue denegada a Maximiliano, Miramón y Mejía la gracia del indulto. En la mañana del 19 de los corrientes deben ser ejecutados.”⁵⁹

Al amanecer tres coches recogieron a los condenados; la esposa de Mejía corría gritando atrás del carro; ante una multitud silenciosa y expectante, desfilaron por las calles de Querétaro, hasta el cerro de las Campanas, rodeado por cuatro mil tropas. El emperador regaló a cada uno de los soldados del pelotón una moneda de oro y cedió el lugar de honor en el centro a Miramón; conservó la serenidad hasta el fin:

*“.....que mi sangre sea la última que se derrame.....”*⁶⁰

“En adelante no será posible mirar con desdén a la República Mexicana....”⁶¹

Retrocediendo a **1862**, Juárez promulga, el **13** de **diciembre** el Decreto que declara la nulidad de los actos o contratos celebrados por las autoridades puestas por el invasor:⁶²

Artículo	Tema/contenido
1º	Son nulos y jamás podrán aprobarse, los actos de las autoridades puestas por el invasor o los traidores, o las que pongan en el futuro.
2º	Todos los contratos celebrados por las mismas son igualmente nulos y producen responsabilidad civil <i>in solidum</i> contra todos los que intervengan en ellos, sin perjuicio de la responsabilidad criminal y jamás serán considerados por el Gobierno de la República.
3º	Los traidores no podrán ser considerados, bajo ningún aspecto, en los tratados que el Gobierno celebre con Francia.

El resto de las leyes, decretos y reglamentos publicados en ese año de **1862** fue:

⁵⁷Carta de Guiseppe Garibaldi a Juárez, pidiendo perdón para el emperador, fechada en Castelleti, el 5 de junio de 1867.

⁵⁸Carta de Víctor Hugo, pidiendo a Juárez el indulto para Maximiliano, fechada en Hauteville House, el 20 de junio de 1867.

⁵⁹Lacónica carta de Juárez a Santacilia, fechada en San Luis Potosí, el 17 de junio de 1867.

⁶⁰Carta de Maximiliano a Juárez, fechada en Querétaro, el 19 de junio de 1867, antes de ser fusilado.

⁶¹Proclama de Juárez al volver a la ciudad de México, 10 de enero de 1861.

⁶²Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 7, SEPANAL, México, 1971, p. 181.

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
02/01	Decreto que establece la planta del Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.
03/01	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de San Luis Potosí.
04/01	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Tamaulipas.
06/01	Decreto sobre elección del Ayuntamiento de la capital.
07/01	Decreto que hace extensivo a todo el Estado de Veracruz la declaración de estado de sitio de la ciudad de aquel nombre.
17/01	Decreto que destina otro local para el establecimiento del hospital de maternidad.
24/01	Decreto que suprime los juzgados de distrito y tribunales de circuito; cesa el Tribunal Superior del D. F., cuyas funciones desempeñará la SCJ.
28/01	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Colima.
31/01	Decreto nombrando Magistrados interinos de la SCJ.
01/02	Decreto con prevenciones relativas a la contribución del 2% sobre capitales.
04/02	Decreto con prevenciones generales relativas al juzgado de distrito en la capital.
07/02	Decreto sobre exención de derechos a la Sociedad aviadora del Mineral del Monte.
11/02	Decreto que establece la planta de las Secretarías de la SCJ.
12/02	Decreto que determina los haberes de los individuos de tropa del batallón de inválidos.
14/02	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Jalisco.
14/02	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Querétaro.
19/02	Decreto que erige en Estado de la Federación al Distrito de Campeche.
25/02	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de México.
10/03	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Tlaxcala.
25/03	Decreto que declara nulo el expedido por la legislatura de Sinaloa sobre terrenos baldíos.
29/03	Decreto sobre atribuciones de la Junta Superior de Hacienda.
29/03	Decreto para continuar la penitenciaria de Durango.
31/03	Decreto para dotar del fondo municipal a la capital (Propios: mercados, licencias de obra, aguas. Arbitrios: derechos sobre frutos, expendios de tabaco, canales, carruajes particulares y de alquiler, vacas de ordeña. Diversiones públicas, juegos permitidos, disposiciones generales y tarifas.
09/04	Decreto sobre 2as. instancias en juicios militares.
09/04	Decreto con requisitos para proceder a la exacción de capitales denunciados.
09/04	Decreto que declara denunciables los capitales dejados para objetos piadosos.
12/04	Decreto con declaraciones que comenzarán a tener efecto el día en que las tropas francesas rompan hostilidades.
13/04	Decreto que suprime la Junta Superior de Hacienda.
14/04	Decreto que declara nulo el expedido por la legislatura de Chihuahua sobre terrenos baldíos.

14/04	Decreto sobre anticipación de un tercio de contribuciones.
14/04	Decreto que restablece las alcabalas.
29/04	Decreto que establece un subsidio extraordinario de guerra.
29/04	Decreto que ordena que se cobren dobles los derechos que se recauden.
30/04	Decreto que declara en estado de sitio el D. F.
02/05	Decreto que deroga la Junta Directiva de Cárceles.
03/05	Decreto del Congreso prolongando la suspensión de garantías.
05/05	Decreto con la exención de doble alcabala en el D. F. a los efectos que expresa.
10/05	Decreto sobre facultades al Contador Mayor de Hacienda.
10/05	Decreto que establece un agente especial de negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda.
12/05	Tratado de amistad, navegación y comercio México-Bélgica.
12/05	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Aguascalientes.
19/05	Decreto que ordena retener un tercio del sueldo de los empleados civiles y militares.
20/05	Decreto que cesa el estado de sitio en el D. F.
21/05	Decreto que deroga el del 29/03 último para el auxilio a la penitenciaría de Durango.
23/05	Tratado de extradición México-EUA.
23/05	Convención Postal México-EUA.
23/05	Reglamento para el servicio de guerrillas (servicio, obligaciones, remuneraciones, penas y transitorios).
29/05	Decreto que declara que declara al trigo exento del derecho de doble alcabala.
31/05	Decreto designando Presidente y Magistrados de la SCJ.
07/06	Decreto formando 3 Distritos militares en el Estado de México.
07/06	Decreto sobre la manera de verificarse elecciones en los 3 distritos militares del Estado de México.
09/06	Decreto nombrando varios Magistrados de la SCJ.
11/06	Decreto sobre la formación de la Guardia Nacional móvil.
11/06	Decreto que establece jefatura de Hacienda en el Estado de Campeche.
11/06	Decreto que otorga concesiones a fábrica de porcelana.
14/06	Decreto que reforma y reduce el subsidio de guerra impuesto por decreto del 29/04/62.
27/06	Decreto que establece impuesto extraordinario (\$100 por persona por única vez).
30/06	Decreto sobre anotación de escrituras de adjudicación o redención de fincas y capitales nacionalizados.
05/07	Decreto sobre matrimonios celebrados en artículo de muerte (no son necesarias publicaciones).
05/07	Decreto que establece tribunales en los 3 distritos militares del Estado de México.
05/07	Decreto que cierra el puerto de San Blas.
11/07	Decreto que nombra Magistrado de la SCJ.
18/07	Decreto sobre cobranza de créditos del Ayuntamiento de México.
18/07	Decreto de premios y recompensas a los militares que hayan sucumbido o sucumban en la guerra de invasión.

21/07	Decreto que ordena que quede libre de todo derecho la exportación de piedra mineral en Baja California.
29/07	Reglamento de la SCJN.
30/07	Decreto que ordena el pago de un tercio de contribuciones ordinarias que deberían hacerse en septiembre.
05/08	Decreto que establece la planta de juzgados de 1ª instancia en el D. F.
07/08	Decreto sobre amortización del crédito pasivo del Ayuntamiento de México.
09/08	Decreto que divide en dos el Partido de Tlalpan.
13/08	Decreto que ordena se presenten a pagar los deudores por fianzas de bonos.
20/08	Decreto que exceptúa del pago de dobles derechos al aguardiente de caña procedente del 3er. Distrito militar del Estado de México.
20/08	Decreto que abre el comercio de cabotaje en el puerto de Santa Cruz.
25/08	Decreto sobre colonización de las penínsulas de Yucatán y Baja California.
26/08	Decreto de prevenciones a los censatarios que no hayan entregado a los capellanes los capitales desvinculados por éstos.
27/08	Decreto que establece una contribución sobre fincas urbanas del D. F.
28/08	Decreto que prorroga el plazo concedido por el decreto del 13 del corriente para capitalización de fianzas de bonos.
29/08	Decreto que reforma la contribución sobre fincas urbanas decretada el 27/08.
30/08	Decreto que suprime los cabildos eclesiásticos.
30/08	Decreto que deroga el que estableció la Dirección de Beneficencia Pública.
08/09	Reglamento de Fortificaciones.
08/09	Se decretan honras fúnebres a Ignacio Zaragoza.
09/09	Decreto que asigna provisionalmente sueldo al fiscal de imprenta.
11/09	Decreto que establece la planta de la Jefatura de Hacienda en el Estado de México.
11/09	Decreto que establece la planta de las Jefaturas de Hacienda de los Distritos 2 y 3 del Estado de México.
12/09	Decreto que ordena la emisión de \$15 millones de bonos al portador.
12/09	Decreto que establece una contribución de 1% sobre capitales.
22/09	Decreto que cierra el puerto de la Isla del Carmen.
01/10	Decreto que cesa la declaración de sitio del Estado de San Luis Potosí.
06/10	Decreto que descuenta la tercera parte de sueldo a empleados civiles y militares.
09/10	Decreto de prevenciones sobre los trabajos de fortificación en la ciudad de México.
14/10	Decreto de exención a los dueños de lotes de conventos que los reedifiquen.
20/10	Decreto que habilita para el comercio de altura y cabotaje la boca del río de Santiago Escuintla.
27/10	Decreto del Congreso que prorroga la suspensión de garantías y las facultades al Ejecutivo.
05/11	Decreto que declara en estado de sitio al D. F.

15/11	Decreto que establece la planta de empleados de la renta del papel sellado.
25/11	Decreto sobre anticipación de un tercio de contribuciones ordinarias.
26/11	Decreto nombrando Magistrados supernumerarios de la SCJ.
02/12	Decreto estableciendo subsidio de guerra destinado al Ejército del Centro.
09/12	Decreto que impone una contribución del 1% sobre capitales.
10/12	Decreto del Congreso que destina a hospitales militares los conventos de religiosas de Puebla.
10/12	Decreto del Congreso sobre el modo de tratar a los prisioneros de guerra del ejército francés.
13/12	Decreto del Congreso para la renovación de ayuntamientos en el D. F.
14/12	Decreto del Congreso que declara la nulidad de actos o contratos celebrados por autoridades puestas por el invasor.
15/12	Decreto del Congreso que deroga el anterior del 09/12.
22/12	Decreto sobre prevenciones relativas al cobro de contribuciones no satisfechas.

“Poco hay que esperar....de los poderosos, porque...se respetan,...se temen y los débiles son los únicos sacrificados....”⁶³

El **26 de febrero de 1863**, con objeto de obtener recursos para continuar la lucha contra el invasor y establecer hospitales de sangre, proporcionar alojamiento a los individuos incapacitados y a las familias indigentes de los que había muerto, y dado que además esos establecimientos eran incompatibles con la libertad, por los medios coactivos que se usaban para que las religiosas cumplieran sus votos, Juárez publica, el Decreto que extingue en toda la República las comunidades de religiosas.⁶⁴

Artículo	Tema/contenido
1°-2°	Quedan extinguidas en toda la República las comunidades de religiosas. Los conventos en que están reclusas, quedarán desocupados a los 8 días de publicado este decreto.
3°-4°	De estos edificios y de todo lo que en ellos se encontrare, no perteneciente a las religiosas en lo particular, se recibirán en las oficinas de Hacienda. Lo que tengan las religiosas para uso personal, se dejará a su disposición. No podrán enajenarse estos edificios sin orden que en cada caso expida el Ministerio de Hacienda y el escribano que lo autorizara sufrirá pena de privación perpetua de su oficio, reponiendo además, por las resultas de su dolosa omisión.

⁶³Carta de Juárez a Pedro Santacilia, desde Paso del Norte, 25 de agosto de 1865.

⁶⁴Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 7, SEPANAL, México, 1971, pp. 348-350.

5°-6°	El Gobierno entregará sus dotes a las religiosas que todavía no las hubieren recibido y mientras tanto, proveerá su subsistencia. De los templos unidos a estos conventos continuarán destinados al culto católico los que los Gobernadores designen.
7°-8°	Lo prevenido en este decreto no comprende a las Hermanas de la Caridad. El Ministerio de Hacienda expedirá el reglamento y órdenes para la exacta observancia de este decreto.

Esta norma, aunque tardía, se considera también como parte integrante de las Leyes de Reforma.

El 17 de mayo González Ortega se rinde y entrega Puebla a los franceses. El 31 de mayo Juárez abandona México, rumbo a San Luis Potosí.

El 10 de junio Forey hizo su entrada triunfal en la capital, cabalgando entre Almonte y Saligny. En un telegrama al Ministro de Guerra, remitido sin tardanza escribió:

“Acabo de entrar en la ciudad de México, a la cabeza del ejército. Conmovido todavía mi corazón, dirijo a Vuestra Excelencia este despacho para avisaros que toda la población de esta ciudad recibió al ejército con un entusiasmo rayano en delirio. Los soldados de Francia fueron aplastados, literalmente, bajo las guirnaldas y los manojos de flores.....”⁶⁵

En Palacio Nacional de San Luis Potosí, Juárez promulga dos decretos el 16 de agosto de 1863.⁶⁶

1. El que *declara quienes serán considerados como reos de traición y las penas con que deberán ser castigados:*

Artículo	Tema/contenido
1°	Serán reos de traición y sufrirán confiscación de bienes , a más de las otras penas que fijen las leyes: I. Funcionarios públicos de la Intervención, con sueldo o sin él; II. Empleados de la misma, del orden civil, militar o municipal, excluyendo educación primaria y beneficencia pública; III y IV. Funcionarios del orden constitucional y empleados públicos de cualquier ramo, por permanecer en su puesto sin permiso del Gobierno, en los lugares sometidos a la Intervención, a menos que justifiquen imposibilidad para cambiar residencia; V. Los que reciban subvenciones, títulos o condecoraciones del Gobierno francés o del de Intervención; VI. Los que con sus escritos defiendan y procuren la destrucción de instituciones nacionales; VII. Extranjeros que quebranten la neutralidad a que están obligados; VIII. En general, todos los que sirvan o auxilien, directa o indirectamente, a la Intervención.

⁶⁵Ralph Roeder, ob. Cit., p. 755.

⁶⁶Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 8, SEPANAL, México, 1971, pp. 57-60.

2°-3°	El Gobierno designará por sí o por medio de los gobernadores, los empleados que deban entender la confiscación, quienes luego que reciban su nombramiento, procederán al aseguramiento, nombrando bajo su responsabilidad administradores y peritos. Darán cuenta de inmediato al Ministerio de Gobernación, para que se les comunique la resolución sobre venta o devolución.
4°	Si la resolución fuere venta : I. Muebles y fincas urbanas al mejor postor y del producto se harán 3 partes: para el tesoro público, para el Ministerio de Guerra (premiar distinguidos, mutilados y dotar viudas y huérfanos), y para indemnizar a los que hubiera confiscado bienes la Intervención. II. Fincas rústicas se dividirán en mitades: una se enajenará al mejor postor, la otra en especie entre los habitantes del Distrito, o a cualquiera que hubiere defendido la independencia. III. En remate los pregones se darán en la mitad de los plazos que fija el derecho común. IV. Cuando no hubiere postores por las $\frac{2}{3}$ partes del valúo, se castigarán hasta la $\frac{1}{3}$ parte o se pondrán en arrendamiento y las rentas se adjudicarán entre el fisco y quienes se hubiera distribuido el precio.
5°-6°	A los 30 días los empleados señalados publicarán la lista de todos los bienes a confiscar; posteriormente podrán admitirse denuncias de los mismos bienes ante el Ministerio de Gobernación. Al denunciante se aplicará $\frac{1}{4}$ del producto de los bienes denunciados.
7°-9°	Cuestiones sobre motivos para confiscación y dominio o preferencia sobre bienes secuestrados, se resolverán en Junta de Ministros y la resolución se ejecutará sin recurso. Las traslaciones de dominio respectivas no causarán derecho de alcabala, ni se podrá suspender la enajenación por falta de constancia de estar al corriente en el pago de contribuciones. Los que resistieren la ejecución de este decreto, serán considerados como rebeldes.

2. El que *señala el tratamiento que debe darse a los prisioneros de guerra franceses*:

Artículo	Tema/contenido
1°	El tratamiento que debe darse a prisioneros de guerra franceses, será igual exactamente al que el enemigo diere a los nuestros.

2º	En cuanto a ofensas que el enemigo hiciera a los mexicanos que no sean prisioneros de guerra, se observará el mismo principio, sin más excepciones que las que nuestro Gobierno autorice tratándose de represalias por penas <i>corporis affectivas</i> o infamantes que el enemigo imponga, que podrán sustituirse con prisión, secuestro de bienes o extrañamiento del territorio nacional.
-----------	---

Esa ley draconiana respondía a los crímenes imperiales en esa lucha fratricida; recordemos la carta que los oficiales y soldados del batallón belga escribieron a Maximiliano:

*“Acabamos de saber, con horror y consternación, el acto cometido por el coronel Méndez que, con violación del derecho de gentes, ha hecho fusilar a varios oficiales del ejército liberal, sus prisioneros. En todos los países civilizados se respeta la vida de los prisioneros de guerra. El ejército liberal se ha mostrado mucho más celoso del respeto a la ley, que los condottieri de vuestras huestes; nosotros también somos prisioneros de guerra y hemos sido respetados desde el General al soldado. Si no estuviéramos en poder de un ejército republicano, el acto del Coronel Méndez podría provocar una sangrienta represalia y nosotros, belgas, que hemos venido a México únicamente por servir de escolta a nuestra Princesa, hubiéramos expiado con nuestra sangre el delito de un hombre. Esperamos, Señor, que este acto de barbarie no quedará impune y que en lo sucesivo haréis respetar la ley consagrada por el derecho de gentes. Nosotros protestamos, con el más intenso fervor contra ese acto indigno y confiamos que el nombre belga no se mezclará por mucho tiempo en esta guerra inicua.”*⁶⁷

En octubre, muy lejos de México, en el castillo de Miramar, a orillas del Adriático, una delegación de conservadores mexicanos es recibida por el archiduque Maximiliano, a quien ofrecen diríamos hoy, un mito genial: la corona mexicana.

Entretanto, Bazaine derrota a los liberales en varias batallas y el 22 de diciembre Juárez sale de San Luis, rumbo a Saltillo. En el año estas fueron las demás disposiciones que dictó:

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
01/01	Decreto que cesa la contribución de fortificaciones.
15/01	Decreto que declara la mayoría de edad para los habitantes del D. F. a los 21 años.
06/01	Decreto que concede una feria anual a la ciudad de Guadalupe Hidalgo.

⁶⁷Carta que firman 204 militares belgas, el 23 de octubre de 1865, al emperador Maximiliano, desde Tacámbaro, protestando por la crueldad de los imperiales.

22/01	Decreto que aumenta los derechos de quinto y ensaye de platas (del 3% al 10%).
29/01	Decreto de embargo y venta de bienes de reos de delitos que señala (de enemigos).
30/01	Decreto que establece una contribución del 1% sobre todo capital mayor de \$1000.
07/02	Decreto que autoriza al Gobernador del D. F. a organizar fuerzas populares.
09/02	Decreto que establece el derecho del timbre.
11/02	Decreto para aplicar el producto del subsidio de guerra establecido el 01/12 último.
14/02	Decreto que faculta a la Dirección General de Contribuciones a cobrar el impuesto del 1%.
14/02	Decreto que crea el fondo para distribuir por quincenas a las clases pasivas.
16/02	Decreto que declara festivo el 05/05.
17/02	Decreto que señala penas a los que residan en puntos ocupados por el invasor.
17/02	Decreto que erige en pueblo a Río Frío.
17/02	Decreto de desvinculación de capellanías.
25/02	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de San Luis Potosí.
06/03	Decreto que señala penas a los que no enteren sus cuotas por subsidio de guerra.
10/03	Decreto que deroga el del 13/02 último.
13/03	Decreto sobre prevenciones respecto a extranjeros y prohibición a mexicanos de renunciar su nacionalidad.
13/03	Decreto con declaraciones relativas a personas e intereses de las religiosas exclaustradas.
14/03	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Colima.
20/03	Decreto que aclara y modifica el del 14/02 sobre fondo para clases pasivas.
30/03	Decreto sobre anticipo de un tercio de contribuciones.
11/04	Decreto que habilita el puerto de Chacahua, Oaxaca, para comercio de cabotaje.
23/04	Decreto que habilita el puerto de Pánuco para comercio de cabotaje.
28/04	Decreto que señala una contribución del 1% sobre todo capital mayor de \$500.
29/04	Decreto que ratifica la erección del Estado de Campeche.
08/05	Decreto que suspende las franquicias a extranjeros concedidas por el del 13/03/61.
09/05	Decreto que establece por 6 semanas contribución de fortificaciones.
11/05	Decreto que suprime jefaturas de Hacienda en el Estado de México.
13/05	Decreto que cesa el estado de sitio en el Estado de Tamaulipas.
15/05	Decreto sobre libertad de derechos por 20 días, de artículos de 1ª necesidad.
27/05	Decreto del Congreso que prorroga suspensión de garantías individuales y concesión de facultades al Ejecutivo.
06/06	Decreto que erige en ciudad la villa de Dolores Hidalgo.

22/06	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Durango.
15/07	Decreto que concede plazos para el pago de la contribución del 1%.
17/07	Decreto que declara las facultades de gobernadores y comandantes militares de los Estados que hayan sido o fueren declarados en sitio.
20/07	Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos.
22/07	Decreto con tarifa de precios a los que deberá arreglarse la venta de terrenos baldíos
31/07	Decreto que impone contribución del 1% sobre todo capital que exceda de \$500.
02/08	Decreto con disposiciones sobre medidas de tierras y aguas.
19/09	Decreto que reforma el art. 8 de la Ley del 22/07 último.
13/10	Decreto que señala que toda persona que reciba alguna cantidad de las oficinas de la Regencia, por retiro o pensión, deja de ser acreedor del erario nacional.
15/10	Decreto sobre nulidad de actos jurídicos de jueces nombrados por la intervención.
22/10	Decreto que hace extensivo a toda la Rep. el del 13/10 relativo a personas que reciban haberes del gobierno de intervención.
24/10	Decreto que permite por 6 meses la introducción de maíz extranjero.
24/10	Decreto que establece un Juzgado de Distrito en el puerto de Matamoros.
26/10	Decreto sobre acuñación de monedas de plata de 5 y 10 centavos.
05/11	Decreto que restablece los juzgados de distrito y tribunales de circuito suprimidos por el del 24/01/62.
24/11	Decreto que establece la planta de la aduana marítima de Mazatlán.
28/11	Decreto sobre nombramiento de Magistrados suplentes de la SCJ.

“Hoy todos los hombres de corazón están unidos y resueltos a seguir la lucha hasta conseguir el triunfo definitivo de nuestra causa.”⁶⁸

El 3 de abril de 1864, Juárez abandona Saltillo, rumbo a Monterrey, de donde huiría el 15 de agosto siguiente, después de enviar a su familia a EUA.

Mientras el Gobierno juarista se repliega más hacia el Norte, ese mismo mes de abril, el día 10, en Miramar, Maximiliano acepta formalmente el trono mexicano.

El 28 de mayo la fragata Novara ancló en Veracruz y desembarcaron los nuevos Emperadores austro-belga-mexicanos: Maximiliano y Carlota. Tan fría fue la recepción que los ojos de la Emperatriz se arrasaron de lágrimas, pero el Emperador lanzó una proclama y se interno rápidamente hacia Orizaba:

“Mexicanos, vosotros me habéis deseado.....”⁶⁹

⁶⁸Carta fechada en Nazas, Durango, el 22 de septiembre de 1864, en la que Juárez relata a Matías Romero la salida de Monterrey.

⁶⁹Ralph Roeder, ob. Cit., p. 833.

De agosto a octubre el flamante Emperador se dedicó a recorrer la zona ocupada, -Querétaro, León, Morelia, Toluca-, para conocer el país y familiarizarse con el pueblo

El 12 de octubre Juárez, en su incesante retirada, llegó a Chihuahua. Las normas promulgadas ese año fueron:

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
26/02	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Coahuila.
26/02	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Nuevo León.
05/03	Decreto que declara traidores a la Patria a los que concurran a las juntas convocadas por Santiago Vidaurri.
31/03	Decreto que concede facultades al Gral. en Jefe del Ejército del Centro.
04/04	Decreto que restablece el Juzgado de Distrito de Nuevo León-Coahuila.
06/04	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Chihuahua.
13/05	Decreto para formar una compañía para construir el Ferrocarril de Matamoros-Boca del Río.
08/06	Decreto que restablece el Tribunal de Circuito de Monterrey.
25/06	Decreto que declara libres de todo derecho los libros e impresos que entren por cualquier puerto de la República.
14/07	Decreto que establece un Juzgado de Distrito en el Estado de Coahuila.
15/07	Decreto que establece una Jefatura de Hacienda en el Estado de Coahuila.
16/07	Decreto que autoriza a los gobernadores estatales para que señalen días en que se verificarán las elecciones que no se hubieren realizado por la invasión extranjera.
02/08	Decreto que impone una contribución sobre capitales de \$5,000 en adelante.
11/08	Decreto que establece premios a extranjeros que se presenten a servir en el ejército mexicano.
18/11	Decreto que deroga el del 04/08/57.
24/11	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Sonora.

“La libertad y la paz se consolidarán por la fiel observancia de nuestras instituciones.”⁷⁰

A principio de ese aciago año de 1865, Juárez recibe la noticia de la muerte, en el exilio, de su hijo Antonio y escribe desconsolado:
*No sé cómo puedo soportar tanto pesar que me agobia...*⁷¹

Pese a la guerra y a sus penas familiares, Juárez **no** suspende su obra legislativa:

⁷⁰Discurso de Juárez en la clausura del 2º período de sesiones del Congreso, el 31 de mayo de 1868.

⁷¹Carta de Juárez a Pedro Santacilia, desde Chihuahua, el 9 de febrero de 1865, abatido por la muerte de su hijo.

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
01/01	Decreto que manda acuñar 60,000 pesos en moneda de cobre.
06/03	Decreto que erige en villa la población de Chínipas, Matamoros.
07/03	Decreto que impone una contribución al Estado de Chihuahua.
07/03	Decreto que manda acuñar a la Casa de Moneda de Chihuahua \$40,000 en moneda de cobre.
15/04	Decreto que autoriza la construcción del camino de fierro Presidio del Norte-Puerto de Guaymas.
25/04	Decreto sobre elecciones de Chihuahua (el primer domingo de junio).
11/05	Decreto que declara nulo el decreto del Gobierno del Imperio del 26/02/65 y aprueba definitivamente todas las operaciones legales de bienes nacionalizados.
29/07	Decreto que manda acuñar en la Casa de Moneda de Chihuahua \$60,000 en moneda de cobre.
23/10	Decreto que erige en Villa con el nombre de Ojinaga, la población de Presidio del Norte.
08/11	Decreto que prorroga los poderes del Presidente de la República y de quien tenga el carácter de presidente de la SCJ.
08/11	Decreto que declara al Gral. González Ortega responsable del delito de abandono voluntario del cargo de Presidente de la SCJ.
25/08	Decreto que autoriza abrir un canal navegable Mazatlán-Santiago Itzcuintla.
27/08	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Guerrero.
31/08	Decreto sobre denuncias de fincas y capitales de bienes nacionalizados.
18/09	Decreto que deroga el de 24/01/62, en lo relativo a supresión de juzgados de distrito y tribunales de circuito.
28/09	Decreto que deroga el de 11/08/64, sobre servicios militares de extranjeros.
15/10	Decreto que autoriza a la compañía del tránsito de Tehuantepec la apertura de la comunicación interoceánica por el Istmo.
07/11	Decreto que erige en Villa la población de Huejutla, México.
20/11	Decreto que manda dar de baja en el ejército a los militares que menciona.
24/11	Se erige la Villa de Salinas, Coahuila.
06/12	Decreto sobre inscripción de extranjeros en el registro de matrícula.
06/12	Decreto que erige un nuevo cantón en el Estado de Chihuahua.
11/12	Decreto que erige en Villa la población de San Pablo, Chihuahua.

En plena guerra contra las fuerzas imperiales, el 14 de agosto, Juárez sale a Paso del Norte. El 3 de octubre Maximiliano expide la ley contra los que auxilien a la República y Juárez responde promulgando, el **8 de noviembre de 1865**, dos decretos fundamentales para la causa liberal: ⁷²

1. El que *prorroga los poderes del Presidente de la República y de la persona que tenga el carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia (SCJ)*:

⁷²Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 10, SEPANAL, México, 1971, pp. 359-363.

Artículo	Tema/contenido
1°	En el estado presente de guerra <u>deben prorrogarse y se prorrogarán</u> las funciones de Presidente de la República, por todo el tiempo necesario fuera del período ordinario constitucional, hasta que pueda entregar el gobierno al nuevo Presidente que sea elegido, tan luego como la condición de la guerra permita que se haga constitucionalmente su elección.
2°	Del mismo modo deben prorrogarse y se prorrogarán los poderes de la persona que tenga el carácter de Presidente de la Corte de Justicia, por todo el tiempo necesario fuera de su período ordinario para que, en el caso que falte el Presidente de la República, pueda sustituirlo.

2. El que *declara al Gral. González Ortega responsable del delito de abandono voluntario del cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia.*

Artículo	Tema/contenido
1°	El ciudadano Gral. Jesús González O., por el hecho de haber ido a permanecer en país extranjero durante la guerra actual, sin licencia ni comisión del Gobierno, aparece responsable del delito oficial de abandono voluntario del cargo de Presidente de la SCJ y, cuando se presente en el territorio de la República, el Gobierno dispondrá lo conveniente para que se proceda al juicio en que se deba calificar su culpabilidad.
2°	Usando el Gobierno de las amplias facultades que le delegó el Congreso y aplicando el art. 104 Constitucional, declara que ha lugar a proceder contra el C. González O. y que cuando se presente en territorio nacional se procederá al juicio respectivo, por el delito de que, teniendo el carácter de general del ejército, ha ido a permanecer voluntariamente en el extranjero durante la guerra, sin licencia el Gobierno y con abandono del ejército, de sus banderas y de la causa de la República.
3°	El Gobierno, en uso de sus amplias facultades, nombrará un Presidente de la SCJ para que pueda sustituir al Presidente de la República, si llega a faltar antes de que pueda entregar el Gobierno al nuevo Presidente que se elija constitucionalmente, en cuanto lo permita la condición de la guerra.

Recordemos que el gobierno de Juárez debía terminar el **30 de noviembre** de ese **1865**, pero que debido a la ocupación francesa sobre la mayor parte del territorio nacional, **no** habían podido celebrarse elecciones. La Constitución de 1857 preveía que si **no** había Presidente legalmente electo, la vacante sería ocupada por el Presidente de la SCJN.

El Gral. González Ortega, que en 1861 había sido designado Presidente de la SCJN, solicitó al Gobierno, a fines de diciembre de 1864 autorización para trasladarse a alguna parte del país, donde pudiera combatir, pero se había escapado a EUA, donde permaneció todo el año de 1865, contraviniendo la licencia que le prohibía permanecer en territorio extranjero (sólo podía

pasar por él), aspirando a suceder a Juárez, quien lo consideraba poco apto.

Esta decisión ha causado polémica, pues según los detractores de Juárez se trató de un verdadero golpe de Estado, mientras sus defensores afirman que lo hizo únicamente por el bien de la República.

“Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.”⁷³

Para enero de **1866**, Napoleón III comprende que la invasión carece de futuro y ordena a Bazaine la repatriación progresiva de las tropas francesas en un plazo máximo de 18 meses. Es el comienzo del fin de Maximiliano.

El 17 de junio Juárez regresa a Chihuahua y a fines de mes, Maximiliano pretende abdicar, pero Carlota lo convence de permanecer en el trono y viaja a Francia, a pedir ayuda a Napoleón, pero no encuentra apoyo para su marido. Desconsolada sale a Miramar y de ahí a Roma donde ruega al papa su intervención y finalmente, en la desesperación, pierde la razón.

“Nadie tiene el derecho de apelar a las armas para resolver a balazos las cuestiones electorales y es un deber de todos acoger y respetar el fallo de la mayoría.”⁷⁴

En **enero** de **1867** Juárez sale huyendo de Chihuahua, rumbo a Durango y Zacatecas, pero el día 22 está a punto de caer en manos de Miramón; únicamente lo salva la velocidad de su carruaje.

El 11 de marzo Juárez instala su gobierno en San Luis Potosí y el **15 de mayo**, en Querétaro, es hecho prisionero el emperador Maximiliano.

Hubo muy fuertes lluvias en el verano de ese año. El **19 de junio** son fusilados Maximiliano, Miramón y Mejía.

El 15 de julio Juárez entra victorioso en la ciudad de México y el **14 de agosto** de **1867** promulga el Decreto que convoca a elecciones y a plebiscito sobre reformas a la Constitución.⁷⁵

Artículo	Tema/contenido
1°	Se convoca al pueblo para que con arreglo a la Ley Orgánica Electoral del 12/02/57, proceda a elección de Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Presidente y Magistrados de la SCJ.
2°-4°	Elecciones primarias se verificarán el domingo 22 de septiembre próximo. Elecciones de Distrito: domingo 6 de octubre las de Diputados; el siguiente lunes 7, Presidente de la República y de la SCJ; martes 8; Magistrados de la Corte. Se autoriza a los gobernadores de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Chihuahua y Sonora y al del territorio de Baja California, para puedan prorrogar hasta por 15 días los plazos designados.

⁷³Discurso de Juárez al tomar posesión como Presidente de la República, el 25 de diciembre de 1867.

⁷⁴Carta de Juárez al Gral. Desiderio Pavón, fechada en México, el 27 de marzo de 1868.

⁷⁵Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 12, SEPANAL, México, 1971, pp. 325-332.

5°-8°	Congreso de la Unión se instalará el 20 de noviembre de este año. El Presidente de la Rep. y los Magistrados de la SCJ tomarán posesión el 1° de diciembre. El Presidente de la SCJ tomará posesión el 1° de junio del próximo año, o antes si el Congreso o un tribunal declarase terminado el período del elegido en 1862.
9°	Al votar, los ciudadanos expresarán además si el próximo Congreso, sin necesidad de observar el art. 127 Constitucional, podrá reformular la Constitución en lo siguiente: I. Que el Poder Legislativo Federal se deposite en 2 cámaras, distribuyéndose entre ellas las facultades del mismo. II. Que el Presidente de la Rep. tenga facultad de veto suspensivo a las 1as. resoluciones del Legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por $\frac{2}{3}$ de votos de la (s) Cámara (s). III. Que los informes del Ejecutivo al Legislativo no sean verbales, sino escritos, fijándose si será el Presidente o los secretarios del despacho. IV. Que la Diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar a sesiones extraordinarias. V. Que se determine el modo de sustituir provisionalmente al Presidente de la República y al de la SCJ.
10-12	Las boletas para las elecciones se extenderán en la forma que previene el art. 5° de la .Ley Orgánica, con el texto del art. 9° en la parte posterior Las mesas de secciones usarán dichas boletas, para expedirlas a los ciudadanos que no las hubieren recibido del comisionado empadronador. Concluidas las elecciones primarias, las mesas de secciones harán el escrutinio de votos y reformas a la Constitución.
13	Las Juntas electorales de Distrito, en escrutinio secreto y por cédula, nombrarán una comisión de 3 miembros para que haga el escrutinio de los votos emitidos en las secciones y ese dictamen será discutido el día de las elecciones a diputados. Se levantará un acta y se sacarán 2 copias: para el Secretario de Gobierno del Estado y para el Congreso. Todo se dirigirá al Congreso, bajo cubierta sellada y el pliego con oficio de remisión al Ministerio de Gobernación.
14	El Congreso hará el escrutinio de los votos sobre reformas constitucionales y declarará si queda autorizado para hacerlas.
15	No se exigirá el requisito de vecindad para diputados y podrán ser electos quienes pertenezcan al estado eclesiástico y funcionarios.
16-18	Dentro de los 15 días de recibida esta Ley, los gobernadores expedirán convocatorias para elecciones de Diputados locales, gobernadores y ayuntamientos. En dichas convocatorias se pondrán disposiciones iguales a los arts. 9-14 de esta ley, incluyendo el caso de reformas a las Constituciones locales. Las legislaturas estatales se instalarán el 20 de noviembre.
19-21	En Coahuila se harán las elecciones con arreglo a la antigua Constitución local, a reserva de que la mayoría de las legislaturas estatales determinen que la legislatura de ese Estado tenga el carácter de Constituyente. La legislatura de Querétaro tendrá el carácter de constituyente. El Congreso de la Unión resolverá la petición de división de varios pueblos del Estado de México. Los Distritos del Estado de México agregados al Distrito Federal se reincorporarán a aquel. Los 3 distritos militares del Estado también le serán reincorporados.
22	Los que prestaron servicios o ejercieron actos expresos de reconocimiento de la intervención extranjera, queda reservado al Congreso resolver tiempo y modo en que puedan ser rehabilitados para tener voto pasivo y activo.

Este inusitado procedimiento para reformar la Constitución por vía plebiscitaria, provocó repulsa en amplios sectores, lo que obligó finalmente al IV Congreso a tomar la decisión de abstenerse de computar las respuestas a esa consulta plebiscitaria (13/12/67).

No obstante el Presidente Juárez, en su discurso del 8 de diciembre de ese año, insistió en las reformas propuestas y anunció que presentaría una iniciativa para dividir el Poder Legislativo en dos Cámaras, constituyendo el Senado de la República; dicha iniciativa quedó congelada en el Congreso, fue discutida en 1870 y volvió a quedar en suspenso, hasta que en 1874, muerto ya Juárez, durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, se aprobó la reforma constitucional que creó el actual Senado.

El **30 de noviembre de 1867**, se publica el Decreto que establece la Biblioteca Nacional en la antigua Iglesia de San Agustín:⁷⁶

Artículo	Tema/contenido
1°-2°	La Biblioteca Nacional , creada por decretos de 26/10/33, 30/11/46 y 12/09/57 se establecerá en la antigua iglesia de San Agustín. Además de los libros destinados para su formación, se destinan todos los de los antiguos conventos y los de la Biblioteca de la catedral.
3°	En el edificio que hoy ocupa dicha Biblioteca, bajo las órdenes de su director, se instalará un gabinete de lectura para artesanos, que abrirá en las noches y días festivos.
4°-7°	El director se entenderá con el Ministerio de Instrucción Pública, a cargo de la inspección exclusiva de la biblioteca y el gabinete. El director formará el reglamento de la biblioteca y del gabinete y los someterá al Gobierno para aprobación. La planta de la biblioteca se integrará por: director (\$2500); bibliotecario (\$1500); 2 oficiales auxiliares (\$500 c/u), escribiente, 2 dependientes (\$300 c/u), conserje (\$240) mozo (\$200) y encargado de gabinete (\$600). Compra de libros: \$4500 anuales.

El 1° de diciembre Juárez toma posesión como Presidente, por haber sido reelecto y al día siguiente, el **2 de diciembre de 1867** publica la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal:⁷⁷

Artículo	Tema/contenido
1°-2°	Habrán en el D. F. costeadas por fondos municipales, el no. de escuelas de instrucción primaria de niños y niñas que exijan su población y necesidades. Costeadas por fondos generales habrá 4 escuelas primarias (una para niñas).
3°-4°	Definen las asignaturas que se enseñarán en las escuelas primarias.
5°	La instrucción primaria es gratuita para los pobres y obligatoria .

⁷⁶Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 12, SEPANAL, México, 1971, pp. 767-768.

⁷⁷Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 12, SEPANAL, México, 1971, pp. 770-786.

6°	Se establecen las siguientes escuelas para la instrucción secundaria : personas de sexo femenino; estudios preparatorios; jurisprudencia; medicina, cirugía y farmacia; agricultura y veterinaria; ingenieros; naturalistas; bellas artes; música y declamación; comercio; normal; artes y oficios; enseñanza de sordomudos; observatorio astronómico; academia nacional de ciencias y literatura y jardín botánico.
7°-19	Se definen las materias que se impartirán en cada una de las escuelas señaladas.
20-41	Inscripciones, exámenes y títulos profesionales. Se abrirán inscripciones el 15 de diciembre. Cada escuela reglamentará sus exámenes. Los exámenes parciales comenzarán el 15 de octubre. Hay 3 clases de profesores: de primera, segunda y tercera. Para obtener el título de profesor de primaria se tienen que aprobar exámenes. Para obtener el título en cada una de las carreras que señala esta ley se necesita haber aprobado los exámenes en las materias que señala en cada caso. Los que no habiendo cursado en alguna de estas escuelas quisieren obtener algún título profesional, sostendrán 2 exámenes generales: estudios preparatorios y de las materias profesionales correspondientes.
42-52	Objeto y organización de la Academia de Ciencias y Literatura . Es Presidente de la Academia el Ministro de Instrucción Pública. La Sociedad de Geografía y Estadística formará parte de la academia
53-67	Dirección de estudios, directores y catedráticos. Habrá una junta directiva de instrucción primaria en el D. F, compuesta por los directores de todas las escuelas; el Presidente será el Ministro de Instrucción Pública. Para cada cátedra habrá un profesor propietario y un adjunto. Los adjuntos, ascenderán a propietarios en caso de vacante.
68-82	Fondos y su administración, gastos y defensor fiscal. Son fondos de la instrucción pública: I. producto del impuesto de herencias y legados en el D. F. y territorios. II. Bienes vacantes y mostrencos. III. Bienes que pertenecen a la instrucción pública. IV. El producto del real por marco de 11 dineros impuesto a las platas en las casa de moneda de la Rep. La administración recaudará los fondos y cubrirá el presupuesto de las escuelas, biblioteca, Museo, Observatorio y jardín Botánico. Sueldo de profesores: Primera clase: \$1000 mensuales; 2ª clase, \$800; 3ª clase, \$600.
83-92	Previsiones generales. El Ministerio de Instrucción hará todos los gastos necesarios para que los establecimientos señalados en esta ley empiecen a trabajar a principios del año venidero. No se cobrará en las escuelas ningún derecho de inscripción, ni de examen. Se destinan a los establecimientos creados por esta ley los siguientes edificios: San Ildefonso, San Gregorio, Escuela de Agricultura, Academia de Bellas Artes, Escuela de Medicina, Minería, antigua Universidad, antiguo Hospital de Terceros, ex-convento de la Encarnación y Corpus Christi, Iglesia de San Agustín y su Tercera Orden y la antigua Biblioteca de Catedral. Las previsiones de esta ley se aplicarán a la de sordomudos, en lo que no se oponga al decreto del 28/11 último, que la estableció

Esta Ley representó la corriente del pensamiento liberal y positivista,

que orientó a partir de entonces y hasta prácticamente todo el siglo XX, la enseñanza mexicana. Al término del primer año escolar, la experiencia mostró la necesidad de algunas adecuaciones legales, por lo que el 23 de diciembre de 1868, el Presidente presentaría al Congreso una iniciativa de reformas.

La Comisión de Instrucción Pública del Congreso, integrada para entonces nada menos que por Gabino Barreda, Antonio Tagle y Manuel F. Soto rendiría su dictamen aprobatorio el 5 de enero de 1869, señalando que las reformas apuntaban a: establecer una amplia libertad de enseñanza; facilitar y propagar la instrucción primaria y popular; Popularizar y vulgarizar las ciencias exactas y naturales; perfeccionar las escuelas especiales profesionales y que los gastos necesarios se ajustarán al presupuesto.

Regresando el reloj del tiempo, tiempo, el resto de las normas publicadas en el año de **1867** fueron:

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
20/07	Decreto que restablece la Secretaría de Fomento.
22/07	Decreto que señala que los poderes de los Estados no podrán residir en ningún puerto.
01/08	Decreto que restablece la SCJ.
01/08	Decreto que prohíbe a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación ser apoderados judiciales, ejercer la abogacía y desempeñar cargos de asesor o árbitro.
03/08	Decreto que deroga la disposición del 27/04/67 para el castigo de los delitos de homicidio, robo y estupro.
05/08	Decreto que establece condecoraciones honoríficas.
06/08	Decreto que reforma las plantas del Ministerio de Hacienda y de la Tesorería General
07/08	Decreto que aumenta \$500 a los promotores y abogados de pobres.
12/08	Decreto que establece una administración de bienes nacionalizados.
12/08	Decreto que conmuta la pena de confiscación en multa.
13/08	Decreto sobre elecciones de Ayuntamiento de la capital.
14/08	Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes.
14/08	Decreto sobre facultades de los gobernadores (mientras se celebran elecciones).
17/08	Decreto que cesa las facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda.
17/08	Decreto que reforma la planta de la administración del papel sellado.
19/08	Decreto que establece reglas para denuncia y adjudicación de bienes nacionalizados
20/08	Ley que prescribe reglas para revalidar actuaciones y sentencias de los tribunales del gobierno usurpador.
20/08	Decreto que reforma la planta de la Contaduría Mayor.
02/09	Decreto que cubre vacantes de la SCJ.

11/09	Decreto que declara quienes son agentes intrusos (en materia judicial).
13/09	Decreto que reforma la Ley de papel sellado.
14/09	Decreto que manda que las Salas de la Corte fallen de plano en las causas en que concurren circunstancias que expresa.
14/09	Decreto para que los efectos que entren al D. F. paguen el 2% sobre su valor.
18/09	Decreto que nombra fiscal de la SCJ.
06/10	Concesión para la apertura del Istmo de Tehuantepec.
15/10	Decreto que declara que personas no han de reputarse como agentes intrusos.
15/10	Decreto para la concesión del Ferrocarril México-Tuxpam.
17/10	Decreto que señala requisitos para ser agente de negocios y establece arancel.
29/10	Decreto que suprime el empleo de inspector del cuerpo médico militar, reasumiendo esas funciones el Ministerio.
31/10	Decreto que establece un derecho sobre introducción de harinas.
07/11	Decreto que declara Instituto Literario de Tabasco a un colegio de Comalcalco.
14/11	Decreto que convalida las dispensas de edad concedidas durante el Imperio.
15/11	Decreto que establece escribanos actuarios para juzgados de lo civil.
19/11	Decreto que suprime los peajes y establece otro impuesto en su lugar.
19/11	Decreto sobre reglas para reconocer y liquidar la deuda flotante de la Nación.
20/11	Decreto que señala los títulos que constituyen la deuda nacional.
21/11	Decreto que señala impuesto sobre herencias transversales.
21/11	Decreto que establece el orden que deben observar los jueces menores en juicios verbales y de conciliación.
23/11	Decreto que organiza el cuerpo de artillería.
25/11	Que las empresas de ferrocarriles den oportunidad a los estudiantes de ingeniería, para practicar.
26/11	Decreto que establece el juzgado de 1ª instancia de Baja California.
27/11	Se indulta a la compañía de Ferrocarril de Veracruz y se celebra un nuevo contrato.
27/11	Decreto que establece 6 recaudaciones en México y suprime el resguardo de la administración de rentas.
28/11	Ley de dotación del Fondo Municipal de México (Mercados; fiel contraste; licencia para obras; aguas. Derechos: frutos y efectos que se introduzcan a la capital; predial; derechos de patente; cafés y fondas; fábricas y expendios de tabacos; carruajes particulares y de alquiler; vacas de ordeña. Diversiones públicas: juegos permitidos; disposiciones generales; tarifas).
28/11	Decreto que establece la escuela de sordomudos.
28/11	Decreto que reforma la moneda.
29/11	Decreto que restablece la Secretaría de Gobernación.
29/11	Ley Orgánica de Notarios y Actuarios del D. F.
30/11	Decreto sobre denuncia de intestados.

30/11	Decreto que manda amortizar en almoneda pública la deuda interior de la Nación.
01/12	Decreto que suspende el derecho adicional de amortización de la deuda pública, mandando se pague en bonos del ferrocarril.
01/12	Reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del Gobierno (Presupuesto probable y definitivo; reglas de ingresos y egresos; atribuciones y responsabilidades de recaudación; libros y documentación; distribución de caudales públicos; créditos, libramientos cuentas generales; gastos, sueldos y honorarios; deuda pública corriente, consolidada y flotante; pensiones; contratos de compra y venta del Estado; responsabilidades de empleados).
01/12	Decreto que establece en el Ministerio de Hacienda una sección directiva de contabilidad.
02/12	Decreto que establece una contribución para el desagüe del Valle de México.
03/12	Decreto que manda que toda obligación de pago se extienda en papel del sello correspondiente.
05/12	Decreto que revalida todos los matrimonios celebrados en tiempo del Imperio.
05/12	Decreto que reforma el art. 53 de la Ley de Notarios (se cierran todos los oficios públicos vendibles que no sean notarías y escribanías).
07/12	Reglamento para los caminos de fierro.
07/12	Decreto que establece el Colegio Militar.
08/12	Decreto que declara la apertura de sesiones del 4º Congreso.
20/12	Decreto del Congreso que declara Presidente constitucional a Benito Juárez.
20/12	Decreto del Congreso que declara Presidente de la SCJ a Sebastián Lerdo de Tejada.
23/12	Decreto que reforma el Reglamento Interior del Congreso, fijando que a las 13:00 horas deben empezar sus sesiones.
30/12	Se aprueba contrato para el establecimiento de 2 líneas de vapores en el Pacífico.

“La República quiere gozar de paz bajo el amparo de la Constitución y de las leyes.”⁷⁸

El 24 de enero de 1868, el Presidente Juárez expidió, en Palacio Nacional, el Reglamento de la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal.

En marzo de 1868, Juárez se instaló con su familia en el ala norte de Palacio Nacional, en el entrepiso que ve a la calle de Moneda (entonces llamada del Arzobispado), con entrada directa por una discreta puerta. A las 9 de la mañana ya se encontraba en sus oficinas, recibiendo al público hasta las 10, para continuar acuerdos hasta las 13 horas. Comía con su esposa e hijos, dormía una siesta y regresaba a recibir al público de 5 a 6 de la tarde, para dedicarse después al estudio y atención de asuntos oficiales. A las 8 de la noche regresaba a sus habitaciones para cenar y salir a caminar con su esposa, por las calles de Plateros y San Francisco (hoy ambas calles se llaman Madero) y a veces llegaba hasta la Alameda.⁷⁹

⁷⁸Discurso pronunciado por Juárez en la clausura de trabajos del Congreso de la Unión, el 29 de marzo de 1868.

⁷⁹Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 13, SEPANAL, México, 1971, p. 196.

Ese año de **1868**, el Gobierno de Juárez envió al Congreso diversas iniciativas, que el Congreso aprobó: La Ley Orgánica para el amparo de las garantías individuales; las leyes sobre concesiones del ferrocarril México-Veracruz y otras vías de comunicaciones; la Ley que estableció los Jurados Militares y la Ley que declaró libre la exportación de piedras minerales, entre otras:⁸⁰

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
02/01	Decreto que deroga el art. 91 de la Ley Orgánica de Instrucción Pública.
02/01	Que en los telegramas se anote la hora de recepción y de transmisión.
04/01	Decreto que declara en estado de sitio al Estado de Yucatán.
11/01	Decreto que declara que el primer período de las sesiones ordinarias del Congreso termina el 07/03.
18/01	Decreto del Congreso que permite a la compañía de hilados de Oaxaca exportar \$200,000 libres de derecho.
18/01	Acuerdo del Congreso pidiendo cuentas de las facultades extraordinarias.
21/01	Reglamento para la Policía de los Cuarteles.
23/01	La contribución de caminos debe quedar a la orden del Ministerio de Fomento.
24/01	Pide datos sobre las cantidades que haya recibido el concesionario del ferrocarril de Veracruz.
24/01	Reglamento de la Ley Orgánica de Instrucción Pública.
30/01	Decreto que habilita para el comercio de altura Puerto Ángel, Oaxaca.
07/02	Decreto del Congreso que declara quienes son Magistrados de la Corte.
08/02	Decreto del Congreso que declara benemérito de la Patria a Juan Álvarez.
09/02	Decreto del Congreso que deroga la ley del 22/10/63 respecto a viudas y huérfanos.
10/02	Decreto del Congreso que concede pensión a hijos de Ponciano Arriaga.
10/02	Los directores de caminos deben informar mensualmente el número de trabajadores.
18/02	Las oficinas telegráficas deben manifestar en sus informes las deudas de las autoridades federales.
03/03	Decreto del Congreso que restablece el Tribunal Superior del Distrito.
05/03	Decreto del Congreso prorrogando sus sesiones hasta el 29/03.
24/03	Decreto del Congreso declarando Benemérito de la Patria a Valentín Gómez Farias.
28/03	Los directores de Caminos no se pueden separar de su línea sin permiso.
29/03	Decreto del Congreso que manda reponer el camino Tula-Tampico.
29/03	Que se repare el camino Tula-Tampico y otras mejoras en Tamaulipas.
30/03	Que se abra nuevo camino San Luis Potosí-Tampico.
30/03	Decreto del Congreso que fija gastos mensuales de la Federación (\$1'139,534.85).
18/04	Que las personas que cuidan de la seguridad de los caminos persigan a los que causen daño a los telégrafos.
21/04	Decreto que manda cerrar el puerto de Mazatlán.

⁸⁰Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 13, SEPANAL, México, 1971, p. 769.

23/04	Decreto del Congreso que declara que viudas y huérfanos cuyos maridos no sirvieron a la intervención ni al imperio, pueden percibir sus montepíos.
24/04	Reglamento para las oficinas telegráficas.
27/04	Declara pensión a los descendientes del emperador Moctezuma.
28/04	Decreto del Congreso que manda establecer 2 colonias militares en Yucatán y Campeche.
28/04	Decreto del Congreso que manda establecer 30 colonias militares en la frontera.
02/05	Decreto del Congreso que declara que los Estados no pueden cobrar derechos de simple tránsito a mercancías, ni mayores contribuciones que a sus propios frutos.
08/05	Decreto del Congreso que suspende garantías individuales (art. 13, 1ª parte y 21).
16/05	Se declara la inviolabilidad de la correspondencia telegráfica.
17/05	Decreto del Congreso mandando hacer elecciones para Magistrados de la Corte.
23/05	Decreto del Congreso que faculta al Gobierno a amortizar la moneda de cobre en Chihuahua.
23/05	Se abrirá camino Ometusco-Tampico.
25/05	Se abrirá camino Querétaro-Tantojon.
25/05	Se autoriza la construcción del Ferrocarril Veracruz-Puebla.
30/05	Decreto del Congreso que señala cuales son las rentas y bienes de la Federación.
30/05	Decreto del Congreso fijando el presupuesto de ingresos para el año 1868-1869.
03/06	Decreto del Congreso que autoriza dotar las plazas de preparadores de física, química e historia natural en la escuela preparatoria.
06/06	Las autoridades no deben obligar a las autoridades telegráficas a transmitir correspondencia particular.
17/06	Decreto del Congreso que autoriza el presupuesto de gastos de la Federación para el año 1868-1869 (Total: 18'649,438.85. Congreso: \$735,360.00 Poder Judicial: \$488,290.00 Poder Ejecutivo: \$52,880.00. Ministerio de Relaciones: \$124,540.00; M. de Gobernación: \$1'025,080.00; M. de Justicia: \$380,640.75; M. de Fomento: \$2'292,932.00; M. de Hacienda: \$5'143,726.24 y M. de Guerra: \$8'450,989.86).
27/06	Que se reparen todos los caminos a cargo del Ministerio de Fomento.
01/07	Reglamento para la recaudación de las rentas.
03/07	Las aduanas marítimas pondrán a disposición del Ministerio de Hacienda, los fondos de Fomento.
20/08	Reglamento para la amortización de la moneda de cobre de Chihuahua.
24/08	Derechos de Faro y Pilotaje continuarán cobrándose conforme a ley del 30/01/60.
28/08	Que los capitanes de puerto envíen al archivo los documentos que previene la ley.
29/08	Que las aduanas remitan mensualmente el corte de caja y los fondos a la Tesorería General.
01/09	Capitanes de puerto deben informar número de pasajeros que salen del país.
01/09	Capitanes de puerto deben informar mensualmente sobre salida y llegada de buques y pasajeros.
01/09	Se deroga la Ley del 12/08/61 y se ordena se forme un nuevo Reglamento para Caminos.
01/09	Que se nombren camineros para la conservación de tramos de caminos concluidos.
01/09	Oficinas telegráficas avisarán a usuarios cuando se interrumpan las líneas.

15/09	Decreto permitiendo la introducción de maíz en el Estado de Campeche.
15/09	Decreto permitiendo la introducción de harina en el Estado de Yucatán.
22/09	Capitanes de puerto rindan además informe semestral al archivo general.
25/09	Que se abra camino Durango-Mazatlán.
01/10	Reglamento para los pagadores de caminos.
19/10	Que se cobren íntegros los derechos de aduana marítima de Acapulco, conforme al decreto del 05/10/62.
19/10	Decreto del Congreso para establecer la navegación a vapor en el valle de México.
21/10	Decreto del Congreso mandando que de la asuma destinada a colonias militares se aplique una cantidad a los estados que expresa.
22/10	Decreto del Congreso rehabilitando inválidos y retirados para percibir sus haberes
06/11	Decreto del Congreso que establece mayoría de plaza de México y aumenta presupuesto militar.
07/11	Reglamento del Colegio Militar.
11/11	Decreto que ratifica la concesión del Ferrocarril de Veracruz.
14/11	Decreto del Congreso que manda formar censo de la República para las elecciones generales.
20/11	Decreto del Congreso erigiendo al Estado de Coahuila.
23/11	Decreto del Congreso declarando quienes son Magistrados de la Corte.
24/11	Decreto del Congreso que establece escuelas náuticas y derechos diferenciales para la marina mexicana.
26/11	Funcionarios que tienen derecho a correspondencia telegráfica franca.
26/11	Reglamento del Tribunal Superior de Justicia del Distrito.
28/11	Decreto del Congreso ampliando 8 meses el plazo concedido para presentación de créditos de la deuda pública.
28/11	Decreto del Congreso mandando construir varias obras marítimas en Mazatlán.
03/12	Decreto del Congreso prorrogando 30 días el período de sus sesiones.
05/12	Decreto del Congreso que autoriza al ejecutivo a comprar \$50,000 en acciones del Ferrocarril de Tlalpam.
08/12	Decreto del Congreso permitiendo la introducción libre en Tabasco, por 1 año, de maíz, manteca y harina.
10/12	\$20 mil en acciones del Ferrocarril de Tlalpam para amortizar deuda pública.
16/12	Decreto del Congreso que manda abrir camino Ometusco-Río Tuxpan.
26/12	Decreto del Congreso aumentando hasta 15 Magistrados suplentes del Tribunal del Distrito.

“Nunca ha tenido mi administración, ni podría tener otra norma de conducta que no sea el fiel respeto a la voluntad nacional.”⁸¹

En 1869, la confianza y la solidaridad ganadas en la lucha contra el invasor, cedieron a la depresión de la posguerra. Además, el país quedó aislado en el ámbito internacional.

⁸¹Manifiesto de Juárez apoyando la Convocatoria de elecciones, firmado en México, el 22 de agosto de 1867.

Las reformas a la Ley de Instrucción Pública ya comentadas se promulgaron el **31** de **marzo**. Mes y medio después, el **15** de **mayo**, se promulgó una nueva Ley Orgánica de la Instrucción Pública del D. F. El resto de la obra legislativa de ese año fue:

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
01/01	Reglamento para las Oficinas Telegráficas.
02/01	Decreto del Congreso modifica concesión para la apertura del istmo de Tehuantepec.
04/01	Que las aduanas marítimas remitan 2 estados de ingresos y egresos.
05/01	Se aprueban planos de la línea telegráfica y canal de Tehuantepec.
06/01	Circular sobre la Policía de Caminos.
07/01	Decreto del Congreso que declara libre la exportación de piedras minerales.
08/01	Se señala anchura de los caminos.
09/01	Decreto del Congreso que manda abrir el camino México-Pisaflores.
13/01	Decreto del Congreso para que los ayuntamientos porteños cobren el 3% sobre importación, para beneficencia y salubridad.
14/01	Decreto del Congreso con bases para la reforma de la instrucción pública.
14/01	Decreto del Congreso que autoriza la construcción del Ferrocarril Presidio del Norte-Guaymas.
15/01	Decreto del Congreso donando \$50,000 a la Compañía Lancasteriana.
16/01	Decreto del Congreso erigiendo el Estado de Hidalgo.
20/01	Que se compongan caminos a cargo del Ministerio de Fomento.
20/01	Decreto del Congreso estableciendo jurados militares.
25/01	Se nulifica contrato de la compañía de vapores del Pacífico.
02/02	Leyes para la importación de mercancías por Acapulco.
08/02	Se piden informes sobre entrada-salida de buques de comercio y cabotaje.
16/02	Que directores de caminos no permanezcan en las capitales de sus líneas.
19/02	Reglamento sobre jurados militares.
13/03	No se debe dejar de pagar a los trabajadores de caminos.
17/03	Reglamento de interventores de las casas de Moneda.
19/03	Resolución sobre un caso derecho marítimo en aguas de Veracruz.
13/04	Ley para castigar a los plagiaros y salteadores.
17/04	Decreto del Congreso erigiendo el Estado de Morelos.
24/04	Tarifas para el ferrocarril de Veracruz.
30/04	Decreto del Congreso que otorga subvención de \$5 mil a la compañía de telégrafos Zacatecas-Durango.
30/04	Reglamento de la Ley de plagiaros y salteadores.
03/05	Decreto del Congreso otorgando subvención a la línea telegráfica Veracruz-Minatitlán-Tampico.
04/05	Convención México-EUA para determinar la ciudadanía de personas que emigren de uno a otro país.
04/05	Convención México-EUA para el arreglo y pago de reclamaciones de ciudadanos de uno y otro país.
05/05	Ley modificando el art. 16 de la Ley Orgánica Electoral.
07/05	Decreto del Congreso declarando que el derecho sobre exportación de madera sólo comprende las de construcción y ébano.
08/05	Decreto del Congreso imponiendo 12% del precio de plaza al tabaco que se introduzca al D. F.

08/05	Resolución del Congreso mandando que los poderes de la Unión presten a Querétaro el auxilio que señala el art. 116 Constitucional.
27/05	Decreto del Congreso autorizando al Ejecutivo a prestar \$60,000 al Estado de Guerrero.
28/05	Decreto del Congreso estableciendo defensor fiscal de testamentarías e intestados.
28/05	Ley fijando la manera de reemplazar las bajas del ejército.
29/05	Ley autorizando al Ejecutivo para disponer de \$8,000 para gastos extraordinarios de justicia.
29/05	Ley autorizando al Ejecutivo para arreglar las contribuciones directas del D. F.
29/05	Ley estableciendo los derechos que debe pagar el aguardiente o mistela de fábrica nacional.
29/05	Ley autorizando al Ejecutivo a gastar \$300 en construcción de casa en el Paso del Pacuache, para servicio de resguardo.
29/05	Ley autorizando al Ejecutivo a cubrir el déficit que resultó en la partida de gastos menores de la administración de rentas del D. F.
31/05	Decreto abriendo al comercio de cabotaje el puerto de Soconusco, Chiapas.
31/05	Ley de presupuesto de gastos para el año económico de julio/69-junio/70 (Total: \$18'324,472.22. Poder Legislativo: \$7'543,000.00; Poder Ejecutivo: \$46,365.20; Poder Judicial: \$265,090.00; Ministerio de Relaciones: \$148,540.00; M. de Gobernación: \$1'437,699.84; M. de Justicia: \$737,643.18; M. de Fomento: \$3'096,180.00; M. de Hacienda: \$4'870,722.08 y M. de Guerra: \$6'967,931.92).
31/05	Ley subvencionando línea telegráfica capital de la República-Estado de México.
31/05	Ley autorizando prolongar el telégrafo de Tlalpan a Cuernavaca.
02/06	Que directores de caminos remitan planos a su cargo.
02/06	Ley aumentando los defensores de pobres y prohibiendo que los promotores puedan abogar ante tribunales a que estén adscritos.
10/06	Reglamento de la Ley sobre el modo de reemplazar las bajas del ejército.
15/06	Ley estableciendo el jurado en el D. F.
25/06	Reglamento para el uniforme del ejército (Infantería, caballería, prevenciones generales).
01/07	Reglamento para la comprobación de las cuentas de las Jefaturas de Hacienda.
01/07	Que directores de caminos pidan mensualmente para gastos.
27/07	Que directores de caminos visiten sus obras.
15/09	Se aprueban estatutos de las compañías de ferrocarril de Veracruz.
01/10	Reglamento económico del Ministerio de Hacienda (Ministro, Oficial Mayor, Oficial mayor segundo, Jefes de Sección, Sección Segunda, Sección Tercera, Sección Cuarta, Sección Quinta, Sección Sexta, Archivo y Oficial de partes).
01/10	Reglamento del Gobierno del D. F. reduciendo a 4 los juzgados del estado civil.
12/10	Carga de ferrocarril ,procedente de Veracruz se deposite en almacenes de aduana.
16/10	Aduanas de Yucatán no cobren impuesto de pilotaje y anclaje a buques de comercio y cabotaje.
20/10	Decreto del Congreso derogando fr. 4a, art. 6 de la Ley de 29/11/67 sobre actuarios.
29/10	Que la empresa de Ferrocarril de Veracruz baje tarifas de carga nacional.
30/10	Decreto del Congreso autorizando al Ejecutivo para que auxilie al Gobierno de Chiapas con \$3,000 mensuales, por 3 meses y 600 fusiles.
07/11	Reglamento del Colegio Militar.

08/11	Acciones del Ferrocarril de Tlalpan para amortizar bonos de las secciones liquidatorias.
09/11	Empresa de Ferrocarril de Veracruz participa baja de tarifas.
09/11	Reglamento de la Ley Orgánica de Instrucción Pública.
18/11	Ley que reglamenta el ejercicio de la facultad económico coactiva.
20/11	Ley mandando que autoridades de los Estados conozcan de los recursos de indulto de reos juzgados conforme a ley del 13/04/69.
04/12	Ley mandando que cuando los reos cumplan pena impuesta en la 1ª instancia, pendiente la revisión de su causa, se les ponga en libertad bajo fianza.
10/12	Ley prorrogando el período de sesiones del Congreso (30 días útiles).
10/12	Ley fijando reglas para la redención de bienes nacionalizados.
10/12	Reglamento de la Ley que fija reglas para la redención de bienes nacionalizados.
24/12	Decreto del Congreso que declara benemérito de la Patria a Francisco Zarco.
29/12	Ley que deroga el art. 12 de la de 28/11/67.
30/12	Ley estableciendo un 2º Juzgado de Distrito en el D. F.
30/12	Ley autorizando al Ejecutivo para disponer de 4,000 hombres de la Guardia Nacional.

“La ley ha sido siempre mi espada y mi escudo.”⁸²

En la primavera de **1870**, poco después de su onomástico, Juárez sufrió un síncope cerebral; durante algunas horas su condición fue sumamente grave y aunque se recuperó, ese fue el aviso de que su fuerte constitución empezaba a flaquear.

Finalmente, para contribuir a cerrar las heridas de la lucha fratricida, el **13 de octubre** de ese año, Juárez promulga la Ley de Amnistía, con dos excepciones que hizo notar Manuel Payno: no quedaron comprendidos los regentes, lugartenientes, ni generales que sirvieron al Imperio, y los amnistiados no tuvieron derecho a la devolución de sus empleos, cargos, grados, condecoraciones, sueldos, pensiones y demás emolumentos.⁸³

Esta es la relación de leyes promulgadas ese año, entre las cuales se encuentra el primer Código Civil, promulgado el 13 de diciembre:

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
08/01	Decreto del Congreso que autoriza al Ejecutivo para habilitar la edad a los mayores de 18 años y legitimar a hijos naturales.
14/01	Decreto del Congreso que señala día para elecciones de diputados federales en algunos distritos de Durango.
17/01	Decreto que suspende garantías individuales por 6 meses (1ª parte de los arts. 11 y 27) y concede amplias facultades al Ejecutivo.
18/01	Decreto que declara en estado de sitio al Estado de Zacatecas.
18/01	Decreto que declara en estado de sitio al Estado de Querétaro.

⁸²B. Juárez, Apuntes para mis hijos.2ª edición, Asamblea Legislativa del D. F., México, 2004, p. 149

⁸³Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 14, SEPANAL, México, 1971, pp. 654-659.

19/01	Decreto del Congreso que designa sueldos de los individuos de las clases del ejército (artillería; ingenieros, infantería y caballería: capitán .primero \$95; capitán 2º: \$80; teniente: \$65; sargento: \$30).
19/01	Decreto que declara en estado de sitio al Estado de Jalisco.
20/01	Decreto de concesión para hacer navegable una parte del río Quiotepec, Oaxaca.
31/01	Decreto sobre prevenciones para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los que perturben la paz pública.
18/02	Decreto que fija sueldo de algunos militares (alumnos destacados del Colegio Militar, guarda-almacenes y guarda-parques).
26/03	Decreto ordenando elecciones para poderes ejecutivo y legislativo en Zacatecas.
26/03	Decreto que levanta el estado de sitio en Jalisco.
26/03	Decreto que ordena elecciones para poderes ejecutivo y legislativo en Querétaro.
31/03	Reglamento para oficinas del Papel Sellado.
09/04	Ley que suspende algunas garantías (1ª parte de los arts. 13 y 19, arts. 20 y 21), para salteadores y plagiaros (a quienes se les puede aplicar pena de muerte -art. 23)
09/04	Ley que ordena que las cartas de naturalización se extiendan en papel común.
20/04	Decreto del Congreso manda abrir camino carretero San Luis-Tantoyuquita.
20/04	Decreto del Congreso ordena elecciones en el 1er distrito electoral de Puebla.
03/05	Decreto del Congreso autoriza gasto de las secciones liquidatarias de crédito público.
23/05	Decreto del Congreso ordena elecciones en el distrito de Hermosillo.
30/05	Decreto del Congreso prorroga 2 años la subvención a una línea de vapores americanos (NY-Veracruz).
30/05	Decreto del Congreso autoriza al Ejecutivo para gastar hasta \$65,000 para compra casa oficinas federales en Matamoros.
31/05	Decreto del Congreso establece 4 Magistraturas supernumerarias en el TSIDE.
31/05	Decreto del Congreso autorizando presupuesto de egresos 01/07/70-30/06/71. Total general: \$20'879,383.01.
31/05	Decreto del Congreso autoriza planta del contra-resguardo de la Frontera Norte (Total: \$95,000).
02/06	Decreto Diputación Permanente ordena elecciones en 3er distrito electoral de Tepic.
04/06	Reglamento del contra-resguardo de la Frontera Norte (Del comandante; tenientes; teniente interventor; vistas; celadores; funciones en la internación de mercancías; libros; revista y pago de sueldos; disposiciones generales).
23/06	Decreto concede importación de maíz por puerto de Campeché.
30/06	Reglamento para el régimen interior de la Administración principal de rentas del D. F.
14/07	Decreto de la Diputación Permanente sobre elecciones de Magistrados 3º y 8º de la SCJ.
21/07	Decreto de la Diputación Permanente sobre elecciones de diputados en el 4º distrito electoral de Durango.
17/08	Decreto que abre el comercio de cabotaje en la ensenada "Puerto Escondido."
17/08	Decreto que deroga el de 15/04/68 (suspende comercio de cabotaje en Chachagua y lo abre en Barra de Tecoaapa.
17/08	Decreto que deroga el art. 1º del de 8/02/56 (que designó a Rincón de la Escondida como puerto de cabotaje).

28/08	Tratado de Amistad, Comercio y Navegación México- Confederación Norte-Alemana y Zollverein.
10/10	Decreto del Congreso que autoriza construir y explotar ferrocarril México-Toluca.
10/10	Decreto del Congreso que concede amnistía a culpables de infidencia a la Patria y otros delitos del orden político.
25/10	Decreto del Congreso sobre ejecución de pena de muerte en casos en que haya de aplicarse la Ley de 09/04/70.
28/10	Decreto del Congreso sobre elecciones de Magistrados 3º y 8º de la SCJ.
28/10	Decreto del Congreso que concede privilegio exclusivo al perfeccionador de un aparato de destilería.
28/10	Decreto del Congreso que concede privilegio exclusivo a quien mejoró la construcción de sillas de montar.
28/10	Decreto del Congreso que concede privilegio exclusivo para el uso de un aparato para separar oro y arenas que lo contienen.
28/10	Decreto del Congreso que concede privilegio exclusivo al perfeccionador de las camas de hierro.
28/10	Decreto del Congreso que concede privilegio exclusivo por mejorar un sistema de turbinas.
03/11	Decreto del Congreso declara subsistente oficio público de Hacienda creado por decreto de 23/01/56.
03/11	Ley sobre Delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación: ataque a las instituciones democráticas, a forma de gobierno, a libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución y leyes federales en puntos de gravedad. Castigo: Destitución e inhabilidad por 5-10 años.
16/11	Decreto del Congreso autoriza al Ejecutivo a invertir \$1,000 en gastos extraordinarios de instrucción pública.
18/11	Decreto del Congreso concede pensión a unos particulares.
18/11	Decreto del Congreso otorga subvención a empresa constructora del telégrafo Veracruz-Ozuluama.
06/12	Decreto del Congreso sobre loterías y rifas públicas en el D. F. y territorio de Baja California.
08/12	Decreto del Congreso que establece el Semanario Judicial de la Federación.
08/12	Decreto del Congreso concede privilegio exclusivo a una compañía por invención de procedimiento para la conservación de pulque.
10/12	Decreto del Congreso ordena se abra camino carretero Tepic-Guaymas.
10/12	Decreto del Congreso revalida concesión para la navegación del río Quiotepec.
10/12	Decreto del Congreso para establecer en 6 meses telégrafo Durango-Mazatlán.
10/12	Decreto del Congreso que concede privilegio exclusivo para precipitar cal empleada en exceso para defecación de jugo de caña (elaboración de azúcar).
13/12	Decreto del Congreso sobre substanciación de demandas sobre desocupación de fincas urbanas.
13/12	Decreto del Congreso otorga concesión al Ayuntamiento de Veracruz para pagar en títulos de deuda pública (\$1,930.53).
13/12	Decreto del Congreso que concede permisos y auxilios para el establecimiento de cables submarinos.
14/12	Decreto del Congreso que prorroga duración de funciones de secciones liquidatarias.

15/12	Decreto del Congreso sobre autorización para construir doble vía a la empresa del Ferrocarril México-Tacubaya.
17/12	Decreto del Congreso concediendo permiso para establecer una vía de comunicación interoceánica.
18/12	Decreto del Congreso habilita para comercio de altura la aduana fronteriza de Soconusco.
20/12	Decreto del Congreso autorizando construcción y explotación de ferrocarril y telégrafo Veracruz (pasando por Antón Lizardo)- vía interoceánica del Istmo de Tehuantepec; Antón Lizardo-sección 1ª de Cuernavaca; Cuernavaca-otro punto de la sección 2ª-Acapulco.
20/12	Decreto del Congreso para establecer canal de navegación en Istmo de Tehuantepec

“Yo sé que los ricos y poderosos ni sienten, ni menos procuran remediar las desgracias de los pobres.....”.⁸⁴

Al inicio de 1871, el invierno se llevó a la esposa de Juárez.

*¿Pues qué, es posible que mueran las personas que amamos?*⁸⁵

La revista *El Siglo diez y nueve*, comienza a hablar de la **no** reelección El 1º de octubre Juárez sofoca en forma sangrienta un pronunciamiento porfirista. El 8 de noviembre Porfirio Díaz proclama el Plan de la Noria, acusando a Juárez de perpetuarse en el poder. El 1º de diciembre Juárez toma posesión de la Presidencia, después de una elección fuertemente disputada y dividida.

El 7 de **diciembre** se promulga el primer Código Penal y dos días después los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales para el Distrito y Territorios Federales. El resto de la legislación que vio la luz ese año fue:

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
08/02	Decreto convoca al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias.
28/02	Reglamento para el establecimiento del Registro Público (Oficinas en D. F., Tlalpam y Baja California. Planta de empleados. Títulos sujetos a inscripción. Forma y efectos de la inscripción; rectificación de los actos de registro; publicidad del Registro).
28/02	Decreto que manda abrir al comercio de altura Bahía de la Magdalena.
03/05	Decreto cierra al comercio de altura el puerto de Tampico y abre el de Pueblo Viejo.
07/05	Decreto del Congreso amplia partida presupuestal de gastos extraordinarios de guerra.
08/05	Decreto del Congreso permite la exportación libre de \$70,000 para maquinaria para fábrica privada de lienzos en Nuevo León.
08/05	Reformas a la Ley Electoral del 12/02/57.
16/05	Decreto del Congreso aumenta número de insaculados para formar sección del gran Jurado.
18/05	Decreto cambia ubicación de la aduana de Topolobampo.

⁸⁴Carta de Juárez a Pedro Santacilia, desde Paso del Norte, 19 de enero de 1866.

⁸⁵Palabras con las que Guillermo Prieto inició la oración fúnebre, ante el sepulcro de Margarita Maza, la tarde del 3 de enero de 1871.

24/05	Decreto del Congreso autoriza al Ejecutivo a pagar lo que se adeuda a los Poderes de la Unión.
24/05	Decreto del Congreso revalida concesión para construcción y explotación del Ferrocarril Veracruz-Puebla, pasando por Jalapa y Perote.
24/05	Decreto del Congreso concede permiso para ejercer consulado en Honduras.
25/05	Decreto del Congreso convoca a elecciones del 6º Congreso (227 Diputados federales) y Presidente de la República.
25/05	Decreto del Congreso declara anticonstitucional y abroga la Ley del 21/01/60 sobre el estado de guerra y sitio.
28/05	Reglamento para la ejecución de la Ley sobre salteadores y plagiarios. Corresponde a autoridades políticas de cada Estado el ejercicio de la policía de seguridad en poblado y despoblado; los ciudadanos pueden portar sin licencia armas no prohibidas y pueden reunirse, dando aviso a la autoridad, para perseguir bandidos.
31/05	Decreto del Congreso autoriza presupuesto de ingresos y egresos para el año fiscal 1871-1872. El de ingresos vigente regirá para el próximo año económico. El de egresos tendrá las adiciones que menciona.
30/06	Reglamento de Visitadores de las recaudaciones y administraciones subalternas de la Administración Principal de Rentas del D. F.
29/08	Se adiciona el art. 60 del Reglamento de la Ley de Instrucción Pública.
06/09	Decreto publica acuerdo de la Diputación Permanente sobre celebración de elecciones extraordinarias de diputados al 6º Congreso en los distritos que señala.
11/09	Decreto publica acuerdo de la Diputación Permanente sobre celebración de elecciones extraordinarias de diputados al 6º Congreso en los distritos que señala.
15/09	Decreto publica acuerdo de la Diputación Permanente sobre celebración de elecciones extraordinarias de diputados al 6º Congreso en los distritos que señala.
15/09	Decreto establece aduana marítima de Frontera, Tabasco.
16/09	Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano (Categorías y subordinación; nombramientos y ascensos; atribuciones; atribuciones de cónsules generales, cónsules particulares y vicecónsules; atribuciones de agentes comerciales; cancilleres y demás empleados del servicio; archivos, libros y oficinas consulares; licencias; sueldos, emolumentos y gastos).
02/09	Decreto que deroga el que abrió al comercio de altura Bahía de la Magdalena.
03/09	Decreto del Congreso concede auxilio de \$10,000 al Ayuntamiento de Colima.
11/10	Reglamento del Registro Civil del D. F.
12/10	Decreto del Congreso declara Presidente Constitucional a Benito Juárez, para el cuatrienio que expira el 30/11/75.
14/10	Decreto del Congreso sobre elecciones extraordinarias en los distritos que señala.
19/10	Decreto del Congreso sobre pago subvención de \$3,000 al Estado de Tamaulipas, 6 meses más.
26/10	Decreto del Congreso autoriza al Ejecutivo a hacer gasto como aumento de presupuesto.
27/10	Decreto del Congreso que modifica el del 13/12/70 sobre cable submarino.
20/11	Decreto que cierra al comercio de altura el puerto de Guaymas.
24/11	Decreto que cierra al comercio de altura el puerto de Mazatlán.
29/11	Decreto del Congreso exenta de pago de contribución federal a quien indica.

01/12	Decreto del Congreso sobre facultades extraordinarias al Ejecutivo.
04/12	Decreto sobre aumento de personal de batallones.
06/12	Decreto sobre anticipo de contribuciones.
07/12	Decreto del Congreso exentando derechos aduanales para materiales de líneas telegráficas en Campeche.
07/12	Decreto sobre internación de efectos extranjeros.
08/12	Decreto sobre mercancías de tránsito.
09/12	Decreto del Congreso que autoriza la publicación de los Códigos de Procedimientos Civiles y Criminales.
09/12	Decreto sobre derechos de exportación de plata acuñada.
10/12	Decreto autoriza exportación de oro y plata pasta procedentes del mineral de Guadalupe.
10/12	Decreto que abre al comercio de altura el puerto de Guaymas.
11/12	Decreto del Congreso sobre pago de dietas a diputados.
11/12	Decreto sobre uso de facultades coactivas.
13/12	Decreto reforma plantas de aduanas fronterizas de Monterrey y Laredo, Guerrero, Mier, Camargo y Reynosa.
14/12	Decreto ordena se extiendan pagarés en todo contrato de venta a plazo.
16/12	Decreto sobre personal del batallón de Ingenieros.
20/12	Decreto que prorroga plazo del contrato celebrado el 24/12/67 para línea NY-Veracruz.
20/12	Decreto sobre Procedimiento Administrativo.
21/12	Decreto autoriza exportación de oro y plata pasta de algunos minerales.
25/12	Decreto autoriza tránsito de efectos extranjeros por territorio nacional.
29/12	Decreto establece pensión para familias de quienes sucumbieron en campaña sosteniendo la Constitución.
30/12	Ley de Contribuciones directas en el D. F. (Predial; derecho de patente y tarifas; contribución profesional; Dirección y 7 oficinas de recaudaciones; prevenciones generales).
31/12	Ley del Timbre (tipo de estampillas y tarifas para su uso; contribución federal; cancelación de estampillas; penas; impresión de estampillas; Administración general de la renta del timbre; disposiciones generales, artículos transitorios).

“.....Dentro de muy breve tiempo entregaré al elegido del pueblo, el poder, que sólo he mantenido como un depósito confiado a mí responsabilidad por la Constitución.”⁸⁶

La rebelión en el Norte se prolongó hasta principios de **1872**, pese a los esfuerzos del gobierno juarista, para entonces en su cuarto período presidencial. Las normas que alcanzó a publicar en ese período son las siguientes:

⁸⁶Proclama de Juárez al volver a la ciudad de México, 10 de enero de 1861.

Fecha	Ley/Decreto/Reglamento
01/01	Reglamento de Aduanas marítimas y fronteras.
01/01	Decreto de tarifas de precios para la venta de terrenos baldíos.
06/01	Decreto abre el comercio de altura el puerto de Salina Cruz.
09/01	Decreto establece diversos profesores en el Colegio Militar.
20/01	Reglamento de Visitadores de aduanas marítimas y fronteras.
23/01	Decreto que establece 2 buques de vela y vapor; debidamente armados para la vigilancia de las costas (de 180-200 ton. c/u, uno para el pacífico y otro para el Golfo.
25/01	Reglamento del Consejo Superior de Salubridad.
26/01	Decreto aprueba contrato de arrendamiento casas de Moneda de Guanajuato y Zacatecas.
28/01	Decreto que declara en estado de sitio al Estado de Hidalgo.
28/01	Decreto sobre facultades de la autoridad militar en Hidalgo, mientras dure estado de sitio.
28/01	Decreto abre Puerto Ángel al comercio de altura.
30/01	Reglamento de las Oficinas de la Renta del Timbre.
05/02	Decreto que aprueba el establecimiento de una línea de vapores Panamá-Acapulco, tocando Soconusco, Tonalá, Salina Cruz y Puerto Ángel.
05/02	Reglamento para depósito de mercancías conforme al contrato celebrado con la compañía del ferrocarril de Panamá, para la línea de vapores Panamá-Acapulco.
13/02	Decreto cierra al comercio de altura Aduana de Mier.
14/02	Decreto reforma algunas cuotas de contribuciones de la Ley de 28/11/67.
19/02	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Tlaxcala.
21/02	Decreto cambia ubicación de aduana de Navidad y Valle de Banderas.
25/02	Reglamento para la administración de productos de las Loterías y los establecimientos que con ellos se sostienen.
28/02	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Aguascalientes.
28/02	Decreto que declara en estado de sitio el Estado de Zacatecas.
01/03	Decreto sobre derechos de portazgo (efectos nacionales que se introduzcan al D. F.)
14/03	Decreto de la Diputación Permanente sobre elección de diputados (Hidalgo).
14/03	Decreto de la Diputación Permanente sobre elección de diputados (Veracruz).
23/03	Decreto aprueba contrato con la compañía de Baja California (colonización y explotación de la orchilla).
24/03	Decreto abre al comercio de altura el puerto de Bahía de la Magdalena.
25/03	Decreto sobre explotación de oro y plata pasta.
26/03	Decreto aprueba contrato con la compañía arrendadora de la Casa de Moneda de San Luis Potosí.
31/03	Decreto aprueba contrato para establecimiento de una línea de vapores-correos (Acapulco, Manzanillo, Mazatlán, Cabo San Lucas-conexión con Panamá-Southampton-NY-San Francisco-China-Japón).
04/03	Decreto que declara estado de sitio al Estado de Yucatán.
04/04	Decreto del Congreso que deroga el art. 13 de la Ley transitoria del Código Penal.
09/04	Decreto cierra el comercio de altura en el puerto de Progreso.
09/04	Decreto del Congreso que dispensa pago de derechos a aparatos de física.
11/04	Decreto del Congreso amplía plazo para el establecimiento del cable telegráfico Yucatán-isla de Cuba.
15/04	Reglamento de la Policía del D. F. (Reglas generales; organización de la Policía; cabos; jefes de resguardos; agentes o guardas diurnos; distribución de la fuerza de guardias diurnos para servicio de la capital; médicos de policía; agentes secretos y disposiciones generales).

17/04	Decreto del Congreso dispensa al Ayuntamiento de Córdoba pago de derechos por faroles.
24/04	Decreto del Congreso sobre pago sueldos a empleados de su Secretaría.
24/04	Decreto abre al comercio de altura puerto de Progreso.
10/05	Decreto del Congreso autoriza al Ejecutivo a negociar reformas a las tarifas del ferrocarril de Veracruz.
13/05	Decreto del Congreso autoriza gasto para faros en las barras de Tuxpam y Alvarado.
13/05	Decreto del Congreso dispensa pago de derechos de objetos destinados al hospicio Zamora de Veracruz.
15/05	Decreto abre comercio de altura puerto de Mazatlán.
17/05	Decreto del Congreso declara vigente la Ley de 02/12/71 sobre facultades extraordinarias.
21/05	Decreto del Congreso revalida concesión para construcción del ferrocarril México-Toluca, con ramal para Cuautitlán.
22/05	Decreto del Congreso revalida concesiones para construir ferrocarril y canal navegable de mar a mar en el istmo de Tehuantepec.
23/05	Decreto del Congreso prorroga 1 año Ley de 18/05/71 sobre suspensión de garantías.
23/05	Decreto del Congreso reforma art. 44 del Reglamento de 20/12/71 (sueldos personal de cárceles).
31/05	Decreto del Congreso sobre presupuestos de ingresos y egresos para año fiscal 1872-73 (regirán los actualmente vigentes, con modificaciones que establece).
31/05	Ley de presupuestos de ingresos y egresos de la Federación para año económico 01/07/72-30/06/73 (Legislativo: \$811,920.00; Presidencia: \$48,172.40; Judicial: \$280,960.00; R. Exteriores: \$150,160.00; Gobernación: \$1'647,346.50; Justicia e I. Pública: \$879,127.99; Fomento: \$4'353,411.55; Hacienda: \$4'648,922.80; Guerra: \$10'144,601.52. Total: \$22'938,422.76).
31/05	Decreto habilita para comercio de cabotaje el puerto Barra de Ocos, Chiapas.
31/05	Decreto del Congreso autoriza Ejecutivo a pagar adeudos del año fiscal que concluye.
09/06	Decreto fija día en que debe comenzar vigencia Ley del Timbre.
18/06	Decreto sobre reformas a la Ley de 30/12/71 (contribuciones).
20/06	Decreto sobre pago anticipado de 1 bimestre de contribuciones.
28/06	Decreto impone contribución sobre premios de lotería (10%).
28/06	Decreto declara vigente parte del Arancel de Aduanas de 31/01/56.
09/07	Decreto de tarifa para pago de derechos de efectos nacionales.
10/07	Decreto señala que no se causa el 25% adicional sobre contribución que impuso Ley del 29/06/72.
20/07	Bando del Gobierno del D. F. sobre funerales de Benito Juárez.
27/07	Decreto de Diputación Permanente convoca a elecciones de Presidente de la República (primarias el domingo 13/10 y secundarias domingo 27/10).

En la noche del martes **17 de julio**, como era habitual, Juárez se puso a leer, pero interrumpió su lectura por los dolores que fueron creciendo. Sobre el buró dejó el libro: *Cours D' Histoire des Legislations Comparees*, de M. Lermnier,⁸⁷ abierto en la página 232. La agonía se prolongó al día siguiente y a las 11:30 de la noche, después de cinco horas de dolorosos accesos, expiró en su lecho en Palacio Nacional.

⁸⁷Proclama de Juárez al volver a la ciudad de México, 10 de enero de 1861.

En palabras del propio Juárez podríamos definir esos últimos momentos:
*Esto es horrible porque ya no tiene remedio.*⁸⁸

“Aquí seguimos sin novedad, pero agobiados por la miseria.....”⁸⁹

Podríamos concluir afirmando que las instituciones del Estado mexicano son en esencia, las mismas que las del México de Juárez y en tal sentido, el andamiaje jurídico juarista contribuyó decisivamente a que ese Estado liberal fraguara a partir de ese momento.

Hoy Juárez es piedra, bronce, estatua, héroe y símbolo, pero fue un hombre de carne y hueso, como todos nosotros. Tuvo grandes aciertos y graves errores, pero en el balance los primeros son mucho más que los segundos y además más trascendentes; quizá porque la suerte impidió que sus traspies tuvieran mayores consecuencias, e incluso la muerte evitó, apenas a tiempo, su perpetuación en el poder.

Para nosotros, en la memoria colectiva, sigue siendo el pequeño pastorcito de Guelatao, que con su ejemplo nos recuerda cada día, que en este país, todos somos iguales y que nuestro esfuerzo debe ser el único camino de nuestra prosperidad y progreso.

Ese niño zapoteca es la viva encarnación de la entereza, de la lucha sin tregua, de la esperanza siempre viva, del tesón y del trabajo; es lo mejor de nosotros; es el recuerdo del futuro al que aún aspira este país.

Sobran los hemiciclos, las conmemoraciones y los discursos, pues el mejor homenaje que pudiéramos hacer a Juárez sería borrar de una vez para siempre la desigualdad e inequidad en que aún viven los indígenas y los millones de olvidados de este país.

Hoy esa desigualdad, la pobreza, la inseguridad, la inexistencia de un sólido Estado de Derecho en el país impiden que sea realidad entre nosotros, el máximo apotegma del pequeño pastor de Guelatao:

*“Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.*⁹⁰

Palacio Legislativo, mayo /06

⁸⁸Carta de Juárez a Pedro Santacilia, desde Chihuahua, el 23 de febrero de 1865, al confirmar la muerte de su hijo Pepe.

⁸⁹Carta de Juárez a Pedro Santacilia, desde Villa de el Paso (del Norte), 23 de febrero de 1866.

⁹⁰Manifiesto del Presidente Juárez, al regresar a la capital, el 15 de julio de 1867.

Bibliografía

Benemérito de las Américas, Cámara de Diputados, México, 2006.

Benito Juárez. **Documentos, Discursos y Correspondencia**. 15 tomos, SEPANAL, México, 1965.

Dublán, Manuel y Lozano, José María. **Legislación Mexicana**, Tomos VIII-XII Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, México, 1877-82.

Historia General de México, COLMEX, 1ª reimpresión, México, 2000.

Juárez, Benito. **Apuntes para mis hijos**, 2ª edición, Asamblea Legislativa del D. F., México, 2004.

Las Leyes de Reforma. LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1997.

Roeder, Ralph. **Juárez y su México**, 5ª reimpresión. FCE, México, 2006.

Sierra, Justo. **Juárez, su obra y su tiempo**, 4ª edición, Porrúa, México, 1980.

Villalpando, José Manuel. **Benito Juárez**, 1ª edición, Planeta De Agostini, México, 2002.

www.nodulo.org/ec/2005/n039p04.htm

2/05/06

Apéndice

El contenido resumido de los 35 artículos que integran la **Ley Lerdo** es el siguiente:⁹¹:

Artículo	Tema/contenido
1º-2º	Todas las fincas rústicas y urbanas que son propiedad o administradas por corporaciones civiles o eclesiásticas, o que están bajo censo enfiteútico se adjudicarán en propiedad a los arrendatarios, por el valor de la renta, calculada como rédito al 6% anual.
3º	Corporaciones = todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación perpetuo o de duración indefinida.
4º-5º	Las fincas urbanas arrendadas a varios inquilinos se adjudicarán a aquel que pague mayor renta y en caso de igualdad, al más antiguo. Las rústicas se repartirán a cada arrendatario. Las fincas no arrendadas se adjudicarán al mejor postor.
8º	Solo se exceptúan los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de que se trate, o destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.
9-10	Las adjudicaciones y remates se realizarán dentro de los 3 meses a partir de la publicación de esta ley, transcurrido el cual el arrendatario perderá su derecho, subrogándose cualquier persona que presente la denuncia; en caso contrario, se adjudicará en almoneda pública al mejor postor.
12-15	La adjudicación deberá hacerse a arrendatarios al corriente de sus rentas. Las corporaciones podrán ejercitar acciones de derecho común para el pago de rentas atrasadas.
19-20	Los nuevos dueños deberán respetar los contratos de arrendamiento vigentes de tiempo determinado, hasta por 3 años; los de tiempo indeterminado podrán renovarse a voluntad de los propietarios, después de 3 años.
21-22	Los que adquieran fincas rústicas y urbanas podrán enajenarlas, dividir las y disponer de ellas libremente como propietarios
25	De ahora en adelante, ninguna corporación civil o religiosa tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción del artículo 8º.
27	Todas las enajenaciones que se verifiquen en virtud de esta ley deberán constar en escritura pública, sin que pueda admitirse ningún contra-documento, privado o público con objeto de invalidarlas y quien lo presente será perseguido criminalmente como falsario.
32-33	Todas las traslaciones de dominio de fincas rústicas y urbanas que se ejecuten en virtud de esta ley, causarán una alcabala de 5% Que se pagará al gobierno general. El comprador pagará esta alcabala, así como los gastos del remate o adjudicación.

⁹¹Benito Juárez, **Documentos, discursos y correspondencia**. Tomo 2, SEPANAL, México, 1971, pp. 197-206.

**¿SON ACTUALMENTE SOSTENIBLES LAS
RAZONES QUE EXISTIERON PARA OTORGAR
AL SENADO LA FACULTAD EXCLUSIVA DE
APROBAR LOS TRATADOS INTERNACIONALES?**

Juan Manuel Hernández Licona*

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

INDICE



Introducción.	101
1. Nociones previas.	
1.1 Concepto de tratado internacional.	103
1.2 Fundamento histórico religioso de los tratados internacionales y el principio pacta sunt servanda.	106
1.3 El tratado como fuente de derecho internacional público.	108
1.4 Clasificación de los tratados internacionales.	110
1.5 Marco Constitucional de la facultad del Senado de aprobar los tratados internacionales.	111
2. Evolución histórica de la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
2.1 Antecedentes de la fracción I del artículo 76 Constitucional, previos a la Constitución Federal de 1917.	113
2.2 Procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados de la fracción I del artículo 76 Constitucional, publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917.	120
3. Evolución histórica del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
3.1 Antecedentes nacionales del artículo 133 Constitucional, previos a la Constitución Federal de 1917.	123
3.2 Antecedente internacional del artículo 133 Constitucional. Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.	125
3.3 Procedimiento legislativo de aprobación del artículo 133 Constitucional, publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917.	126
3.4 Cuadro comparativo del artículo 133 Constitucional con su reforma del 18 de enero de 1934.	129
3.5 Procedimiento legislativo de reforma del artículo 133 Constitucional, de 18 de enero de 1934.	130
4. Opiniones doctrinales con relación a que la aprobación de tratados Internacionales esté a cargo del Senado de la República.	
	137
5. Argumentos que demuestran que actualmente no son sostenibles las razones que llevaron a otorgar al Senado de la República la facultad de aprobar los tratados internacionales.	
	139
6. Argumentos que motivan que la facultad de aprobar los tratados internacionales debe estar en manos de ambas cámaras, es decir, del Congreso de la Unión.	
	145
Conclusiones.	149
Bibliografía, diarios de debates y oficiales, legislación y páginas web	151

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad exponer las razones que motivaron a los legisladores a sustituir al Congreso de la Unión por el Senado de la República, en la facultad de aprobar los tratados internacionales; analizar si esas razones actualmente siguen siendo aplicables y, en su caso, formular propuestas de reformas.

Para desarrollar lo anterior, el trabajo se divide en seis apartados, integrados con información que consideramos suficiente para resolver nuestra hipótesis.

El primer apartado contiene nociones previas de los tratados internacionales, tales como su concepto, fundamento histórico y la relación que guardan con el principio *pacta sunt servanda*, su percepción como fuente del derecho internacional, su clasificación doctrinal y el marco constitucional de la facultad del Senado de aprobar los tratados internacionales.

El segundo y tercer apartados están integrados por estudios históricos de la fracción I, del artículo 76 y del numeral 133, ambos de nuestra Carta Magna, con la finalidad de conocer la evolución que ha tenido la facultad de aprobación de los tratados internacionales, así como las razones que se tuvieron para otorgar al Senado de la República la atribución exclusiva de aprobar los instrumentos internacionales.

El cuarto apartado está compuesto por diversas opiniones doctrinales sobre la materia.

El quinto apartado contiene un análisis que comprueba que las únicas razones que existieron para conferir al Senado la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales, actualmente son injustificadas.

El sexto apartado está compuesto por diversos argumentos que pudieran motivar una reforma a los referidos dispositivos constitucionales, en el sentido de otorgar a ambas Cámaras, es decir, la Congreso de la Unión, la potestad de aprobar los tratados internacionales.

Finalmente, presentamos las conclusiones que arrojó el trabajo de investigación.

1. NOCIONES PREVIAS

Para comenzar, exponemos algunas ideas preliminares en relación con los tratados internacionales, a saber su concepto, su fundamento histórico, su consideración doctrinal como fuente del derecho internacional, su clasificación y el marco constitucional de la facultad del Senado de aprobar los tratados internacionales.

1.1 Concepto de tratado internacional

La doctrina asigna al tratado internacional diversos significados, tales como “convención”, “acuerdo”, “pacto”, “protocolo”, estatuto”, “declaración” y “tratado”.

Para Carlos Arellano García, el tratado internacional *“es el acto jurídico regido por el Derecho Internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etcétera, derechos y obligaciones.”*¹

El autor explica en su concepto que *“el tratado internacional está regido por el Derecho Internacional”*, para excluir de esta categoría a los acuerdos sometidos al derecho interno, aunque hayan sido celebrados por sujetos de derecho internacional.

Asimismo, manifiesta que el acuerdo de voluntades es entre dos o más *“sujetos de la comunidad internacional”*, para incluir a los Estados y a los organismos internacionales, pues éstos últimos celebran tratados entre sí o con los Estados.

Y agrega que el tratado internacional, además de entrañar un acuerdo de voluntades que crea, transmite, modifica y extingue derechos y obligaciones, también puede *“conservar, aclarar, certificar, detallar, etcétera, derechos y obligaciones”*, pues la gama de consecuencias jurídicas que pueden suscitarse en los tratados internacionales, son mayores a tan sólo *“crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones”*.

En consonancia, Max Sorensen considera que *“el tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el derecho internacional”*².

Al indicar el autor, que la existencia del acuerdo de voluntades es entre dos o más Estados u otras personas internacionales, excluye a los convenios suscritos entre Estados y personas privadas, ya que los tratados son únicamente contratos internacionales.

¹ Arellano García, Carlos. *Primer curso de derecho internacional público*, México, Ed. Porrúa, S.A., 2002, 5ª ed., p. 632.

² Max Sorensen, *Cit. Pos.*, Arellano García, Carlos, *Idem.*, p. 627.

Finalmente, al afirmar que los tratados se rigen por el derecho internacional, elimina del carácter de tratados a los acuerdos celebrados entre Estados en los que rija la ley nacional de uno de ellos, y no la norma internacional.

Sobre el tema, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en la Parte Primera, punto 2, inciso a), señala que “*se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*”³.

Del citado concepto, resalta que a diferencia de Carlos Arellano García y de Max Sorensen, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados determina que los convenios internacionales únicamente pueden celebrarse entre Estados, excluyendo a cualquier otro “*sujeto de la comunidad internacional*” o “*personas internacionales*”.

Cabe mencionar que México firmó la convención el 23 de mayo de 1969, y que la aprobación del Senado fue de fecha 29 de diciembre de 1972, según decreto publicado en el Diario Oficial del 28 de marzo de 1973. El instrumento de ratificación fue depositado el 25 de septiembre de 1974. El decreto de promulgación se publicó en el Diario Oficial del 14 de febrero de 1975, y entró en vigor el 27 de enero de 1980.⁴

Entre nosotros, la Ley sobre la Celebración de Tratados prevé en su artículo 2º, fracción I, que tratado es “*el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos*.”⁵

Para la Maestra Elma del Carmen Trejo García, los tratados “*son actos jurídicos esencialmente internacionales y en consecuencia, es el derecho internacional el que rige su celebración, validez y terminación*”.⁶

Visto lo anterior, consideramos factible adoptar el concepto de tratado establecido en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, por su superior jerarquía a nuestras leyes federales. Ello es así, conforme al criterio jurisprudencial adoptado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nacional, a continuación transcrito, que refiere que los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente por encima de las leyes federales, lo que en la especie quiere decir que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, tiene mayor rango que la Ley sobre la Celebración de Tratados.

³ <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>

⁴ Trejo García, Elma del Carmen, “El procedimiento interno para la aprobación de un tratado internacional en México”, *Servicio de Investigación y Análisis*, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados, 2005, p. 6.

⁵ Ley sobre la celebración de tratados publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados.

⁶ Trejo García, Elma del Carmen, *Op. Cit.*, p. 1.

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “... serán la Ley Suprema de toda la Unión ...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición

diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”⁷

1.2 Fundamento histórico religioso de los tratados internacionales y el principio pacta sunt servanda

De acuerdo con Carlos Arellano García, durante el siglo XIX los tratados internacionales se sustentaron en un mandato divino, que invocaban el nombre de Dios para garantizar el cumplimiento de las partes, tal y como se advierte en los siguientes instrumentos:

En el Tratado de Paz, Amistad y Límites de la República Mexicana y los Estados Unidos de Norte América del 2 de febrero de 1848, dice en el preámbulo:

“... En el nombre de Dios Todopoderoso...’ ‘... quienes después de haberse comunicado sus plenos poderes, bajo la protección del Señor Dios Todopoderoso, Autor de la paz, han ajustado, convenido y firmado el siguiente...’ “⁸.

En el Tratado de la Mesilla, de diciembre de 1853, celebrado entre la República Mexicana y los Estados Unidos del Norte sobre sus límites, se aludió a la divinidad religiosa, de la siguiente manera:

“En el nombre de dios Todopoderoso...”⁹

⁷ Tesis: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Registro No. 192867; Novena Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Noviembre de 1999; Página: 46; Tesis: P. LXXVII/99; Tesis Aislada; Materia(s): Constitucional.

⁸ Colección de Tratados con las Naciones Extranjeras, Leyes, Decretos, Órdenes que forman el Derecho Internacional Mexicano, Apéndice a la obra de Henry Wheaton, *Elementos de derecho internacional*, tomo III, traducción del Lic. J.M. Barros, México, 1854, pp. 394-395.

⁹ *Idem.*, pp. 500-501.

En el Tratado de Amistad y Comercio, celebrado entre México y España el 28 de diciembre de 1836, se asentó lo siguiente:

“La República Mexicana de una parte, y de la otra S.M.C. Doña Isabel II, por la gracia de Dios...” ‘ Fecho por triplicado en Madrid, a veintiocho días del mes de Diciembre del año del Señor de mil ochocientos treinta y seis.’”¹⁰

En el acta de la Santa Alianza, del mes de septiembre de 1815, se hizo referencia a la cuestión religiosa de la siguiente forma:

“En el nombre de la muy Santa e Indivisible Trinidad, SS.M.M. el emperador de Austria, el rey de Prusia y el emperador de Rusia, como consecuencia de los grandes acontecimientos que han señalado en Europa el curso de los tres últimos años, y principalmente de los beneficios que plugo a la Divina Providencia esparcir entre Estados cuyos gobiernos han colocado su confianza y su esperanza únicamente en ella, habiendo adquirido la íntima convicción de que es necesario basar el camino que deben seguir las potencias en su relaciones mutuas sobre las verdades sublimes que nos enseña la religión eterna del Dios Salvador;”¹¹

Posteriormente dicha acta menciona:

“únicamente los preceptos de esta religión santa, preceptos de justicia, de caridad y de paz’, ‘... Conforme a la palabra de las sagradas Escrituras...’, ‘...delegados por la Providencia...’, ‘... Dios nuestro Divino Salvador Jesucristo, el verbo del Altísimo, la palabra de vida...’, ‘... y el ejercicio de los deberes que el Divino Salvador ha enseñado a los hombres...’”

Ahora bien, con el transcurso del tiempo el fundamento divino fue superado por el principio jurídico *“pacta sunt servanda”*. Este principio vino desarrollándose en diversos ordenamientos jurídicos tales como el Pacto de la Sociedad de las Naciones, la Carta de las Naciones Unidas y en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

En el preámbulo del Pacto de la Sociedad de las Naciones se estableció la necesidad de respetar los tratados internacionales de la siguiente manera:

“Hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los tratados en las naciones mutuas de los pueblos organizados.”

La Carta de las Naciones Unidas establece la obligatoriedad de los tratados internacionales de la siguiente forma: *“Nosotros los Pueblos de las Naciones resueltos... a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional...”*

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en su artículo 26, indica:

“PARTE III

Observancia, aplicación e interpretación de los tratados.

SECCION PRIMERA

¹⁰ Arellano García, Carlos, *Op. Cit.*, p. 641.

¹¹ Seara Vázquez, Modesto, *Del congreso de Viena a la paz de Versalles*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1980, pp. 41-42.

Observancia de los tratados.

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

Visto lo anterior, es posible concluir que durante el siglo XIX las naciones celebraron tratados fundamentándolos en el nombre de una divinidad religiosa. Ello fue así porque ningún Estado podía invocar su derecho interno para obligar a la otra parte contratante y, además, no había un principio jurídico internacional que los sujetase a observar el cumplimiento del convenio. No obstante, con el tiempo surgió el principio “*pacta sunt servanda*”, el cual dio sustento jurídico al compromiso de las partes contratantes, para cumplir con los acuerdos internacionales celebrados.

1.3 El tratado como fuente de derecho internacional público

Para Manuel Becerra Ramírez, las fuentes del derecho internacional son las formas de manifestación del derecho internacional¹² y su fundamento jurídico es el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, a saber:

“Artículo 38

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio ex aequo et bono, si las partes así lo convinieren.”¹³

Al respecto, la doctrina maneja dos teorías en cuanto al alcance del artículo transcrito. La primera de ellas supone que el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia ejemplifica más no limita las fuentes del derecho internacional. Por el contrario, la segunda teoría anuncia que

¹² Becerra Ramírez, Manuel, *Derecho internacional público*, México, Ed. McGraw Hill, 1997, p. 38.

¹³ http://www.un.hn/documentos/estatuto_corte_internacional_de_justicia.pdf

las únicas fuentes del derecho internacional son las indicadas el citado numeral.

Pero hay quienes opinan que los tratados son la fuente más importante de todas las relacionadas en el citado artículo 38, aunque en la práctica se apliquen indistintamente.

Así, para Carlos Arellano García los tratados son la fuente más importante del derecho internacional público, porque contienen la manifestación de voluntad de las partes contratantes, así como las normas precisas y claras que los vinculan.

Además, refiere que la importancia de los tratados internacionales se encuentra inserta en la Carta de las Naciones Unidas, tal y como se advierte a continuación:

Carta de las Naciones Unidas:

Preámbulo:

*“Nosotros los pueblos
de las Naciones Unidas resueltos*

a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles,

a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,

a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”¹⁴

Artículo 13, punto 1, inciso a):

“1. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:

a. fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación;”¹⁵

Artículo 102:

“1. Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera

¹⁴ http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.htm

¹⁵ *Ibidem.*

Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible.

*2. Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este Artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas.*¹⁶

Vistas las anteriores opiniones, es de advertir que las fuentes del derecho internacional público se encuentran en distintos ordenamientos jurídicos y son diversas. Entre ellas se hallan los tratados internacionales, de los que, sin llegar a aseverar que son la fuente más importante, sí podemos afirmar que son de gran relevancia para el derecho internacional.

1.4 Clasificación de los tratados internacionales

La doctrina ha clasificado a los tratados internacionales de diversas formas, entre las cuales destacan las siguientes:

✓ Según el número de Estados participantes, los tratados internacionales pueden ser bilaterales o multilaterales. Los bilaterales son los que se celebran entre dos Estados o entre dos organismos internacionales, o entre un Estado y un organismo internacional. Los multilaterales o también denominados plurilaterales, son aquellos en los que intervienen más de dos Estados o más de dos organismos internacionales. *“Estos últimos se subdividen en generales, que tienen vocación de universalidad, y restringidos (limitados a un número reducido de Estados por motivos diversos: militares, geográficos, económicos...)”*¹⁷

✓ Según la materia, los tratados pueden ser económicos, comerciales, administrativos, militares, de alianza, tecnológicos, de defensa, políticos, culturales, humanitarios o de otra índole.

✓ Según el tipo de obligaciones creadas por los tratados, se diferencia entre tratados contrato y tratados ley. Los primeros prevén derechos y obligaciones recíprocos entre las partes. Los segundos establecen normas generales abstractas, imperativas, impersonales que no están dirigidas a una persona en particular, sino que son de observancia para los Estados u organismo internacionales contratantes.

✓ Según la índole de los sujetos participantes se distinguen los tratados entre Estados, entre Estados y Organizaciones internacionales, y entre Organizaciones internacionales.

✓ Según su duración, se clasifican en tratados de duración determinada o transitoria y tratados de duración indeterminada o permanente.

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_internacional#Tipos

Los de duración determinada o transitoria son aquellos que tienen un término de vigencia debidamente estipulado en el tratado, o bien que concluyen cuando se cumple el objeto para el cual fueron celebrados. Los de duración indeterminada o permanente son aquellos que rigen indefinidamente entre las partes contratantes.

✓ Según la reunión de requisitos formales internos, los tratados se clasifican en formales e informales. Los formales se realizan mediante el cumplimiento de todos los requisitos legales previstos por el derecho interno de cada una de las partes contratantes. Los informales son aquellos en los que uno o varios de los contratantes no cumplen con la totalidad de los requisitos exigidos en su derecho interno.

✓ Según el punto de vista de la futura adhesión, los tratados se clasifican en abiertos o cerrados. Son abiertos aquellos que permiten tácita o expresamente la incorporación de otros Estados al tratado internacional celebrado. Son cerrados los que no permiten la incorporación de algún otro Estado.

✓ Según la permisión o rechazo de reservas, los tratados pueden ser estrictos o flexibles. Son estrictos aquellos que no admiten reservas y flexibles los que si las autorizan.

1.5 Marco Constitucional de la facultad del Senado de aprobar los tratados internacionales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Senado de aprobar los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República, en los artículos 76, fracción I, y 133, como se advierte a continuación:

“Artículo 76. *Son facultades exclusivas del Senado:*

I. *Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.”*

“Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*

Todo lo anterior, nos confiere una visión general de los tratados internacionales y nos permite conocer el marco jurídico constitucional de la facultad que tiene el Senado de aprobarlos.

2. EVOLUCION HISTÓRICA DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En este segundo apartado indagaremos en los antecedentes de la fracción I, del artículo 76 de la Constitución Federal, para observar quien ha estado a cargo de aprobar los convenios internacionales, y cuál fue el motivo para ceder esa atribución al Senado.

Dicho numeral prevé que el Senado tiene la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República.

2.1 Antecedentes de la fracción I del artículo 76 Constitucional, previos a la Constitución Federal de 1917

a. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, indicaba en sus artículos 44, 48 y 108 que el cuerpo representativo de la soberanía lo era el Supremo Congreso, que estaba integrado solo por diputados, es decir, era una sistema unicamaral. **La facultad de aprobar los tratados internacionales estaba a cargo del Supremo Congreso**, a saber:

"CAPÍTULO II.

De las supremas autoridades

Art. 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano..."

...

"CAPÍTULO III.

Del supremo congreso.

"Art. 48. El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad

...

CAPÍTULO VIII

De las atribuciones del supremo Congreso.

Al supremo Congreso pertenece exclusivamente:

Art. 108. Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo de las cuales haya de proponerse o admitirse la paz: las que deben regir para ajustar los tratados de alianza

*y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación esos tratados.”*¹⁸

b. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, en sus artículos 10 y 13, fracción XVII, contemplaba que el Poder Legislativo residía en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. **La facultad de aprobar los tratados estaba a cargo del Congreso General**, como se aprecia a continuación:

“PODER LEGISLATIVO

10. El poder legislativo de la federación residirá en una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el congreso general.

...

13. Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos:

...

*XVII. Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualquiera otra que celebre el poder ejecutivo.”*¹⁹

c. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, en sus artículos 7° y 50, fracción XIII, establecía que el Poder Legislativo recaía en un Congreso General integrado por la Cámara de Diputados y de Senadores. **La facultad de aprobar los tratados internacionales estaba en manos del Congreso General**, según se muestra en seguida:

“TITULO III

Del poder legislativo

SECCION PRIMERA

De su naturaleza y modo de ejercerlo

7. Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

...

50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

...

*XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.”*²⁰

d. Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretada por el Congreso General de la Nación en el año de 1836,

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1999, 22ª ed., pp. 36-37 y 42-43.

¹⁹ *Idem.*, pp. 155 y 156.

²⁰ *Idem.*, pp. 169, 174-175.

también conocida como la Constitución de las Siete Leyes, en la Ley Tercera, artículos 1º y 44, fracción VII, disponía que el Poder Legislativo radicaba en un Congreso General de la Nación integrado por Diputados y Senadores. **La facultad de aprobar los tratados estaba a cargo del Congreso General**, conforme a lo siguiente: “*TERCERA*

Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes

Art. 1. El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras.

44. Corresponde al congreso general exclusivamente:

...

VIII. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica.”²¹

e. El proyecto de reforma constitucional de 1840, en sus artículos 23 y 63, fracción VIII, preveía que el Poder Legislativo radicaba en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. **La facultad de aprobar los tratados internacionales estaba en manos del Congreso General**, a tenor de lo que se indica: “*TÍTULO TERCERO*

Del Poder Legislativo

SECCION PRIMERA

Art. 23. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en un Congreso general, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

...

SECCION SEXTA

De las atribuciones y restricciones del Congreso

Art. 63. Corresponde al Congreso nacional²²:

...

VIII.- Aprobar o reprobado toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la Silla Apostólica.”²³

f. Los dos proyectos de Constitución Federal presentados por la Comisión de Constitución en 1842, respecto de los cuales al primero se le dio lectura en el Congreso el 26 de agosto de 1842 y al segundo el 3 de noviembre de ese mismo año. En ambos se estableció que el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso nacional dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. **La facultad de aprobar los tratados**

²¹ *Idem.*, pp. 212,218 y 219.

²² Cabe mencionar que en el proyecto de reforma Constitucional de 1840, en el artículo 63, se hablaba de un Congreso Nacional, lo cual era una error, toda vez que el nombre que le correspondía era el de Congreso General.

²³ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, pp. 258 y 263.

internacionales estaba a cargo del Congreso Nacional, a saber:

Primer proyecto de Constitución Federal

“TITULO TERCERO

Poder Legislativo

Art. 49. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en un Congreso general dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

...

De las atribuciones y restricciones del Congreso

Art. 79. Corresponde al Congreso nacional.

...

VII.- Aprobar o reprobado toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.”²⁴

Segundo proyecto de Constitución Federal

“TÍTULO VI

Organización del poder legislativo general

Diciembre 5 de 1842

Art. 34. El ejercicio del Poder legislativo general se deposita en un Congreso nacional dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

...

TÍTULO IX

De las atribuciones y restricciones del Congreso

Art. 70. Corresponde exclusivamente al Congreso nacional:

...

VII. Aprobar o reprobado toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras, y señalar para ellos anticipadamente las bases, cuando fuere conveniente, por calificación del mismo Congreso.”²⁵

g. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa, establecida conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842; sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, con arreglo a los mismos decretos el 12 de junio de 1843; y, publicadas por Bando Nacional el 12 del mismo mes y año, en sus artículos 25 y 66, fracción IX, decían que el Poder Legislativo se

²⁴ *Idem.*, pp. 316 y 320.

²⁵ *Idem.*, pp. 380 y 386.

depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. **La facultad de aprobar los tratados internacionales estaba en manos del Congreso**, como se aprecia a continuación:

“TITULO IV

Poder Legislativo

Art. 25. El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes.

...

Art. 66. Son facultades del Congreso

...

IX. Aprobar toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras.²⁶

h. El proyecto de Constitución de 1857, en sus artículos 53, 54, 55 y 64, punto 8º, determinaba que el Poder Legislativo radicaba en una asamblea denominada Congreso de la Unión integrado por diputados, es decir, se proponía un sistema legislativo unicameral. **La facultad de aprobar los tratados internacionales estaba a cargo del Congreso de la Unión**, según se anota en seguida:

“SECCIÓN PRIMERA

Del poder legislativo

Art. 53.- Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará: ‘Congreso de la Unión.’

Art. 54.- El congreso de la Unión se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

Art. 55.- Se nombrará un diputado por cada treinta mil habitantes o por fracción que pase de quince mil.

...

Art. 64.- El congreso tiene facultad:

...

8º.- Para aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el ejecutivo.²⁷

i. La Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821. (Constitución de 1857), en sus artículos 51, 52, 53 y 72, fracción XIII, establecía que el

²⁶ *Idem.*, pp. 410, 414 y 415.

²⁷ *Idem.*, pp. 561-563.

Supremo Poder Legislativo se depositaba en una asamblea denominada Congreso de la Unión integrado por diputados, es decir, se estableció un sistema legislativo unicameral. **La facultad de aprobar los tratados internacionales estaba a cargo del Congreso de la Unión**, a tenor de lo que se indica:

“SECCIÓN I.

Del poder legislativo

Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

PÁRRAFO I

De la elección e instalación del Congreso.

Art. 52. El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por ciudadanos mexicanos.

Art. 53. Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil...

PÁRRAFO III

De las facultades del congreso

Art. 72. El congreso tiene facultad:

XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.”²⁸

Así las cosas, cabe señalar que desde la constitución de 1814 hasta la promulgación de la Constitución de 1857, tradicionalmente la facultad de aprobar los tratados internacionales había estado en manos del Congreso, ya sea que éste estuviera integrado solo por Diputados o también por Senadores.

Sin embargo, esa tradición cambió con las reformas Constitucionales del 13 de noviembre de 1874, entre las cuales se encuentran las ocurridas a **los artículos 51 y 72, B, fracción I Constitucionales.**

La reforma del artículo 51 Constitucional reestableció el sistema legislativo bicameral integrado por diputados y senadores, a saber:²⁹

“TÍTULO TERCERO

SECCION I

²⁸ *Idem.*, pp. 614-615 y 617-618.

²⁹ Cabe apuntar que la reforma Constitucional por la cual se restableció el Senado tuvo muchas dificultades para lograrse, pues en las sesiones celebradas para aprobar dicha reforma, fueron diversos los diputados que se opusieron a reintegrar el Senado al Poder Legislativo. Su oposición se fundamentaba, principalmente, en que el Senado había desaparecido de la Constitución de 1857, porque en vez de ser un apoyo para el país, se había convertido en la cuna de aristócratas adinerados y un obstáculo para la Cámara de Diputados en la creación de leyes. Para tener más información sobre la restauración del Senado, recomendamos la siguiente obra: *La restauración del Senado 1867-1875*, Compilación y Glosas del Dr. Roberto Casillas, Introducción del Lic. Miguel Alatríste de la Fuente, Cotejo de Textos y Notas del Mtro. Luis Muro y el Epílogo del Dr. José Barragán Barragán, México, Senado de la República, LIII Legislatura, Serie Biblioteca del Senado, 1985.

Del Poder Legislativo

*Art. 51. El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.*³⁰

Por otro lado, **la reforma del numeral B, fracción I del artículo 72 Constitucional**, otorgó por primera vez al Senado la facultad de aprobar los tratados internacionales, como se aprecia a continuación:

“Art. 72.- ...

B.- Son facultades exclusivas del Senado:

*I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.*³¹

La explicación que existió para justificar que esa atribución estuviera en manos del Senado, se dio durante la sesión del 20 de octubre de 1873, y fue la siguiente:

“Se puso a discusión la siguiente fracción correspondiente a las facultades exclusivas del Senado.

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras.

El C. (Julio) Zárate.- Me tomo la libertad de interpelar a la Comisión para que se sirva decirme las razones que ha tenido para consultar como facultad exclusiva del Senado la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas que se celebren con las naciones extranjeras y no consultarlas como facultad común de los cuerpos colegisladores.

El C. Presidente.- Tiene la palabra el C. (Rafael) Dondé.

El C. Dondé.- La Comisión complace con gusto al C. Zárate, contestando que como él sabe perfectamente, el Senado representa la entidad federativa, y siendo los tratados y convenciones cosa que obliga a toda la nación, muy natural ha parecido a la Comisión que quien apruebe estos tratados, sea la Cámara de Senadores y no la de Diputados. La Comisión ha encontrado también que estas son las prácticas de las naciones que se rigen de la misma manera que nosotros. Por estas razones, consulta la Comisión que ésta sea facultad exclusiva de la Cámara de Senadores.

*En votación económica, se declaró con lugar a votar la anterior fracción.*³²

De lo anterior, se advierte que fueron dos los motivos por los cuales se otorgó al Senado la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales:

1. Como los tratados internacionales concernían a toda la Nación, y el Senado representaba a toda la Federación, entonces el Senado es quien debía aprobarlos; y

³⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, p. 698.

³¹ *Idem.*, pp. 702 y 703.

³² *La restauración del Senado 1867-1875*, Compilación y Glosas del Dr. Roberto Casillas, Introducción del Lic. Miguel Alariste de la Fuente, Cotejo de Textos y Notas del Mtro. Luis Muro y el Epílogo del Dr. José Barragán Barragán, México, Senado de la República, LIII Legislatura, Serie Biblioteca del Senado, 1985, pp. 416 y 417.

2. Porque esa era la práctica que habían seguido otras naciones, que se regulaban de la misma manera que México.

Más adelante nos enfocaremos a estudiar si actualmente son sostenibles los motivos de referida reforma, así como a determinar si es conveniente que esa atribución siga en manos de una sola Cámara, o bien, si es preferible reasignarla al Congreso de la Unión.

Entre tanto, analizaremos el procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados de la fracción I del artículo 76 Constitucional, publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917, con el objeto de exponer las razones que tuvieron los legisladores del Constituyente Originario, para ceder al Senado la facultad de aprobar los convenios internacionales.

2.2 Procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados de la fracción I del artículo 76 Constitucional, publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917

El 1º de diciembre de 1916 se dio lectura al proyecto de Constitución propuesto por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el cual contenía la fracción I del artículo 76, en los siguientes términos:³³

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

*I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.”*³⁴

A dicho proyecto, le recayó el dictamen correspondiente el 11 de enero de 1917, en cuyo contenido se advertía esto:

*“El artículo 75 complementa las disposiciones sobre presupuestos y los artículos 74 y 76 determinan las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente.”*³⁵

Así las cosas, el único argumento para justificar que el Senado tuviera la facultad de aprobar los tratados internacionales, fue que esa era una atribución exclusiva de dicha Cámara. Posteriormente, se discutió el dictamen sin que tampoco se dijera algo al respecto. Finalmente, fue sometido a votación, aprobándose por unanimidad de 15 votos:

“El C. Secretario: Se van a votar los artículos 74, 75, 76, menos la fracción VIII, y los artículos 77, 78, 79, exceptuando la fracción II, y el artículo 93.

(Se procedió a la votación)

El C. Secretario: La Presidencia suplica a los ciudadanos diputados que no abandonen el salón, sino que, por el contrario, pasen a ocupar sus asientos. (Voces:

³³ Cabe mencionar que el texto del artículo transcrito era igual que el reformado el 13 de noviembre de 1874; es decir, nuevamente se consideró al Senado para asumir la atribución exclusiva de aprobar los tratados internacionales.

³⁴ Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 6 de diciembre de 1916., p. 355.

³⁵ Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 11 de enero de 1917.,p. 227.

*¡Nadie lo abandona!) Los artículos a discusión fueron aprobados por unanimidad de 151 votos. (Voces: ¡Muy bien! ¡Muy bien!)*³⁶

De esa manera, es como se aprobó la fracción I del artículo 76 Constitucional, que se publicó en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917, en los siguientes términos:

“Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

*I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.*³⁷

Al respecto, debemos comentar que los legisladores integrantes de la Comisión que elaboró el dictamen de la fracción I del artículo 76 Constitucional, tenían la tarea de explicar los motivos para ceder al Senado la atribución de aprobar los tratados internacionales, sin embargo, solo dijeron que se trataba de una facultad exclusiva de esa Cámara.

³⁶ Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 15 de enero de 1917., p. 341.

³⁷ Diario Oficial de fecha 5 de febrero de 1917., p. 155.

3. EVOLUCION HISTÓRICA DEL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 133 de la Constitución Federal –ademas del numeral 76, fracción I del mismo ordenamiento jurídico–, es el otro dispositivo que contempla la facultad exclusiva del Senado de aprobar los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República.

Al respecto, procedemos a indagar en los antecedentes nacionales e internacionales, con el objeto de conocer su evolución en diversos documentos jurídicos.

3.1 Antecedentes nacionales del artículo 133 Constitucional, previos a la Constitución Federal de 1917

a. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en su artículo 237 decía:

*“Artículo 237. Entretanto que la Representación nacional, de que trata el capítulo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la Constitución permanente de la Nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendra dedecho para reclamar las infracciones que notare.”*³⁸

b. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, en sus artículos 1º y 2º indicaba:

“Artículo 1. Desde la fecha en que se publique el presente reglamento, queda abolida la constitución española en toda la extensión del imperio.”

*“Artículo 2. Quedan, sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de nuestra independencía.”*³⁹

c. El Acta constitutiva de la Federación Mexicana fechada en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824, en su artículo 24 preveía:

*“24. Las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general...”*⁴⁰

d. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, en su artículo 161, fracción III, refería:

³⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, p.57.

³⁹ *Idem.*, pp. 125-126.

⁴⁰ *Idem.*, p. 158.

“161. Cada uno de los Estados tiene la obligación: ... III. De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera.”⁴¹

e. El artículo 22 del voto particular de Mariano Otero de 5 de abril de 1847, emitido respecto del Acta constitutiva y de reformas del mismo año, describía:

“Art. 22.- Publicada esta Acta de reformas, todos los Poderes Públicos se arreglarán a ella. El Legislativo general continuará depositado en el actual Congreso hasta la reunión de las Cámaras. Los Estados seguirán observando sus Constituciones particulares, y conforme a ellas renovararán sus Poderes en los plazos y términos que ellas designen.”⁴²

f. El acta constitutiva y de reformas de 18 de mayo de 1847, en su artículo 30 señalaba:

“Art. 30.- Publicada esta Acta de reformas, todos los Poderes públicos se arreglarán a ella. El Legislativo general continuará depositado en el actual Congreso hasta la reunión de las Cámaras. Los Estados continuarán observando sus Constituciones particulares, y conforme a ellas renovararán sus poderes.”⁴³

g. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana dado en el Palacio Nacional el 15 de mayo de 1856, en su artículo 125 citaba:

“Art. 125. Se derogan los estatutos de los Estados y Territorios en lo que se opongan a éste.”⁴⁴

h. El comunicado de José María Lafragua a los gobiernos estatales, en el que les envió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 20 de mayo de 1856, comunicado que en el vigésimo párrafo establecía:

“El Gobierno ha debido obrar conforme con la situación en que se encuentra colocado; y por lo mismo se promete que los pueblos vean el sistema administrativo que establece, si no como una obra perfecta, porque no lo es seguramente, a lo menos como un testimonio auténtico del empeño con que quiere combinar los principios de libertad y progreso con los de justicia, orden y moralidad. Corta será la duración del Estatuto, porque la Constitución vendrá muy en breve a decidir definitivamente de la suerte de la nación; mas entre tanto habrá una norma segura que guíe a las autoridades y a los ciudadanos; que marque a las primeras la órbita de sus facultades y a los segundos la de sus derechos; que señale a aquéllas sus deberes y a éstos sus obligaciones, y que asegure a las unas el respeto y la obediencia de la sociedad, y garantice a los otros contra los excesos de arbitrariedad y contra el extravío de las pasiones.”⁴⁵

i. El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856, en su artículo 123 versaba:

⁴¹ *Idem.*, p. 191.

⁴² *Idem.*, p. 472.

⁴³ *Idem.*, p. 476.

⁴⁴ *Idem.*, p. 517.

⁴⁵ *Idem.* p. 524.

“Art. 123.- Esta constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del congreso, serán la ley suprema en toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”⁴⁶

j. La Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857, en su artículo 126 asentó la misma redacción del proyecto antes mencionado.

k. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865, en su artículo 80 contemplaba:

“Art. 80. Todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren se arreglarán a las bases fijadas en el presente Estatuto, y las autoridades quedan reformadas conforme a él.”⁴⁷

Ahora bien, todos los antecedentes a que hemos hecho alusión forman parte de los cimientos del artículo 133 Constitucional, pues tienen una estrecha relación con el principio de supremacía constitucional que está inserto en tal dispositivo, y sobre el cual nos referiremos más adelante.

3.2 Antecedente internacional del artículo 133 Constitucional. Constitución de los Estados Unidos de América de 1787

El antecedente internacional más semejante al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo encontramos en el numeral 6, inciso 2) de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, el cual dispone lo siguiente:

“Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.”⁴⁸

Tal y como se vislumbra, este antecedente es el que tiene mayor similitud con nuestro artículo 133 Constitucional, ya que la redacción es muy similar y ambos contemplan a la Constitución como ley suprema.

A continuación, analizaremos y comentaremos el procedimiento legislativo del artículo 133 Constitucional, aprobado el 5 de febrero de 1917.

⁴⁶ *Idem.*, p. 572.

⁴⁷ *Idem.*, p. 680.

⁴⁸ Constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787, publicación del servicio informativo y cultural de los Estados Unidos de América, *Cit. Pos.* Ruperto Patiño Manffer en la obra: *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 1994, (4ª ed.), LV Legislatura, Tomo XII, artículos 123-136, p. 1176.

3.3 Procedimiento legislativo de aprobación del artículo 133 Constitucional, publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917

Antes de desarrollar este punto, resulta idóneo comunicar dos datos importantes. El primero consiste en que en el Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza, el 1º de diciembre de 1916, no estaba incluido el actual artículo 133 Constitucional. El segundo dato, se refiere a que dicho artículo se anexó en el dictamen presentado por la 2ª Comisión de Constitución, el 21 de enero de 1917, sólo que en ese momento tenía asignado el número 132.

Aclarado lo anterior, es momento de analizar el proceso de aprobación que tuvo el actual artículo 133 Constitucional.

Como ya se dijo, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, presentó el Proyecto de Constitución de fecha 1º de diciembre de 1916. Dicho proyecto fue estudiado por diversas Comisiones de la Cámara de Diputados. Entre ellas, la 2ª Comisión de Constitución, el 21 de enero de 1917, en la 54ª sesión ordinaria, presentó el dictamen en el que fue adicionado el artículo 132 Constitucional, dictamen que en la parte conducente indicaba:⁴⁹

“Ciudadanos Diputados:

El presente dictamen contiene los artículos 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131 y 132 que forman el título 6º sobre prevenciones generales; el 133 que hace el título 7º sobre reformas a la Constitución, y el 134, que es el único del título 8º sobre la inviolabilidad de la Constitución. (Las negrillas son propias)

El proyecto de reformas suprime los artículos 12 y 126 de la Constitución de 1857.

...

...

Más importante aún es el artículo 123 (sic) de la Constitución de 1857,⁵⁰ también suprimido en el proyecto, que establece la supresión de la Ley Constitucional, de las leyes emanadas de ésta y de los tratados hechos por el Ejecutivo con aprobación del Congreso. La ley americana, en un precepto análogo, hace uso de la expresión enérgica, diciendo que leyes como éstas son la ley suprema de la tierra. Así es entre nosotros también, y el artículo suprimido, además de esa grandiosa declaración, constituye la salvaguardia del pacto federal y su lugar preferente respecto de las Constituciones locales, pues autoriza a los jueces para ceñirse a aquél, a pesar de disposiciones en contrario que pueda haber en éstas.

⁴⁹ Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 21 de enero de 1917, p. 545 y 546.

⁵⁰ Consideramos que al haber hecho la mención de “Más importante aún es el artículo 123 de la Constitución de 1857”, la 2ª Comisión de Constitución cometió un error, toda vez que el artículo que contemplaba el principio de supremacía Constitucional en la Constitución de 1857 era el 126, más no el 123. Tal vez el error radicó en el hecho de que en el proyecto de Constitución de 1857, el principio de supremacía Constitucional estaba inserto en el artículo 123.

La Comisión ha recogido el artículo y se ha permitido incluirlo en el número 132.

Artículo 132. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las disposiciones en contrario que queda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”* (Las negrillas son propias)

Posteriormente, en la 62ª sesión ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide, el 25 de enero de 1917, se listó a votación, entre otros artículos, el 132 Constitucional (ahora 133), según se advierte a continuación.

“ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE PERÍODO ÚNICO. QUERÉTARO, 25 DE ENERO DE 1917 TOMO II-NUM. 75 62A. SESIÓN ORDINARIA

Celebrada en el teatro Iturbide la noche del jueves 25 de enero de 1917

SUMARIO

1.- *Abierta la sesión, se procede a la votación de la fracción II del artículo 115, que es desechada. Lo mismo pasa con la adición al artículo 117.*

2.- *Son reservados para su votación los artículos 118, 119, 120, 121 y 122.*

3.- *Son leídos, discutidos algunos, y reservados para su votación los artículos 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131, **132**, 133 y 134.* (Las negrillas son propias)

DEBATE

Presidente del C. ROJAS LUIS MANUEL

1.....

- *El C. prosecretario Bojórquez: Hay una asistencia de 128 ciudadanos diputados. Hay quórum.*

- *El C. presidente: Se abre la sesión.”*⁵¹

El mismo 25 de enero de 1917, después de haber discutido y votado diversos artículos, se procedió con el 132 Constitucional, como a continuación se advierte:

“El artículo 132 dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los trabajos(sic)⁵² hechos o que se hicieran por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la unión. Los

⁵¹ Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 25 de enero de 1917, p. 695.

⁵² Es motivo de un breve comentario el hecho de que el artículo aprobado el 25 de enero de 1917 contenía la palabra “trabajos”, cuando lo correcto era tratados, situación que no fue notada por algún diputado al momento se someterse a discusión, sin embargo, podemos afirmar que ese error se subsanó antes de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, pues ya no se advirtió con posterioridad.

jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en lo contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados. (Las negrillas son propias)

Está a discusión. ¿No hay quien haga uso de la palabra? Se reserva para su votación.

...

Se va a proceder a la votación de los artículos 118 al 128 y del 130 al 134, suplicándose a los ciudadanos diputados no abandonen el salón y guarden compostura durante el acto de recogerse la votación.

(Se procede a la votación.) - El C. secretario: Los artículos anteriores fueron aprobados por unanimidad de 154 votos, con excepción del 123 que fue aprobado por 148 de la afirmativa contra 6 de la negativa, que corresponde a los ciudadanos Céspedes, Fajardo, Ibarra, Leija, Palma y Rodiles Saúl, y del 128, que se aprobó por 153 votos de la afirmativa contra el del ciudadano Zavala Pedro R.

- El C. presidente, a las 10.45 p.m.: Se levanta la sesión para constituirse el Congreso en sesión secreta.⁵³

Así las cosas, el 25 de enero de 1917, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad de votos el artículo 132 Constitucional, al cual le correspondió en definitiva el número 133 al publicarse en el Diario Oficial del 5 de febrero de 1917, cuyo texto final fue el siguiente:

*“Art. 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieran por el Presidente de la República, **con aprobación del Congreso**, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados⁵⁴.” (Las negrillas son propias)*

Tal numeral dispone que los tratados internacionales hechos y que se hicieran por el Presidente de la República, deben ser aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por ambas Cámaras: la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Ahora bien, independientemente de la conclusión que nos arroje la presente investigación, cabe indicar que al concederle esa facultad en el artículo 133 al Congreso de la Unión, el constituyente originario incurrió en una antinomia, ya que la fracción I del artículo 76 Constitucional, daba la misma atribución de aprobar los tratados, pero al Senado de la República.

Dicho en otras palabras, la Constitución de 1917 contenía dos

⁵³ Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 25 de enero de 1917, p. 701

⁵⁴ Diario Oficial del 5 de febrero de 1917, p. 160.

artículos que preveían la facultad de aprobar los tratados internacionales, el 76, fracción I y el 133, sin embargo, el primero de ellos otorgaba esa atribución al Senado de la República, en tanto que el segundo se la concedía al Congreso de la Unión, generándose con ello una contradicción entre dos artículos de la misma jerarquía.

No obstante lo anterior, el descuido se subsanó con la reforma que tuvo el artículo 133 Constitucional el 18 de enero de 1934, pues se unificó el criterio de la fracción I, del numeral 76 del mismo ordenamiento, al darle al Senado la facultad de aprobar los tratados internacionales.

En seguida, compararemos el texto del artículo 133 Constitucional aprobado el 5 de febrero de 1917, con la reforma que tuvo lugar el 18 de enero de 1934.

3.4 Cuadro comparativo del artículo 133 Constitucional con su reforma del 18 de enero de 1934

Texto del 05 de febrero de 1917	Texto reformado el 18 de enero de 1934
<p>Art. 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieran por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.</p>	<p>Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.</p>

De la comparación anterior, se desglosa lo siguiente:

1. Se adicionó el mandato “*que estén de acuerdo con la misma*”. De esa manera se confirmó el principio de supremacía de la Constitución sobre los tratados y las leyes federales,

2. Se sustituyeron los términos “*hechos y que se hicieren*” por la expresión “*celebrados y que se celebren*”. Consideramos que esta reforma no tiene relevancia en el fondo del artículo 133 Constitucional, sin embargo, no podemos negar que se mejoró la redacción del artículo, y

3. Fue sustituido el Congreso de la Unión por el Senado en la facultad de aprobar los tratados internacionales.

Esta última modificación es la que constituye la esencia de la presente investigación, de tal manera que a continuación estudiaremos el procedimiento de reforma ocurrido el 18 de enero de 1934.

3.5 Procedimiento legislativo de reforma del artículo 133 Constitucional, de 18 de enero de 1934

En la Cámara de Senadores

El 28 de octubre de 1933, las Comisiones Unidas, Primera de Relaciones Exteriores y Segunda de Puntos Constitucionales, comunicaron a la Asamblea de la Cámara de Senadores, que el Ejecutivo Federal les había enviado un Proyecto de Ley de Nacionalidad y Naturalización. Agregaron que para estar en posibilidades de expedir esa ley, era indispensable reformar la constitución en sus artículos 30, 37, 73 y 133, según se advierte en la parte inicial del dictamen, que a continuación se transcribe:

“El Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha enviado a los miembros de las Comisiones Primera de Relaciones Exteriores y Segunda de Puntos Constitucionales que suscriben, un Proyecto de Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Para llevar a cabo la expedición de esta Ley se hace indispensable la reforma de los artículos 30, 37, 73 y 133 de la Constitución Federal, reformas que por otra parte han sido ya sometidas a estudio de esta misma Comisión; estas dos circunstancias, unidas a la conveniencia indiscutible de que esta Ley entre en vigor lo más pronto posible, obligan a las Comisiones ponentes a proponer la reforma de los artículos Constitucionales ya citados.

Como el asunto reviste caracteres múltiples, a continuación vamos a

*permitirnos hacer algunas explicaciones sobre los motivos fundamentales que hemos tenido en cuenta al proponer esas reformas. ...*⁵⁵

En ese dictamen fueron expresados clara y detalladamente los argumentos para reformar los artículos 30, 37 y 73 Constitucionales, los cuales estaban relacionados con la expedición de la aludida Ley de Nacionalidad y Naturalización.⁵⁶

No obstante, al momento de explicar los motivos para modificar el artículo 133 Constitucional, las Comisiones Unidas solo dijeron que la reforma era más al texto que a su contenido, y que tenía por objeto establecer claramente la supremacía constitucional sobre los tratados y las leyes federales, como se aprecia en seguida:

“Comentemos por último la reforma al artículo 133, que dice:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constitución o leyes de los Estados.

*La reforma de este artículo es más al texto que a su contenido. El artículo actualmente en vigor no especifica que los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes expedidas por el Congreso, serán la Ley Suprema de la Unión, siempre que estén de acuerdo con la misma. Por eso hemos creído conveniente hacer esta salvedad, pues en caso de conflicto entre las disposiciones contenidas en un tratado internacional y las de la propia Constitución, sería difícil, teniendo a la vista los textos Constitucionales únicamente decidir cual de las dos disposiciones debe prevalecer. Por esto de una manera clara establecemos en este artículo la supremacía de la Constitución.*⁵⁷(Las negrillas son propias y forman parte de la transcripción)

Este fue el argumento que las Comisiones Unidas utilizaron para justificar que la reforma del artículo 133 Constitucional, era necesaria para expedir la Ley de Nacionalidad y Naturalización, pero como puede observarse, el argumento no tuvo relación alguna con la expedición de esa ley, y menos aún con el asunto de fondo que sustituye al Congreso de la Unión por el Senado en la aprobación de tratados internacionales.

Dicho en otras palabras, el dictamen careció de los razonamientos lógico-jurídicos que vincularan la reforma del artículo 133 Constitucional, con la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Pero sobretodo, en la reforma del artículo 133 Constitucional hubo

⁵⁵ Diario de debates de la Cámara de Senadores de 28 de octubre de 1933, publicación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, México, p. 6.

⁵⁶ Los argumentos pueden consultarse en el Diario de Debates de la Cámara de Senadores de 28 de octubre de 1933.

⁵⁷ *Idem.*, p.8.

una circunstancia aún más grave. El artículo propuesto por las Comisiones Unidas, además de contener la adición relativa a “*que estén de acuerdo con la misma*” y la reforma “*celebrados y que se celebren*”, también incluía una tercer reforma muy trascendente en cuando al fondo. Esta versaba en que el Congreso de la Unión ya no aprobaría los tratados internacionales, sino que esa facultad estaría en manos de la Cámara de Senadores, excluyendo con ello cualquier participación de la Cámara de Diputados, como se resalta a continuación:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado....

Ahora bien, no obstante la gran trascendencia de la modificación referida, el Senado aprobó las reformas sin aducir algo al respecto, y acordó enviar la iniciativa a la Cámara de Diputados, a saber:

“Estados Unidos Mexicanos.- Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.- México.

CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Presente.

Para los efectos Constitucionales, enviamos a ustedes anexo a este oficio, en dieciocho fojas útiles, el expediente y la Minuta de Ley de Reformas a los artículos 30, 37, 73 y 133 de la Constitución Federal.

Reiteramos a ustedes la seguridad de nuestra atenta y distinguida consideración.

México, D.F., a 31 de octubre de 1933.- J. Campero, S.S.- R.T. Loaiza.- Recibo, y a la Comisión de Puntos Constitucionales en turno, e imprímase.”⁵⁸

La Ley de Reformas a los artículos 30, 37, 73 y 133 Constitucionales fue recibida por la Cámara de Diputados, encomendándose a la Primera Comisión de Puntos Constitucionales la elaboración del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, debemos comentar que los senadores integrantes de las Comisiones Unidas, debieron haber explicado porqué se sustituía al Congreso de la Unión por el Senado en la facultad de aprobar los convenios internacionales. Opinamos que al menos debieron decir que la reforma se hacía para unificar criterios con el artículo 76, fracción I Constitucional, sin embargo, no hubo argumento o explicación alguna al respecto, todo pasó subrepticio.

En virtud de lo anterior, podemos concluir que el dictamen de reforma del artículo 133 Constitucional presentado por las Comisiones Unidas, Primera de Relaciones Exteriores y Segunda de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, careció de la motivación correspondiente a la reforma que estaba sosteniendo, en primera porque las razones que se formularon no tuvieron relación alguna con la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, y en segunda, porque no existieron los razonamientos

⁵⁸ Diario de debates de la Cámara de Senadores de 9 de noviembre de 1933, pp. 2 y 3.

para justificar la sustitución del Congreso de la Unión por el Senado en la atribución de aprobar los tratados internacionales.

En la Cámara de Diputados

El 19 de diciembre de 1933, la Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, comunicó al Pleno que el Ejecutivo de la Unión solicitó a la legisladora una iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización, para lo cual los Senadores determinaron que era indispensable reformar los artículos 30, 37, 73 y 133 Constitucionales, tal y como se advierte en seguida:

“El Ejecutivo de la Unión, envió a la H. Cámara de Senadores del Congreso General una iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización que habrá de substituir a la que actualmente está en vigor; pero como para llevar a cabo la expedición de dicha Ley se necesita la reforma de las bases Constitucionales que deban sustentarla, dicha Cámara colegisladora aprobó las modificaciones pertinentes a los artículos 30 y 37 de la Constitución que directamente se refieren al asunto, así como las de los artículos 73 y 133 del mismo pacto fundamental, por las razones que oportunamente se harán constar. “Dichas reformas han pasado a esta Cámara para los efectos de su estudio, discusión y aprobación, en su caso; y para formar dictamen se turnó el expediente a la Comisión de Puntos Constitucionales que suscribe.

En cumplimiento de las determinaciones de Vuestra Soberanía, pasamos a formar dicho dictamen en la forma siguiente”⁵⁹

Una vez comunicado lo anterior, se presentó el dictamen correspondiente expresándose clara y detalladamente las razones para reformar los artículos 30, 37 y 73 Constitucionales, mediante un análisis profundo de los temas de nacionalidad y naturalización, puesto que la finalidad de las reformas era expedir una nueva Ley de Nacionalidad y Naturalización.⁶⁰

Sin embargo, al aludir a los motivos para modificar el artículo 133 Constitucional, dicha Comisión solo dijo que era obvia la reforma propuesta por la Cámara de Senadores, toda vez que era necesario asentar que los tratados internacionales son Ley Suprema, siempre y cuando no estén en pugna con la Constitución Federal:

“Es obvia la razón que se ha tenido en cuenta para reformar el artículo 133 de la Constitución en la forma propuesta por el Ejecutivo y que el Senado acepta, pues si bien es verdad que los tratados internacionales también son Ley Suprema de la Unión, esto es, en cuanto no estén en pugna con la Ley Fundamental que es la Constitución.”⁶¹

Este fue el único razonamiento del dictamen de la Primera Comisión

⁵⁹ Diario de debates de la Cámara de Diputados de 19 de diciembre de 1933, p. 12

⁶⁰ Los argumentos pueden consultarse en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 19 de diciembre de 1933.

⁶¹ *Idem.*, p. 15.

de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, para justificar que la reforma del artículo 133 Constitucional era necesaria para expedir la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Pero como puede observarse, el argumento no tuvo relación alguna con la expedición de esa ley.

Lo anterior permite hacer la siguiente comparación: al igual que en el Senado, el dictamen presentado en la Cámara de Diputados careció de los razonamientos lógicos jurídicos que vincularan la reforma del artículo 133 Constitucional, con la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, y menos aún los hubo en cuanto a la sustitución del Congreso por el Senado en la aprobación de tratados internacionales.

Aunado a lo anterior, al no haber formulado más razonamientos sobre la reforma del artículo 133 Constitucional, resulta evidente que los miembros de la Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, no tomaron en cuenta que con dicha reforma, se estaba cediendo totalmente al Senado la facultad para aprobar los tratados internacionales, excluyendo cualquier participación de la Cámara de Diputados.

A pesar de la importancia de la modificación referida, se sometió a discusión y aprobación el proyecto de reformas a los artículos 30, 37, 73 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que fueron votados y aprobados por unanimidad el 18 de diciembre de 1933, sin mayor consideración, como se advierte en seguida:

“Por las razones expuestas sometemos a Vuestra Soberanía, para su discusión, y aprobación en su caso, el siguiente Proyecto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo único. Se reforman los artículos 30, 37, 73, fracción XVI, párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

...

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- México, D. F., a 18 de diciembre de 1933.- El presidente de la 1a. Comisión de Puntos Constitucionales, E. Padilla.- Manuel Rueda Magro.

De primera lectura en votación económica se consulta si se dispensan todos los trámites para que entre desde luego a discusión. Los que estén por la afirmativa

sírvanse manifestarlo. Se dispensan los tramites. Están a discusión. No habiendo quien haga uso de la palabra, se procede a recoger la votación nominal. Por la afirmativa

El C. Prosecretario Antuna: Por la negativa. (Votación.)

El C. Prosecretario Gómez Fernando: ¿Falta algún ciudadano diputado por votar por la afirmativa?

El C. Prosecretario Antuna: ¿Falta algún ciudadano diputado por votar por la negativa? Se procede a recoger la votación de la Mesa. (Votación.)

*El C. Prosecretario Gómez: **Por unanimidad de 115 votos fue aprobado el proyecto de Decreto. Pasa al Senado para los efectos Constitucionales.***⁶² (Las negrillas son propias)

En virtud de lo anterior, podemos concluir que el dictamen de reforma del artículo 133 Constitucional presentado por la Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, -al igual que el presentado en el Senado-, careció de la motivación conveniente a la reforma que estaba sosteniendo, en primera porque las razones que se formularon no tuvieron relación alguna con la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, y en segunda, porque no existieron los razonamientos para justificar la sustitución del Congreso de la Unión por el Senado, en la atribución de aprobar los tratados internacionales.

Aprobación de la reforma del artículo 133 Constitucional por mayoría de los Estados de la República

Conforme al mandato del artículo 135 Constitucional, la reforma fue aprobada por 17 legislaturas de los Estados, a saber: “...

1ª Comisión de Puntos Constitucionales.

Honorable Asamblea:

La suscrita 1ª Comisión de Puntos Constitucionales, ha tenido a la vista la documentación que comprueba que las Legislaturas de Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, que hacen un total de 17, han tenido a bien dar su aprobación a la reforma de los artículos 30, 37, 73, y 133 de la Constitución Federal sancionada con anterioridad por el Congreso de la Unión.

Estiman los suscritos que una vez que se ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 135 Constitucional. Ha llegado el caso de hacer la declaratoria a que se refiere este precepto de nuestra Ley Fundamental para que quede modificado el

⁶² *Idem.*, pp. 15 y 16.

texto de la misma, por lo que tienen el honor se someter a al aprobación de Vuestra Soberanía el siguiente proyecto de declaratoria:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 Constitucional previa aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 30, 37, 73 fracción XVI y 133 de la Constitución Política de la República, en los siguientes términos:

...

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Sala de Comisiones de la cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- México, D.F., a 23 de diciembre de 1993.- Ezequiel Padilla.- Manuel Rueda Magro.- Luis Martínez Vertiz.

*En votación económica se pregunta si se aprueba. Los que están por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Aprobado.*⁶³

Finalmente, el 18 de enero de 1934 se publicó en el Diario Oficial el artículo 133 Constitucional con las reformas aprobadas, cuyo texto final fue el siguiente:

*“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*⁶⁴

Con dicha reforma, el artículo 133 Constitucional homologó el criterio contenido en el texto del 76, fracción I, del mismo ordenamiento jurídico, en el sentido de otorgar al Senado la facultad de aprobar los tratados internacionales. De esa manera es como se resolvió la discordancia que hasta entonces había subsistido.

Independientemente de lo anterior, no podemos dejar de señalar que hubo una total omisión de los legisladores, sobre los motivos que tuvieron para otorgar al Senado la atribución de aprobar los tratados internacionales, como quedó demostrado con toda claridad.

⁶³ Diario de debates de la Cámara de Diputados de 23 de diciembre de 1933, p. 43.

⁶⁴ Diario Oficial de 18 de enero de 1934, p. 207.

4. OPINIONES DOCTRINALES CON RELACIÓN A QUE LA APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES ESTÉ A CARGO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con la opinión de Ruperto Patiño Manffer,⁶⁵ la reforma al artículo 133 Constitucional consistente en que el Senado sea el facultado en aprobar los tratados internacionales, implica una limitación para el Presidente de la República en su atribución de celebrarlos. Ello es así, porque para respetar el texto constitucional, el titular del Poder Ejecutivo debe evitar celebrar tratados en materias cuya regulación sea exclusiva del Congreso de la Unión, pues de lo contrario, podría provocar que una autoridad haga caso omiso del tratado para no violar una ley, generándose así una responsabilidad internacional para el Estado Mexicano.

Para evitar lo anterior, el autor propone volver a encomendar al Congreso de la Unión la facultad de aprobar los tratados internacionales, asegurándose de esa manera la congruencia y armonía de los convenios frente a las leyes expedidas por ese órgano legislativo, ya que aunque hubiera incompatibilidad entre las disposiciones del tratado y las leyes expedidas por el Congreso, no sería problema, pues el primero tendría efectos derogatorios sobre el segundo, por haber intervenido en ambos casos el Congreso de la Unión.

En consonancia, el jurista Ernesto Enríquez Jr.⁶⁶ asegura que de llevarse a cabo una estricta interpretación gramatical del artículo 133 Constitucional vigente, el Presidente sólo podría celebrar tratados internacionales en materias exclusivas de la Cámara de Senadores y, en esa virtud, no tendría posibilidad de concluir un solo pacto internacional y casi todos los concertados hasta la fecha serían inconstitucionales, pues versan sobre materias exclusivas del Congreso de la Unión o de la Cámara de Diputados.

Aduce que esa interpretación haría nula la facultad presidencial de concertar convenios internacionales con la aprobación del Senado, lo que causaría que México se apartara de la convivencia internacional. Para evitar esa conclusión, el jurista propone una interpretación distinta, en el sentido de decir que los tratados inconstitucionales son aquellos que atentan contra una prohibición expresa contenida en la Constitución Federal.

Por su parte, la Maestra Elma del Carmen Trejo García⁶⁷ opina que es necesario hacer un estudio exhaustivo con el fin de determinar qué tanto

⁶⁵ Ruperto Patiño Manffer en la obra: *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 1994, (4ª ed.), LV Legislatura, Tomo XII, artículos 123-136, p.p. 1180 Y 1181.

⁶⁶ *Cit. Pos.*, Ruperto Patiño Manffer, *Idem.*, p. 1187.

⁶⁷ Trejo García, Elma del Carmen, *Op. Cit.*, p.p. 37 y 38.

debilita al federalismo y la división de poderes, el hecho de que los tratados internacionales sean aprobados solo por el Senado, tratándose de materias que sean competencia de las entidades federativas o del Congreso de la Unión.

Al respecto, concluye diciendo que el Senado “... *aporta una valiosa ayuda al Ejecutivo, aconsejándole sobre posibles repercusiones de la conducta del órgano encargado de las relaciones exteriores; o evitándole compromisos internacionales incómodos; o dando alternativas en otros casos, como el discutir las consecuencias de los tratados internacionales.*”

5. ARGUMENTOS QUE DEMUESTRAN QUE ACTUALMENTE NO SON SOSTENIBLES LAS RAZONES QUE LLEVARON A OTORGAR AL SENADO DE LA REPÚBLICA LA FACULTAD DE APROBAR LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Primer argumento

Como ya vimos, las únicas razones que existieron a lo largo de la historia, para justificar que el Senado tuviera la facultad de aprobar los tratados internacionales, fueron las siguientes:

- a) Porque como los tratados internacionales eran cosa que obligaba a toda la Federación, pues la facultad de aprobarlos debía ser para la Cámara que representara a la Federación, siento ésta la de Senadores, y
- b) Porque era una práctica que tenían diversos países en ese entonces.

En relacion con la primera explicación, debemos indicar que actualmente el Senado de la República no es el único encargado de las cuestiones que entrañan a la Federación.

Para comprobar lo anterior, presentamos un estudio constitucional de algunas de las atribuciones del Congreso de la Unión -por ser la entidad que a lo largo de la historia tuvo tradicionalmente la facultad de aprobar los tratados internacionales-, que arroja diversas atribuciones que inciden directamente en la Federación.

El artículo 29 Constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad de aprobar la suspensión de garantías que decreta el Presidente de la República, tal y como se advierte a continuación:

“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación,

pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.” (Las negrillas son propias)

De igual manera, **el artículo 73 Constitucional** además de las facultades para legislar en materia federal, prevé diversas atribuciones del Congreso de la Unión que inciden de manera directa en la Federación, tales como admitir nuevos Estados, declarar la guerra y conceder amnistías, a saber:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.”

Con los referidos ejemplos, queda demostrado que las cuestiones que atañen a la Federación no son exclusivas del Senado, ya que también corresponden al Congreso de la Unión, por lo que la primer razón que motivó la reforma de 1874, es actualmente insostenible.

Segundo argumento

Por lo que hace a la segunda explicación, es de hacer notar que actualmente ese argumento es indefendible, porque diversos países con un régimen legislativo similar al nuestro, compuesto por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, conceden al Congreso de la Unión la facultad de aprobar los tratados internacionales, como se indica en seguida:

ARGENTINA

“Artículo 44.- Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.”⁶⁸

“Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de

⁶⁸ <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/composicion.html>

Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía Constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía Constitucional.

...

24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y solo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.”⁶⁹

BOLIVIA

“Artículo 46.- El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.”⁷⁰

*“Artículo 59.- Son atribuciones del Poder Legislativo:
12. Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales.”⁷¹*

CHILE

“Artículo 42.- El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece.”⁷²

⁶⁹<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/atribuciones.html>

⁷⁰<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/composicion.html>

⁷¹<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/atribuciones.html>

⁷²<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/composicion.html>

“Artículo 50.- Son atribuciones exclusivas del Congreso:

Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

*En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 61, y...*⁷³

COLOMBIA

*“Artículo 114.- ... El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.”*⁷⁴

“Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por intermedio de ellas ejerce las siguientes funciones:

14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa.

*16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.”*⁷⁵

PARAGUAY

“Artículo 182.- DE LA COMPOSICIÓN

*El Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de senadores y otra de diputados.”*⁷⁶

“Artículo 202.- DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES

Son deberes y atribuciones del Congreso:

*9. aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder ejecutivo.”*⁷⁷

⁷³ <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/atribuciones.html>

⁷⁴ <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/composicion.html>

⁷⁵ <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/atribuciones.html>

⁷⁶ <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/composicion.html>

⁷⁷ <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/atribuciones.html>

REPÚBLICA DOMINICANA

“Artículo 16.- El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de la República, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados.”⁷⁸

“Artículo 37.-Son atribuciones del Congreso:

14. Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo.”⁷⁹

En virtud de lo anterior, se deja en claro que al día de hoy diversos países con sistemas legislativos bicamarales, como el nuestro, contemplan la atribución de aprobar los tratados internacionales a cargo del Congreso. De ahí que se colija, que actualmente en las naciones con sistemas legislativos bicamarales, la tendencia va encaminada a conceder dicha facultad al Congreso. De tal manera que la segunda razón que motivó la reforma en 1874, es igualmente rebatible.

Como conclusión al presente apartado, podemos afirmar que las causas que motivaron que la facultad de aprobar los tratados internacionales fuera asignada a la Cámara de Senadores, no se justifican hoy en día.

⁷⁸ <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/composicion.html>

⁷⁹ <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/atribuciones.html>

6. ARGUMENTOS QUE MOTIVAN QUE LA FACULTAD DE APROBAR LOS TRATADOS INTERNACIONALES DEBE ESTAR EN MANOS DE AMBAS CÁMARAS, ES DECIR, DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Primer argumento

De acuerdo con nuestra Carta Magna, el Congreso General está integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, que cuenta con múltiples atribuciones como las señaladas en el artículo 76 de dicho ordenamiento jurídico, las cuales pueden ser ejercidas por cualquiera de las Cámaras de manera indistinta, y deben tener la aprobación de ambas. Con ello, es de suponer que el constituyente originario, al otorgar tales potestades a ambas Cámaras, tuvo la intención de establecer un principio de igualdad legislativa entre las dos, respecto de las materias contenidas en el referido artículo.

Por otro lado, cabe indicar que tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores, tienen facultades exclusivas que están plasmadas en los numerales 74 y 76 constitucionales, respectivamente. Éstas sólo pueden ser ejercidas por la Cámara a la que le están asignadas y no requieren de la aprobación de la colegisladora. En estos casos, es claro que el constituyente originario no pretendió establecer el principio de igualdad legislativa entre las Cámaras –como sucedió con las facultades del Congreso General– sino más bien tuvo la intención de implantar un principio de pesos y contrapesos entre tales órganos, al concederles atribuciones que cada una ejercería de manera exclusiva.

Al respecto, una de esas atribuciones exclusivas es la que tiene la Cámara de Senadores de aprobar los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República.

Ahora bien, el problema surge por el hecho de que tales instrumentos pueden versar sobre casi cualquier materia⁸⁰, incluyendo las correspondientes a las facultades del Congreso General, pues es ahí donde se rompe el principio de igual legislativa establecido por el constituyente originario, toda vez que en el supuesto de que una ley federal –que es expedida por ambas Cámaras– sea total o parcialmente incompatible con las disposiciones de un tratado internacional –que es aprobado solo por la Cámara de Senadores– se aplicará el tratado por tener mayor jerarquía que la ley federal. Ello ocasiona la ejecución de disposiciones jurídicas aprobadas por una sola de las Cámaras, por encima

⁸⁰El Artículo 15 constitucional no autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

de normas sancionadas por ambas, fragmentándose de esa forma el referido principio de igualdad legislativa.

Así las cosas, las posibles soluciones que proponemos a la cuestión planteada, son las siguientes:

La primera se relaciona con las opiniones doctrinales vistas en el apartado 4, y consiste en que el Ejecutivo Federal celebre tratados internacionales solo sobre materias que le sean exclusivas a la Cámara de Senadores, sin embargo, ello sería una limitante para el Presidente de la República en su facultad de celebrar tratados internacionales, y por ende, se verían afectadas las relaciones de México con otras naciones.

Otra posible solución consiste en otorgar al Congreso de la Unión la facultad de aprobar los tratados internacionales. Así, aunque éstos contengan disposiciones incompatibles con las leyes federales, no se quebrantaría el principio de igual legislativa, pues en el proceso de aprobación estarían participando tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores.

Al conceder la referida facultad al Congreso de la Unión, se lograría mantener el equilibrio de atribuciones entre ambas Cámaras, siendo indispensable para ello modificar los artículos 76, fracción I, y 133 Constitucionales, en el sentido de sustituir el Senado de la República por el Congreso de la Unión en la facultad de aprobar los tratados internacionales.

Segundo argumento

La reforma al artículo 133 constitucional en el sentido de otorgar al Congreso de la Unión la potestad de aprobar los tratados internacionales, es una preocupación e inquietud cada vez mayor que diversos diputados han expresado mediante la presentación de iniciativas en ese sentido.

Tales son los casos de los entonces legisladores federales que integraron la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, entre las cuales tenemos la iniciativa presentada por Martí Batres Guadarrama en la sesión del 9 de octubre de 2001, en cuya exposición de motivos refirió que al llevar a cabo dicha reforma constitucional, se superarían las discusiones que tienen que ver con las opiniones que tienden a colocar a los tratados internacionales por encima de las leyes federales, a pesar de que los primeros son aprobados sólo por el Senado de la República y los últimos por el Congreso de la Unión⁸¹.

Por su parte, Uuc-Kib Espadas Ancona presentó en la sesión del 4 de abril de 2002 una iniciativa que contenía, entre otras reformas, la

⁸¹www.diputados.gob.mx/sia/coord/pdf/refconst_lviii/index/lviii.htm

relativa al artículo 133 constitucional, señalando que era necesario crear un equilibrio entre los poderes públicos mediante un fortalecimiento del Poder Legislativo, dotándolo de mecanismos que aumenten su capacidad planificadora, fiscalizadora y ratificadora sobre acciones y decisiones del Poder Ejecutivo. Explicó que ello no debe entenderse como una reducción de atribuciones del Poder Ejecutivo, sino más bien se trataba de una iniciativa que tenía por objeto el diseñar un contrapeso mayor en el Poder Ejecutivo que le obligue a observar estrictamente sus facultades, a rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Congreso de la Unión, ello por el bien de la República⁸².

Asimismo, en la sesión del 1º de abril de 2003, José Elias Romero Apis presentó una iniciativa de ley relacionada con la reforma del artículo 133 constitucional, refiriendo que consideraba importante conceder al Congreso de la República la potestad de aprobar los tratados internacionales, toda vez que era necesario disponer de una mayor participación del Congreso de la Unión en la celebración de los compromisos internacionales.

Agregó que en términos del principio de supremacía constitucional, los tratados internacionales están dotados de una jerarquía casi similar a la de la Constitución Federal, sin embargo, resaltó que su creación legislativa era mucho más sencilla que otra ley, pues demanda la ratificación de una sola Cámara, situación con la cual no estaba de acuerdo, considerando que tales instrumentos internacionales debería pasar por un proceso congressional casi como el de la reforma constitucional, lo cual tiene que aprobarse por ambas Cámaras.

De igual manera, afirmó que con la reforma al dispositivo aludido, se garantizaría que una disposición del Presidente de la República con la ratificación de una sola de las Cámaras, se sobreponga a las leyes aprobadas por ambas Cámaras e incluso a las aprobadas por los legislativos de los Estados⁸³.

Por otro lado, es de advertir que los legisladores integrantes de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, también se han ocupado de externar su preocupación de reformar el artículo 133 constitucional para conceder a ambas Cámara, es decir, al Congreso de la Unión, la atribución de aprobar los convenios internacionales celebrados por el Presidente de la República.

Tal es el caso, entre otras más, de la iniciativa presentada por el Diputado Alejandro Flores Mejía, en la cual expresó que al ser los tratados una fuente autónoma de obligaciones internacionales, que están revestidos de una gran importancia en el ámbito externo para nuestro país, es que se está a favor de que sea el Congreso de la Unión quien ratifique tales instrumentos internacionales.

⁸²*Ibidem*

⁸³*Ibidem*

Agregó que el sistema de pesos y contrapesos que prevé nuestra Constitución Federal, ha demostrado una gran eficacia para evitar la excesiva concentración de facultades en un solo poder. No obstante, indicó que la sola intervención del Senado en materia de relaciones exteriores, no constituía un contrapeso suficiente al actuar presidencial.

Asimismo, manifestó que la decisión de celebrar tratados internacionales recae sobre el Estado y en ese sentido, es la Cámara de Diputados la que representa a la Nación y a los ciudadanos mexicanos. Ello, asociado al hecho de que el Senado de la República se erige como representante del Pacto Federal, es que opinó que ambas Cámaras deben participar en la aprobación de los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo.

De igual manera, adujo que resultaba ilógico el hecho de que los tratados internacionales solo fueran aprobados por una sola de las Cámaras, cuando en ocasiones éstos requieren de modificaciones constitucionales o de leyes federales; o bien, que sea solo el Senado quien determine la conveniencia de aprobar un instrumento internacional que afectará a toda la federación, instituciones y niveles de gobierno.

Igualmente, afirma que más allá de la ratificación y obligatoriedad en que recaería el Estado al aceptar un determinado tratado, el incumplimiento de sus disposiciones conllevaría responsabilidades para todo el Estado, siendo necesario en ese caso la participación del Congreso de la Unión en la toma de decisiones, y no de una sola de las Cámaras⁸⁴.

Las anteriores, como ya dijimos, son algunas iniciativas que apoyan la idea de replantear la atribución de aprobar los tratados internacionales, en el sentido de que sean ambas Cámaras (Congreso de la Unión) las encargadas de ratificarlos y no solo el Senado de la República, y son argumentos que refuerzan la necesidad de llevar a cabo la citada reforma a nuestra Ley Suprema.

⁸⁴Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1684-I, jueves 3 de febrero de 2005.

CONCLUSIONES

1. El tratado internacional tiene aparte de sus significados, los de “convención”, “acuerdo”, “pacto”, “protocolo”, “estatuto”, “declaración”, “tratado”, etc.
2. De acuerdo con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, *“se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.*
3. Durante el siglo XIX los tratados internacionales se sustentaron en un mandato divino, que invocaban el nombre de Dios para garantizar el compromiso de las partes. Ello fue así porque ningún Estado podía invocar su derecho interno para obligar a la otra parte contratante, en virtud de que no había un principio jurídico internacional que los sujetase a observar el cumplimiento del convenio.
4. Con el transcurso del tiempo, los ordenamientos jurídicos internacionales superaron el fundamento divino y lo sustituyeron por el principio *“pacta sunt servanda”*, el cual dio sustento jurídico a la obligación de las partes contratantes para cumplir con los acuerdos internacionales celebrados.
5. La facultad del Senado de aprobar los tratados internacionales se encuentra consagrada en los artículos 76, fracción I, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6. En los antecedentes de la fracción I del artículo 76 Constitucional, los cuales datan del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, y llegan hasta la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se prevé la facultad de aprobar los tratados internacionales a cargo del Congreso General.
7. En los antecedentes del artículo 133 Constitucional que datan del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856 hasta la Constitución de 1917, se establecía que el órgano encargado de aprobar los tratados internacionales era el Congreso General.
8. Durante el procedimiento legislativo de la fracción I del artículo 76 Constitucional publicado el 5 de febrero de 1917, los integrantes de la Comisión que elaboraron el dictamen correspondiente, fueron omisos en indicar los motivos para otorgar al Senado la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales.

9. El artículo 133 Constitucional se reformó el 18 de enero de 1934, sustituyendo al Congreso de la Unión por el Senado de la República, en la facultad de aprobar los tratados internacionales, sin que las Comisiones encargadas del dictamen correspondiente, elaboraran argumento alguno para motivar o justificar la reforma.
10. Las únicas razones que existieron para otorgar al Senado de la República la facultad de aprobar los tratados internacionales, se esgrimieron el 13 de noviembre de 1874 y consistieron en que como los tratados internacionales conciernen a toda la Nación, y el Senado representa a toda la Federación, entonces a éste es a quien corresponde aprobarlos; y porque era una práctica que seguían otras naciones con regímenes similares a México.
11. Ambas razones son actualmente insostenibles pues las cuestiones que atañen a la Federación no son exclusivas del Senado, ya que también corresponden al Congreso de la Unión, y porque existen diversos países con sistemas legislativos bicamarales como nuestro país, que contemplan la atribución de aprobar los tratados internacionales a cargo del Congreso.
12. El Senado de la República, a través del ejercicio de su facultad de aprobar los tratados internacionales, podría estar violentando la igualdad legislativa prevista en el artículo 73 constitucional, pues las normas jurídicas de los tratados (que son aprobados por una sola Cámara) se aplican por encima de las normas de las leyes federales (que son competencia por ambas Cámaras).
13. Una solución a lo anterior, consiste en que el Ejecutivo Federal celebre tratados internacionales solo sobre materias que le sean exclusivas a la Cámara de Senadores. Sin embargo, ello coartaría la facultad del Presidente de la República de celebrar tratados internacionales y, por ende, se verían afectadas las relaciones de México con otras naciones. Otra solución consiste en otorgar al Congreso de la Unión la facultad de aprobar los tratados internacionales. De esta manera, aunque los tratados contengan disposiciones incompatibles con las leyes federales, no estaríamos en presencia de una violación de la igualdad legislativa entre las Cámaras, pues estarían participando ambas.
14. Son diversos los legisladores de la LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados, que presentaron iniciativas para conceder al Congreso de la Unión la potestad de aprobar los instrumentos internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal.
15. Para otorgar la referida facultad al Congreso de la Unión, sería indispensable modificar los artículos 76, fracción I y 133

Constitucionales, así como agregar una fracción al numeral 73 Constitucional, en los términos necesarios.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arellano García, Carlos. Primer curso de derecho internacional público, México, Ed. Porrúa, S.A., 2002, 5ª ed.
2. Becerra Ramírez, Manuel, Derecho internacional público, México, Ed. McGraw Hill, 1997.
3. Patiño Manffer, Ruperto, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 1994, (4ª ed.), LV Legislatura, Tomo XII, artículos 123-136.
4. La restauración del Senado 1867-1875, Compilación y Glosas del Dr. Roberto Casillas, Introducción del Lic. Miguel Alatraste de la Fuente, Cotejo de Textos y Notas del Mtro. Luis Muro y el Epílogo del Dr. José Barragán Barragán, México, Senado de la República, LIII Legislatura, Serie Biblioteca del Senado, 1985.
5. Seara Vázquez, Modesto, Del congreso de Viena a la paz de Versalles, México, Ed. Porrúa, S.A., 1980.
6. Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-1999, México, Ed. Porrúa, S.A., 1999, 2ª ed.
7. Trejo García, Elma del Carmen, “El procedimiento interno para la aprobación de un tratado internacional en México”, Servicio de Investigación y Análisis, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados, 2005.

DIARIOS DE DEBATES Y DIARIOS OFICIALES

1. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 06 de diciembre de 1916
2. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 11 de enero de 1917.
3. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 15 de enero de 1917.
4. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 21 de enero de 1917.
5. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 25 de enero de 1917.
6. Diario de Debates de la Cámara de Senadores de 28 de octubre de 1933.
7. Diario de Debates de la Cámara de Senadores de 9 de noviembre de 1933.
8. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 19 de diciembre de 1933.
9. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 23 de diciembre de 1933.
10. Diario Oficial del 5 de febrero de 1917.
11. Diario Oficial de 18 de enero de 1934.
12. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1684-I, jueves 3 de febrero de 2005.

LEGISLACIÓN

1. Ley Sobre la Celebración de Tratados.
2. Carta de las Naciones Unidas.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.
5. Pacto de la Sociedad de las Naciones Unidas.
6. Tesis: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Registro No. 192867, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Noviembre de 1999, Página 46, Tesis P. LXXVII/99.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

1. <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>
2. <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congresoatribuciones.html>
3. <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/composicion.html>
4. http://www.un.hn/documentos/estatuto_corte_internacional_de_justicia.pdf
5. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.htm
6. http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_internacional#Tipos
7. <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>
8. <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>
9. www.diputados.gob.mx/sia/coord/pdf/refconst_lviii/index/lviii.htm

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Marineyla Cabada Huerta*

*Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Relaciones intergubernamentales entre los poderes Legislativo y Judicial de la Federación

En el mes de diciembre de 1994, se llevó a cabo una relevante transformación del Poder Judicial de la Federación que permitiría la reubicación y fortalecimiento del mismo, respecto de los otros dos poderes federales. El 1° de enero de 1995, entraron en vigor las reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, que dieron vida a una nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano que hasta antes de dichas modificaciones a la Ley Fundamental, tenía un doble desempeño: el propiamente jurisdiccional como última instancia en el Juicio de Amparo en la resolución de la constitucionalidad de leyes impugnadas o bien, para llevar a cabo la interpretación directa de la Constitución; y, la de carácter eminentemente administrativo de los órganos y recursos del Poder Judicial Federal.

La inclusión de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad establecidas en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, cumplieron una de las pretensiones fundamentales de esta reforma al Poder Judicial, ya que mediante la facultad de conocer de estos nuevos recursos, se potenció la capacidad de la Suprema Corte de Justicia, asimilándola así funcionalmente a un tribunal constitucional.

A partir de esta nueva era del Poder Judicial Federal en México, se establecen también nuevas relaciones intergubernamentales entre los poderes constituidos del Estado y por lo tanto, podríamos hablar de un redimensionamiento del principio clásico de la división de los mismos. En este marco temático se inserta el objetivo central de este documento, el cual consiste en exponer algunos de los aspectos más relevantes de las interacciones que se han llevado a cabo entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, a partir de las renovadas atribuciones a cargo de este último, así como precisar determinadas circunstancias que no han hecho del todo llevadera la relación referida.

Antes de entrar propiamente al tema, vale la pena esbozar algunas de las principales innovaciones de la reforma constitucional del 1994, a fin de proveer al lector de un panorama general sobre el cual se ha desarrollado la relación jurídica y política entre el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Destaca como producto de la actividad reformadora del Constituyente Permanente inmediatamente iniciando el período presidencial del Dr. Ernesto Zedillo, la reducción del número de ministros de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, volviendo a la integración original establecida en 1917, de once ministros. Según Jorge Carpizo, “el enorme rezago de expedientes que se fue acumulando obligó en varias ocasiones a aumentar el número de ministros, que llegó a ser de 26, a permitir el funcionamiento de la Suprema Corte en pleno o en salas, a la creación de tribunales colegiados de Circuito a los cuales paulatinamente se les fue ampliando su competencia hasta casi tener el total del control de la legalidad. Todas las reformas fueron insuficientes, porque el rezago continuaba creciendo, hasta la reforma de 1988 que convirtió a la Suprema Corte en un tribunal constitucional. Entonces también se pensó en reducir el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia porque realmente no es conveniente ni necesario que un tribunal constitucional opere con un número crecido de miembros -26-. Sin embargo, en 1988 no se tocó este aspecto ante la resistencia de los propios ministros de la Suprema Corte, quienes en su mayoría estaban convencidos de los principales aspectos de esa reforma pero la condición -nunca dicha expresamente- para su anuencia, -ya que se supone que ellos propiciaron esa reforma-, fue precisamente que se conservara la integración de la Suprema Corte sin reducción alguna del número de los ministros.”¹

La compactación de la Suprema Corte obedeció, según la exposición de motivos de las reformas constitucionales, a que un número moderado de ministros ayudaría a lograr los beneficios buscados, es decir, la calificación y especialización de las labores encomendadas a los mismos en la defensa de la Constitución.

A pesar de la necesidad de este primer paso para la modernización del Poder Judicial, mucho se ha cuestionado sobre la forma utilizada para realizar los cambios estructurales requeridos en la Suprema Corte de Justicia, ya que mediante un artículo transitorio del decreto de reformas constitucionales se “liquidó”, por llamarlo de alguna forma laboral, a los ministros actuantes, los cuales poseían, por disposición constitucional expresa, inamovilidad en el cargo hasta que cumplieran la edad establecida para su retiro forzoso.

El Artículo Segundo Transitorio del decreto de reformas respectivo, dispuso que: “Los actuales ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto. Recibirán una pensión igual a la que para casos de retiro forzoso prevé el “Decreto que Establece las Causas de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.²

En realidad, el cambio y reducción de ministros era una condición necesaria para implementar el resto del contenido de la reforma constitucional y los mecanismos adoptados para tal fin, fueron más convencionales que legales,

¹ CARPIZO, Jorge. “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción Constitucional del 31 de diciembre de 1994”. *Boletín Mexicano de derecho Comparado*, año XXVIII, número 83, mayo-agosto de 1995. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México.

² *Diario Oficial de la Federación*. 31 de diciembre de 1994.

extendiéndoseles a los ministros actuantes que así lo desearan, la invitación a incorporarse al proceso de designación para la nueva integración de la Corte, disposiciones contenidas en los dos restantes párrafos de la norma transitoria en comento.

Aunque la renovación total de la Corte en 1995 ha sido muy criticada por teóricos que defienden la inamovilidad que constitucionalmente poseían los ministros, vale la pena destacar la siguiente aportación histórica de Felipe Tena Ramírez: “De hecho y a pesar de que el principio de la inamovilidad figuró en la Constitución desde 17 a 34, en varios períodos presidenciales ha habido oportunidad de renovar totalmente la Corte. Los ministros nombrados en 17 debían durar dos años, con lo cual su período concluyó con el presidencial de Carranza; a los siguientes correspondieron cuatro años, que coincidieron con el período de Obregón; los designados en 23 debían ser vitalicios, sin embargo la misma reforma dio oportunidad al Ejecutivo para cambiar por una sola vez a los ministros que ya eran inamovibles desde 23; la Corte designada en 28 duró los seis años del nuevo período presidencial, hasta que la reforma de 34 permitió a los generales Cárdenas y Ávila Camacho, formar la Corte correspondiente a sus respectivos períodos”.³

Junto con el aspecto cuantitativo también se consideraron las siguientes modificaciones en cuanto a los requisitos para ser ministro de la Corte:

- Se suprimió el tope máximo de edad de sesenta y cinco años, cambiándolo por una edad mínima de treinta y cinco años cumplidos al día de la designación.
- Aumentó de cinco a diez años la antigüedad mínima de la posesión de título de licenciado en derecho.
- Se estableció la prohibición de haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro del año inmediato anterior al día del nombramiento. Asimismo, estarían impedidos para ejercer cualquiera de los cargos mencionados, durante los dos años siguientes al término de su función como ministro.
- Se incorpora otra prohibición a los ministros, magistrados federales, jueces de distrito o consejeros de la Judicatura Federal, para poder

³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésimatercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1999. Pp. 484 y 485.

actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los tribunales federales.

Los cambios sufridos, en razón de las reformas constitucionales de 1994, en la estructura y atribuciones del Poder Judicial, como se menciona líneas arriba, provocaron nuevas formas de relaciones entre los poderes federales. En particular entre el Judicial y el Legislativo se han destacado las siguientes materias, por llevar intrínsecas relaciones de coexistencia y cooperación:

- La posible intervención del Poder Judicial en el procedimiento legislativo. Derecho de Iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- La declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes por parte del Poder Judicial. Facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las acciones de inconstitucionalidad, en los términos que establece la fracción II del artículo 105 constitucional.
- La intervención del Poder Legislativo, particularmente el Senado de la República, en el nombramiento y elección de ministros de la Corte y magistrados electorales, respectivamente, así como la designación de dos de los siete consejeros de la judicatura federal.
- La facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes de amnistía, así como para interpretar la ley.

En primer término se abordará el tema de la facultad de la Suprema Corte de Justicia para iniciar leyes ante el Congreso, el cual ha sido uno de los más controvertidos y discutidos de los últimos años. A lo largo de nuestra historia constitucional, la Corte ha gozado en algunas ocasiones de esta atribución, por ejemplo, el artículo 26 fracción II de la Tercera de las Siete Leyes de 1836, determinó que correspondería el derecho de iniciativa “a la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo”. Por su parte, el artículo 53 de las Bases Orgánicas de 1843 dispuso lo siguiente: “Corresponde la iniciativa de leyes: al Presidente de la República, á los diputados y á las Asambleas departamentales en todas materias, y á la Suprema Corte de justicia en lo relativo a la administración de su ramo.” Pese a los antecedentes mencionados, las más recientes constituciones federalistas (1857 y 1917) optaron por dejar a la Corte sin la potestad de iniciar leyes,

incluso aquellas que tengan que ver con su administración interna.⁴

Según Elisur Arteaga “dar a la corte una intervención más allá de lo que se le permite actualmente pudiera traer serios inconvenientes; uno de ellos, es que desaparecía su imparcialidad respecto de ciertas materias; al no haber otras instancias, los ministros de la corte pudieran llegar a conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad o amparos enderezados en contra de leyes o reformas a leyes que ellos hubieran iniciado.....”⁵

Entre los defensores más persistentes de esta pretendida facultad se encuentra el ex ministro Juventino Castro⁶, cuyos argumentos esgrimidos desde 1995 a la fecha en favor de modificar la Constitución, a fin de dotar a la Corte del derecho de iniciar leyes, han sido diversos y variados, destacándose en general los que se exponen a continuación:

- El principio de la división del poder del Estado, presupone el equilibrio entre los órganos encargados de su ejercicio, así como la colaboración de los mismos. Por lo anterior, el Poder Judicial Federal al ser excluido de la participación en el proceso de elaboración de la ley, se encuentra en una especie de desventaja frente a los otros dos Poderes de la Unión, afectando con ello el equilibrio entre los mismos.
- Especial énfasis se ha realizado en lo relativo a la organización y funcionamiento del propio Poder Judicial, señalando que resulta una inequidad que sea el Legislativo o el Ejecutivo, en quienes se encuentre la atribución de proponer normas respecto de la organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal y que este mismo carezca de tal facultad.
- En realidad, la mayoría de las posturas se manifiestan por la competencia de iniciativa sobre los asuntos que sean de incumbencia del propio Poder Judicial de la Federación, tales serían los casos de la ley orgánica de dicho Poder, la Ley de Amparo y la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, relativa a las normas para substanciar las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad. Es decir, tres materias que constituyen la columna vertebral del funcionamiento de ese poder constituido.

⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1991. Editorial Porrúa, S.A. Decimo-sexta Edición. México, 1991. Pp. 216, 413, 616 y 843.

⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Volumen 1. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México, 1999. Pág. 290.

⁶ CASTRO, Juventino V. La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Edición. Segunda reimpresión. México, 2004.

- Se afirma igualmente que de los tres poderes de la Unión, el judicial es el que más contacto tiene con la aplicación del derecho, ya que por medio de las resoluciones de Amparo, principalmente, puede advertir la necesidad de nuevas normas o de reformas a las vigentes. Este argumento habría que valorarlo bajo los principios de la representación popular y el papel del Poder Legislativo.
- De las treinta y una entidades federativas, veintinueve han establecido en su Constitución Política el derecho de iniciativa del órgano en el que se deposita el poder judicial local; la gran mayoría, restringen en diferentes grados dicha facultad, algunas (las menos) sólo la otorgan con el fin de regular asuntos internos del propio Poder, en tanto que la restricción de las demás consiste en abrir el campo a todas las materias en las que tenga injerencia el poder judicial en cada entidad.

Los estados de la Federación cuya carta constitucional incluye la facultad de iniciativa a que se hace referencia, de manera restringida respecto de sus tribunales superiores de justicia, son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. En tanto que Durango, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, lo hacen de manera amplia, es decir para todas las materias susceptibles de ser legisladas.⁷

Los intentos legislativos a nivel federal para reformar la Constitución General de la República en el sentido de incorporar el derecho de iniciativa a la Suprema Corte, no se han hecho esperar, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, realizaron una proposición al respecto cuyo dictamen, después de una prolongada discusión en el Pleno, no reunió las dos terceras partes de los votos de los diputados presentes, necesarias para ser aprobado, con la determinación de regresar el dictamen a Comisión para continuar su análisis.

Diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD, presentaron diversas iniciativas a favor de reformar el artículo 71 constitucional, a fin de incorporar el derecho de iniciar leyes para la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo todas ellas fueron dictaminadas junto con la Minuta que en la LIX Legislatura, envía el Senado de la República,

⁷ CASTRO, Juventino V. *Op. Cit.* Pp. 42 a 45.

con proyecto de decreto para reformar al artículo 71 constitucional, en el sentido de incorporar la facultad en comento, restringiéndola para que la Corte solamente tuviera el derecho de iniciativa en cuanto a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.⁸

La Cámara de Diputados, en su calidad de Cámara Revisora, hizo observaciones a lo aprobado por su Colegisladora y devolvió el proyecto para analizar la posibilidad de ampliar la facultad, a fin de abarcar todos los asuntos relativos a las funciones del Poder Judicial.⁹ De llevarse a cabo la aprobación constitucional necesaria, el artículo 71 de la Ley Fundamental contará con una fracción cuarta adicionada y un párrafo segundo reformado, en los que probablemente se dispondrá lo siguiente:

"IV.- Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias relativas al ejercicio de las funciones del Poder Judicial de la Federación. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, así como por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe su ley y su reglamento."

La reforma aún está pendiente en el Senado de la República, cuyos integrantes en repetidas ocasiones han demandado a la comisión dictaminadora celeridad en la resolución del asunto. Las discusiones realizadas en las Cámaras, respecto de la reforma del artículo 71 constitucional, mostraron inicialmente bastante reticencia y actualmente sigue analizándose acuciosamente el tema. El punto es muy claro; será conveniente dar más poder a un poder?.

Desde el principio a la fecha se esgrimieron varios argumentos; destacándose de entre ellos el hecho de que la Corte está facultada para conocer de las acciones de constitucionalidad dispuestas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución y esta situación le otorga un poder no sólo superior a los otros dos, sino que además decide asuntos legislativos que pertenecen a los otros órdenes de gobierno.

"La acción de inconstitucionalidad es un juicio federal planteado por órganos públicos, en virtud del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina la constitucionalidad de normas generales o tratados internacionales con base en los conceptos de invalidez expresados por la parte actora".¹⁰

Al resolver una acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte tiene la posibilidad de determinar si existe contradicción entre normas de carácter general y la Constitución, es decir entre una Ley (expedida por el Poder

⁸ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 18 de diciembre de 2003.

⁹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 15 de abril de 2004.

¹⁰ BALTAZAR ROBLES, Germán E. Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad. Ángel Editor. Primera Edición. México, 2002.

Legislativo Federal o por los órganos legislativos de las entidades federativas) o un tratado internacional y las disposiciones de la Ley Fundamental.

De conformidad con el precepto constitucional relativo, pueden interponer este recurso, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma que se pretenda impugnar, los siguientes sujetos respecto de determinadas hipótesis:

- El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, contra de leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores, contra de leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- El treinta y tres por ciento de los integrantes de órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.
- El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- El Procurador General de la República, en contra de leyes federales estatales y de Distrito Federal, así como de tratados internacionales.
- Los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Federal Electoral, en contra de leyes electorales federales o estatales.

Los partidos políticos locales debidamente registrados, contra de leyes electorales del propio estado.

Así es que mediante la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de la Nación, siempre y cuando se reúna el voto de ocho de los once ministros que la integran, puede declarar inválida una norma de carácter general expedida por el Congreso de la Unión, lo cual coloca al máximo órgano judicial federal en un estatus superior respecto de los otros dos poderes, quedando con ello frágil el sustento de que al carecer de derecho de iniciativa, se relega a la Corte a una posición inferior o de otro nivel.

De igual forma, en un ejercicio de reivindicación, el Poder Judicial de la Federación y los nuevos ministros de la Corte se impusieron la urgente tarea de recuperar el buen prestigio y aumentar su credibilidad, así que además

de asumir a cabalidad las nuevas e importantes atribuciones en materia de resolución de controversias y acciones, el máximo órgano jurisdiccional habría de afirmar en repetidas ocasiones su exclusividad de competencia para interpretar la Constitución. Dichas afirmaciones unilaterales fueron convirtiéndose en verdad judicial (que no constitucional), ya que la propia Suprema Corte ha sostenido en varias de sus resoluciones que corresponde solamente al Pleno de la misma realizar la interpretación directa de los preceptos constitucionales.

Por su parte, el Poder Legislativo, específicamente la Cámara de Senadores, en razón del sistema de pesos y contrapesos inherente al principio de una rígida división del ejercicio del poder estatal, interviene en el proceso de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Senado posee la facultad de designar a dos de los siete integrantes del Consejo de la Judicatura Federal¹¹, órgano que por razón de las reformas constitucionales multicitadas, se encarga de las tareas administrativas correspondientes al Poder Judicial.

Así, se observa que en el proceso de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte intervienen, según el artículo 96 constitucional, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, correspondiendo al Presidente de la República proponer a la Cámara de Senadores una terna de candidatos a ocupar la vacante, para que el órgano legislativo decida mediante el voto favorable de las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión correspondiente, dicha sesión deberá llevarse a cabo dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la terna y previa comparecencia de los candidatos propuestos.

En caso de que el Senado no se pronuncie en favor de algún integrante de la terna y hubiesen transcurrido los treinta días establecidos, el Presidente de la República hará el nombramiento de uno de ellos; pero si el Senado rechaza la terna, el titular del Ejecutivo someterá a la consideración de los legisladores una nueva y de persistir el rechazo, realizará la designación de entre los integrantes de ésta última.

Los mecanismos de designación de los ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sido duramente criticados por académicos e integrantes del Poder Judicial. El maestro Ignacio Burgoa recuerda claramente en su libro de Derecho Constitucional el debate que en el Constituyente de 16-17 se realizó respecto del proyecto presentado por Venustiano Carranza, el cual “abandonó la elección indirecta en primer grado que establecía la Constitución de 1857 en su artículo 92”, proponiendo “que los

¹¹ Artículos 76 fracción VIII, 99 párrafo octavo y 100 párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

nombramientos fuesen hechos por las Cámaras de Diputados y de Senadores reunidas celebrando sesiones del Congreso de la Unión y en funciones de Colegio Electoral, previa discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga las observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos.”¹²

En razón de las reformas constitucionales que han introducido modalidades en el proceso de designación de los ministros de la Corte, se facultó al Presidente de la República para intervenir en el mismo. Según el propio Ignacio Burgoa, desde hace tiempo en México se discute la posibilidad de que las asociaciones o colegios de profesionales en materia jurídica, legalmente constituidos, obtengan participación en este proceso, para lo cual el distinguido constitucionalista mexicano ha planteado las siguientes sugerencias: “a) que al ocurrir alguna vacante de ministro de la Suprema Corte de Justicia, el Secretario de Gobernación pida a las agrupaciones de profesionales legalmente constituidas y registradas, la formulación de una lista, dentro de un plazo prudente, que contenga los nombres de los juristas que en opinión de ellas y previa satisfacción de los requisitos constitucionales y legales, deban ser designados para el cargo mencionado; b) que dichas listas se envíen por conducto del citado secretario al Presidente de la República para que éste haga el nombramiento a favor de cualquier persona que en ellas figure, sometiéndolo a la aprobación del Senado y, en su caso, a la Comisión Permanente; c) que se introduzca en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación las reformas indispensables para implantar las modalidades que se sugieren.”¹³

Aunque las propuestas señaladas fueron publicadas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, que modifica el procedimiento de designación para ocupar las vacantes en el supremo tribunal del Poder Judicial Federal, su esencia no pierde vigencia; al tiempo, se siguen manifestando otras opiniones, entre la que destacan aquellas que se inclinan por la elección popular de quienes se destaquen en el ámbito del derecho o bien, la carrera judicial en estricto sentido, dejando completamente fuera de la decisión a los otros dos Poderes de la Unión.

Respecto del sistema que propone la forma electoral, Tena Ramírez comenta la crítica severa que en su momento realizó Rabasa al respecto, al afirmar que la elección popular “no es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los poderes públicos, funcionarios que representen la voluntad de las mayorías, y los magistrados no pueden, sin prostituir la Justicia, ser representantes de nadie, ni expresar ni seguir voluntad ajena ni propia”.¹⁴

La realidad es que hoy por hoy el Poder Legislativo y particularmente

¹² BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. México, 1989. Pp. 818 y 819.

¹³ *Idem*. Pp. 822 y 823

¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* Pág. 483.

el Senado, tienen una muy importante intervención en la designación de los integrantes no solamente de la Corte, sino que de conformidad con el artículo 99 constitucional, los magistrados de la sala superior, así como los magistrados de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, correspondiendo a la Suprema Corte realizar la propuesta de candidatos.

A diferencia del caso de los ministros de la Corte, aquí existe la posibilidad de que dada la circunstancia en la que el Congreso (y por lo tanto la Cámara de Senadores) se encuentre en receso, la Comisión Permanente está facultada para realizar la elección y el nombramiento correspondiente.

Finalmente y como se comentó líneas atrás, es facultad del Senado designar a dos de los siete integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, órgano del Poder Judicial encargado de su administración, así como de vigilancia, disciplina y carrera judicial, con excepción de lo que atañe a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Electoral. Se integra con dos elementos designados por el Senado, tres miembros designados por el Pleno de la Suprema Corte (mayoría de cuando menos ocho votos), uno designado por el Presidente de la República y el Ministro Presidente de la Corte, quien preside también el Consejo.

Nuevamente, los poderes Legislativo y Ejecutivo aparecen en la vida del Judicial y esta vez como parte integrante de uno de sus órganos fundamentales, ya que a través del Consejo de la Judicatura Federal se opera todo el funcionamiento de juzgados, tribunales y recursos materiales, humanos y administrativos del propio Poder Judicial Federal.

Por último habrá, que referirse a otra de las formas en que, por llamarlo así, interrelacionan los poderes legislativo y Judicial, es decir, la facultad establecida en la Constitución para que el Congreso de la Unión conceda amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación (Artículo 73, fracción XXII).

La figura constitucional de la amnistía es tratada casi siempre de la mano de otra muy parecida, a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal, denominada “indulto” (Artículo 89, fracción XIV constitucional), por lo que se considera conveniente en primer término establecer la diferencia entre ambas. Siguiendo las opiniones de Elisur Arteaga, la amnistía se constituye en un olvido y posee efectos generales y abstractos para cierto grupo de personas, mientras que el indulto es un acto de perdón particular que no desecha lo cometido.

“La amnistía, en virtud de ser general y abstracta, beneficia a un

número indeterminado de personas, es por definición de naturaleza legislativa; quien está facultado para crear figuras, está facultado para eliminarlas y, en determinadas condiciones, también para dispensar en forma general las violaciones a la ley. No obstante que en otras épocas se estimó como una facultad del ejecutivo, lo cierto es que, en la actualidad, por su generalidad, tiene relación más con el órgano que expide las leyes: el legislativo ordinario.”¹⁵

De igual forma, amnistía e indulto han sido catalogadas como formas de intromisión en la actuación del Poder Judicial. Al respecto cabe anotar las siguientes afirmaciones, las cuales se apoyan en el argumento inicial de que la amnistía y el indulto deben ser tenidas como figuras político-constitucionales y no estrictamente jurídicas, mediante las cuales el Estado puede determinar, por razones que juzgue válidas y en forma excepcional, la renuncia a su facultad de castigar. Así lo han considerado estudiosos del derecho político o derecho constitucional, cuando afirman que:

“Técnicamente, la amnistía concedida a personas sujetas a proceso no constituye una interferencia en la actuación de la rama judicial; el legislador, cuando concede una amnistía, deja sin efectos, de manera transitoria, en lo que concierne a un grupo indeterminado de personas, pero identificables para efectos procesales, una o varias figuras delictivas; si por lo que atañe a ellas no existe tipo, tampoco puede existir acción o pena. El legislador, con la amnistía, deroga temporalmente la ley, y logra los mismos efectos que alcanza cuando deroga permanentemente figuras delictivas.

“La interferencia de un poder en lo actuado por otro sólo es admisible cuando existe texto expreso que así lo permita; éste existe únicamente en lo que se refiere a asuntos que se han considerado bastante graves;”¹⁶

Ahora bien, mientras que para llevar a cabo un indulto debe existir previamente una sentencia de carácter condenatorio, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XIV del artículo 89 constitucional, la amnistía se puede aplicar sin la necesidad de haber declarado la culpabilidad e impuesto la sanción respectiva a la comisión de un delito. La amnistía, en mayor medida que el indulto, es un mecanismo para evitar o reducir el riesgo de una situación política que comprometa la estabilidad del país.

Como se puede apreciar en los temas abordados, las facultades que la propia Ley Fundamental atribuye a dos de los Poderes de la Unión, ya sea en su texto original o mediante las adecuaciones sufridas durante los casi cien años de su vigencia, provocan roces que algunas ocasiones hacen tensa la relación entre los órganos encargados del ejercicio de las funciones legislativa y judicial.

La colaboración entre los poderes, así como el necesario equilibrio

¹⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur. *Op. Cit.* Volumen 3. Pág. 1189.

¹⁶ *Idem.* Pp. 1179 y 1181.

que entre ellos debe existir, requieren esencialmente del eficaz ejercicio de sus atribuciones y, en nuestro país, tanto el Congreso y sus Cámaras, como el Poder Judicial Federal, empiezan a madurar como órganos del poder con verdaderas posibilidades para su ejercicio.

Sin embargo, fortalecer las instituciones, como se ha afirmado en otras ocasiones, no consiste sólo en dotarlos de “superfacultades”, las instituciones encargadas del ejercicio del poder público deben fortalecerse también internamente, capacitando al recurso humano de que se componen, estableciendo nuevos y modernos mecanismos de funcionamiento, profesionalizando la labor que se desarrolla, para alcanzar estándares de eficacia y con ello revitalizar y hacer realidad la necesaria división y colaboración de los poderes.

El sistema presidencial adoptado como forma de gobierno en nuestro país, así como la hegemonía de un partido político, provocaron un exacerbado predominio del Ejecutivo Federal al que se sometieron las ramas legislativa y judicial, provocando el aletargamiento de sus estructuras funcionales, para caer en la mediana automaticidad del trámite.

Conforme el régimen democrático avanza, la pluralidad en la representación aumenta y las exigencias mundiales de la necesidad del denominado “Estado de Derecho” se hacen presentes con más fuerza en México, los cambios constitucionales y legales se perfilan hacia la modernización y el fortalecimiento de los dos poderes “sometidos”, reforzando su independencia y otorgándoles la posibilidad de ejercer determinadas funciones de control respecto del Ejecutivo y entre ellos mismos. El problema real que a mi juicio existe, es que la estructura y organización de dichos poderes, no estaba y no está aún preparada para cumplir a cabalidad con las nuevas e importantísimas tareas encomendadas y con aquellas otras que están por llegar.

Por lo que hace al Poder Judicial, que es el tema a tratar en que en esta ocasión, la reforma no ha concluido. El órgano máximo de este Poder debe encontrar su justo medio, afirmación que parecería chocante, aplicándose precisamente a quien se encarga de impartir justicia; sin embargo, el equilibrio que necesita la Corte se extraerá del propio origen de sus integrantes, de su dedicación y probada experiencia en las diversas materias jurídicas desde el ámbito judicial, así como de la capacidad para tratar las situaciones políticas que sean de su conocimiento, con un criterio político, sin que ello implique politizarlas.

Se está haciendo referencia aquí a una dignificación y profesionalización de la magistratura en todos los niveles, desde el ministro de la Corte, hasta el juez de la categoría más inferior, todos

dentro de una carrera judicial legítima que propicie su independencia, inamovilidad y por lo tanto, la tan pretendida libertad de criterio.

Debe entenderse que a pesar de ser tan impresionante a primera vista, el sistema de impartición de justicia norteamericano, no es del todo emulable, ya que incrustar, sin más, patrones de funcionamiento ajenos, puede acarrear graves consecuencias imperceptibles en primera instancia. Digo lo anterior en razón de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene constitucionalmente, bien definidas las facultades que en materia de control constitucional le corresponden y a que hemos hecho referencia (Controversias y acciones de constitucionalidad, así como Amparo); pese a ello, y en exceso de lo constitucionalmente determinado, se ha erigido en único intérprete de los preceptos contenidos en la Ley Fundamental, siguiendo el paradigma jurisdiccional de los Estados Unidos de Norteamérica.

Respecto de lo anterior y a guisa de ejemplo de los ajustes que hoy por hoy serían temas a considerar para completar una reforma del Poder Judicial, podríamos señalar que el sistema jurídico mexicano es de otra índole, mientras el origen nacional es romano canónico, Estados Unidos descansa sobre el sistema de *common law*, regido a su vez por el principio de la fuerza del precedente, precedentes que no son otra cosa mas que resoluciones judiciales.

Es de destacarse que constitucionalmente la Corte Suprema en Estados Unidos de Norteamérica, no posee facultades de revisión e interpretación constitucional. Dicha atribución, que en la actualidad parece imposible de concebir en otro ente, se la otorgó ella misma en razón de su tradición y sistema jurídico (*common law*), a partir de la resolución que recayó al caso *Marbury v. Madison*, en el que se declara inconstitucional una ley que negaba competencia a la Corte para conocer de determinado asunto. El Dr. Manuel González Oropeza, al exponer detalladamente el caso mencionado, realiza las siguientes reflexiones:

“Las raíces y las motivaciones políticas de la decisión aquí analizada no se refieren exclusivamente a la naturaleza de un poder político, como el Judicial, sino incluso a las luchas de facciones políticas en la gestión de los nacientes partidos de los Estados Unidos, por lo que la decisión *Marbury v. Madison*, además de marcar el inicio para el *Judicial Review*, es importante para comprender el surgimiento del Poder Judicial como poder político, así como para explicar el nacimiento de los partidos tradicionales del escenario político estadounidense.”¹⁷

Aunque la decisión del caso mencionado determinó en definitiva la competencia exclusiva de revisión de la Constitución para la Corte Suprema, fueron la aceptación y apego a la cultura jurídica del *common law*, los factores que

¹⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Los orígenes del control de la Constitución y de los Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2003. Pág. 82.

legitimaron la supremacía de la institución y su superior facultad interpretativa.

A diferencia del derecho norteamericano, en nuestro sistema prevalece el texto de la norma jurídica; las facultades de los órganos constitucionales son establecidas por la propia Constitución, ya que desde la misma Carta Magna está diseñado el funcionamiento de la división de poderes y los contrapesos entre los mismos. Por lo tanto, otro aspecto que debe tomarse en cuenta para completar, o bien perfeccionar, la reforma del Poder Judicial es delimitar sin lugar a dudas los ámbitos de competencia, colaboración e interrelación de los tres Poderes de la Unión.

La anterior afirmación se realiza debido a que dentro de la Ley Fundamental existe una facultad atribuida al Congreso de la Unión respecto de la interpretación de las leyes y si se estudia detenidamente los antecedentes de este precepto constitucional, podemos incluso encontrar fundamentos bastantes para afirmar que al Poder Legislativo correspondería también interpretar a la propia Constitución.

La facultad interpretativa a cargo del Congreso General de los Estados Unidos se establece actualmente en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

El texto que se transcribe es el que originalmente aprobó el Constituyente de 1916-1917; sin embargo, encuentra sus antecedentes en el siglo XIX, concretamente en los artículos 64 y 165 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

“Artículo 64. En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos, se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación.

“Artículo 165. Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta constitución y del acta constitutiva.”¹⁸

El tema de interpretación legislativa fue ampliamente debatido por el Congreso Constituyente de 1824, en cuya sesión celebrada el 9 de junio de ese año se esgrimieron argumentos de fondo a favor y en contra, o bien respecto de los inconvenientes del sistema bicameral en el desahogo del proceso de interpretación. Como se desprende del contenido de los debates y de la redacción del artículo 165 de la Constitución de 1824, no bastó con otorgar al Congreso la interpretación de las leyes en sentido amplio, sino

¹⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* Pp.177 y 193.

que se aclaró que en los casos de que se presentara alguna duda sobre las disposiciones constitucionales, éstas serían resueltas en exclusividad por el Congreso.

Disposición similar a la de la carta del 24 contiene el artículo 5 integrante de la Séptima Ley de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que estableció: “Sólo al Congreso general toca resolver las dudas de artículos constitucionales.”¹⁹

Aunque no se llevaron a cabo las reformas a la Constitución centralista del 1836, es importante señalar que en el Proyecto de Reformas que el dictamen del Supremo Poder Conservador aprobó, el 9 de noviembre de 1839, los artículos 63 y 116 eran muy claros al establecer que correspondía sólo al Legislativo la interpretación de las leyes, ya que el Judicial solamente tendría la facultad de oír las dudas que tuvieran los tribunales sobre la inteligencia de leyes, para que fuera el Congreso quien iniciara la conveniente declaración sobre dichas dudas.²⁰

Ahora bien, siguiendo el mismo sentido de la exposición respecto de los antecedentes constitucionales de la facultad de interpretar la ley a cargo del Congreso, se encontraron los artículos 63 y 118, fracción XIV de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, mediante los cuales se dispuso:

“Art. 63. En la interpretación, modificación, ó revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos, que deben observarse en su formación.

“Art. 118. Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:
“XIV. Oír la dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente.”²¹

Aunque el artículo 118 de la Constitución de referencia no determina ante qué autoridad se inicia la declaración, como en su momento el proyecto de reformas a la Constitución del 36 sí lo hizo, debemos tomar en cuenta lo establecido en el artículo 63, a fin de deducir que es el Congreso quien resolvió las dudas de los tribunales. En este sentido lo establecía el proyecto de Constitución del 25 de agosto de 1842, signada por José F. Ramírez Díaz y Pedro Ramírez Guevara, cuyo artículo 112 fracción VIII, estipulaba dentro de las atribuciones de la Corte de Justicia, la de “oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley general, y juzgándolas fundadas, consultar sobre ellas al Congreso, iniciando la declaración conveniente”²².

Aunado a lo antes expuesto, correspondía al Senado resolver

¹⁹ *Idem.* Pág. 245.

²⁰ *Idem.* Pp. 262 y 276

²¹ *Idem.* Pp.414, 423 y 424.

²² *Idem.* Pág. 331.

definitivamente las dudas que les propusieran los gobernadores respecto de la posible inconstitucionalidad de los estatutos de las asambleas locales (fracción II del artículo 148 del mencionado proyecto). Si el Senado no emitía su resolución dentro de quince días, la solicitud de resolución de duda caería en la competencia de la Cámara de Diputados.

La facultad interpretativa que nos ocupa, fue suprimida en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, pero se restablece con la reforma al artículo 71, de fecha 13 de noviembre de 1874 y posteriormente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, la incorpora en la fracción f) del artículo 72, vigente hasta nuestros días.

Ahora bien, de los antecedentes descritos brevemente se desprende que el Congreso de la Unión fue, durante todo el siglo XIX, el único de los tres Poderes Constituidos plenamente facultado para realizar interpretación de las leyes, incluso de las disposiciones constitucionales, facultad que ejerció mediante el conocido “procedimiento de duda de ley”, mismo que, si se atiende a lo constitucionalmente establecido, no era otro sino el proceso legislativo, ya que para interpretar una ley se debería seguir el mismo camino establecido para su formación.

Hoy día, la Ley Fundamental mantiene la facultad de interpretación legislativa, cuya denominación se otorga, en razón de la personalidad del intérprete, ya que se da por descontado que al hablar de interpretación, se está haciendo referencia a la interpretación de leyes, entendiendo a éstas en su sentido amplio de norma jurídica. Así, vale la pena hacer algunas reflexiones acerca de diversos aspectos que se han dado durante la vigencia de nuestra Constitución, en relación con la interpretación auténtica o legislativa:

Puede afirmarse que la facultad prevista en el artículo 72, inciso f), no es una casualidad o una tradición constitucionales, sino más bien un mecanismo de control que tiene mayor obligatoriedad que la propia jurisprudencia, en razón de que la obligatoriedad de esta última se encuentra limitada por la ley; en cambio, la interpretación del Poder Legislativo formalmente da generalidad y efectos vinculantes *erga omnes*, de conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la Constitución: “Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto”, y por lo tanto, dichas resoluciones deben obedecerse, aplicarse y cumplirse por las autoridades y los gobernados los gobernados, situación diferente a la obligatoriedad de la jurisprudencia, que se dirige solamente al Poder Judicial.

Esta concepción ha estado presente tanto en el orden Federal como

²³ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 14 de julio de 2004.

en el de las entidades federativas. Vale la pena destacar que Constituciones locales como las de Chihuahua, Estado de México y, recientemente, la de Veracruz, han sido reformadas de manera importante respecto de la facultad de interpretación auténtica a cargo del Poder Legislativo. A guisa de ejemplo, podemos mencionar que la de este último estado fue reformada integralmente y que, por lo que hace a la facultad de interpretación de su Congreso, en la parte relativa de la exposición de motivos de la Iniciativa de reforma, efectuada en el año 2000, se puede leer: “.....se consideró conveniente reafirmar la atribución del órgano legislativo de ‘interpretar’, puesto que la hermenéutica enseña que la interpretación de las leyes puede ser gramatical, sistemática, causal teleológica o lógica y que, atento a la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando dichos métodos resultan insuficientes o ineficaces, es válido acudir a la interpretación ‘auténtica’ que es justamente la que da el Poder Legislativo, y que se materializa en la exposición de motivos de una iniciativa de ley o decreto, en los antecedentes y consideraciones del dictamen que recae a dicha iniciativa y en los argumentos que expresan los parlamentarios durante el debate plenario del propio dictamen”.

A pesar de la vigencia de esta facultad otorgada constitucionalmente al Legislativo Federal, en el siglo XX la actuación del órgano parlamentario no se ha distinguido por el uso de la atribución interpretativa, como sí lo ha hecho el Poder Judicial basado en facultades constitucionales relativas al control de la constitucionalidad (Amparo, Controversias y Acciones de inconstitucionalidad). En efecto, la Suprema Corte está facultada expresamente para realizar interpretación constitucional y legal en los casos que así deba individualizarla, pero de ningún modo puede atribuirse la exclusividad de esta potestad -siguiendo el paradigma jurisdiccional del vecino país del nortepuesto que en el derecho nacional la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha querido dársela también al Congreso de la Unión.

Como ejemplo del criterio de que el Congreso de la Unión es el intérprete “auténtico” de la norma que produce, podemos señalar que en la actual LIX Legislatura, ante el Pleno de la Cámara de Diputados, la Diputada Federal Cristina Portillo Ayala presentó una “Iniciativa de Decreto para efectuar la interpretación auténtica del vigente artículo 107, fracciones XVI, primer párrafo, y XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de evitar que la resolución dictada por el juez noveno de distrito en materia administrativa en el distrito federal, en el incidente de violación a la suspensión definitiva concedida en el juicio de amparo 862/2000 (caso el encino), se constituya

en un precedente judicial que produzca la judicialización de la política mexicana y ponga en riesgo las instituciones democráticas del país.”²³

Por lo anterior, valdría la pena destacar que esta facultad requiere una minuciosa reglamentación procedimental para evitar la muy probable tentación de utilizarla con fines exclusivamente políticos, desvirtuando lo que debe ser ejercido en apego estricto al Derecho.

Por otro lado, una circunstancia colocada también en el centro de los debates relacionados con el tema, es el argumento de que el Poder Legislativo ejerce su facultad de interpretación al crear o modificar la ley. De manera indudable, considero correcta la afirmación de que el acto de creación de una ley es una forma de interpretar la Constitución y el sistema jurídico nacional en su conjunto, asimismo una reforma legal podría resolver una duda sobre determinada norma jurídica; sin embargo, sería engañoso afirmar que los actos materialmente legislativos enunciados son la única manera de ejercer la facultad de interpretación a cargo del Congreso, ya que si recordamos nuevamente el texto del multicitado inciso f) del artículo 72 constitucional, se enlistan tres hipótesis separadas y distintas: interpretación, reforma o derogación; es decir, la interpretación se considera como un acto independiente de las dos últimas, que se debe materializar, conforme al artículo 70 de la propia Constitución, en un decreto del Congreso, por resultar contradictorio emitir una ley que interpreta a las disposiciones de otra ley.

Como se ha podido observar a lo largo de este documento, varios son los nexos que se dan y que en potencia existen entre los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión; ambos, se encuentran en franca reforma y modernización, acciones que, a su vez, implican una reforma del Estado, si se entiende a la misma como la modificación en los poderes constituidos y en las relaciones que sostienen entre sí.

Dar claridad y certeza jurídica a estos vínculos o puntos convergentes entre los órganos del Estado, es una necesidad impostergable para el buen funcionamiento de los mismos y en general, de las instituciones nacionales, es por eso que habría que reflexionar en los alcances y sentido de los discursos que proclaman la reforma y fortalecimiento de tal o cual poder sin considerar a los otros dos, ya que de la manera en que se teja el entramado de interrelaciones entre ellos, dependerá el éxito de un ejercicio del poder eficaz y eficiente.

BIBLIOGRAFIA

1. ARTEAGA NAVA, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Volúmenes 1 y 3. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México, 1999.
2. BALTAZAR ROBLES, Germán E. Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad. Ángel Editor. Primera Edición. México, 2002.
3. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. México, 1989.
4. CARPIZO, Jorge. “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción Constitucional del 31 de diciembre de 1994”. Boletín Mexicano de derecho Comparado, año XXVIII, número 83, mayo-agosto de 1995. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México.
5. CASTRO, Juventino V. La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Edición. Segunda reimpresión. México, 2004.
6. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Los orígenes del control de la Constitución y de los Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2003.
7. TENA REMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1991. Editorial Porrúa, S.A. Decimosexta Edición. México, 1991.

Documentos

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 31 de diciembre de 1994.
- DIARIO DE LAS SESIONES DEL CONSTITUYENTE DE LA FEDERACIÓN MEXICANA. 9 de junio de 1824. Imprenta del Supremo Gobierno. México 1824.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA DEL NORTE.
- GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.
14 de julio de 2004.

REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO. ANTECEDENTES, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Cecilia Licona Vite*

*Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

INDICE

Notas previas.	181
Antecedentes de la revisión de la cuenta pública.	190
Situación actual de la revisión y fiscalización del gasto público federal.	202
Perspectivas de la revisión de la cuenta pública federal.	246
Bibliografía.	253

REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO. ANTECEDENTES, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

NOTAS PREVIAS

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se advierte que su artículo 49 establece, como acotación característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente: “*El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*” El segundo párrafo de este dispositivo determina, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder, conforme al cual cada uno tiene señaladas sus atribuciones.¹

En esta tesitura de distribución constitucional de poderes, por ejemplo, el artículo 73 precisa las facultades del Congreso de la Unión; el 74, las exclusivas de la Cámara de Diputados; el 76, las exclusivas de la Cámara de Senadores; el 77, las de ambas Cámaras, en que no requieren de la intervención de la otra (autonomía); el 78, las atribuciones de la Comisión Permanente; el 89, las facultades y obligaciones del presidente de la República; el 99, las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y los artículos 103, 104, 105, 106 y 107, las facultades de los tribunales del Poder

¹ Elizur Arteaga Nava explica que la división de poderes es algo común en el constitucionalismo moderno; que nuestra Constitución Federal la establece como principio general, igual que lo hicieron todas las que la precedieron, y que la separación de poderes no es sino la forma clásica de distribuir y controlar efectivamente el ejercicio del poder político. Añade que la división de poderes apunta a cuatro objetivos principales: a) atribuir en forma preferente una función a cada uno de los poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella; b) permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros; c) permitir que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación; y d) establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la actuación de los otros. *Vid.*, Arteaga Nava, Elizur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2002, pp. 31-33.

² La división de poderes no es absoluta. En varios supuestos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el presidente de la República -titular del Poder Ejecutivo-, quien somete las ternas para que el Poder Legislativo- a través de la Cámara de Senadores- haga la designación correspondiente (artículo 76, fracción VIII, constitucional). En otros casos ocurre que las atribuciones propias de un Poder las ejerce otro, aunque excepcionalmente, cual es el caso del Legislativo que ejerce facultades judiciales cuando se erige en Jurado de sentencia para conocer, en juicio político, de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. Conforme al principio de supremacía constitucional cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución.

Judicial de la Federación.²

Empero, la división de potestades no sólo es una separación funcional de competencias, también es un instrumento de limitación y control del poder que garantiza que unos poderes puedan controlar y vigilar a otros;³ es un medio de establecer frenos y contrapesos para que cada uno de los poderes se mantenga dentro de sus demarcaciones, sirviendo de equilibrio a los otros, impidiendo que quien tenga el poder pueda abusar de él.⁴

La idea común que subyace en los mecanismos de control es que “el poder frene al poder”. De este modo, todos los medios de control están orientados en un solo sentido y responden a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.⁵

Al respecto, Diego Valadés enseña que los controles se ejercen de manera bidireccional entre los órganos de gobierno y de representación, ya que de no ocurrir así, y solamente haber posibilidades de control en un sentido, se generarían situaciones de asimetría incompatibles con un sistema constitucional, y se estarían configurando áreas del poder ajenas al control.⁶

En consonancia, Manuel Solares Mendiola apunta que en una democracia la autoridad está dividida en poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que la interacción de esos poderes promueve equilibrios y contrapesos y fomenta la vigilancia de tipo “circular” que tiende a evitar el abuso de cada poder en la esfera de su competencia. Pero dado que todo poder, aún siendo legítimo y democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad establecer frenos y controles.⁷

A su vez, Manuel Aragón considera que los agentes de control son autoridades o sujetos de poder cualificados por su condición política, cuyo control se basa en la capacidad de una voluntad para fiscalizar e incluso

³ La palabra control tiene un sentido amplio, cuyo significado lingüístico abarca las acciones de revisar, fiscalizar, comprobar, verificar, inspeccionar y vigilar, aunque también se emplea para designar actividades como las de registrar, intervenir, someter, dominar, mandar, gobernar, dirigir, preponderar y frenar. Esta pluralidad de significados, en el Estado constitucional, está orientada esencialmente a fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos. *Vid.*, Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 120 -122.

⁴ El “poder” es la capacidad de una persona o instancia para tomar decisiones que afectan a terceros. El poder se clasifica en legítimo e ilegítimo, según que goce o no de la autorización de aquellos sobre los cuales se tomarán las decisiones. *Vid.*, Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 113.

⁵ Las funciones de control del ejercicio del poder están delimitadas y definidas constitucionalmente. Hablar de poder limitado es hablar de poder controlado. *Vid.*, Galán Baños, Israel y Andrade Ruiz, Carlos, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, marzo de 2003, p. 57

⁶ *Vid.*, Valadés, Diego, “El control del poder.” *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 61.

⁷ *Vid.*, Solares Mendiola, Manuel, *Op. Cit.*, p. 128.

imponerse a otra voluntad; de manera que la relación entre los sujetos del poder y los órganos controlados está basada en una vinculación de supremacía o jerarquía, en la que el agente de control decide qué controla y cuándo controla. De esos controles, el parlamentario consiste en la actividad de las cámaras destinada a fiscalizar la acción del gobierno -lleve o no aparejada la sanción o exigencia de responsabilidad política o sanción inmediata-, y está ligada a la noción de representación parlamentaria como representación plural, y a la idea de democracia pluralista. En esa labor radica la misión primordial de las cámaras, incluso por encima de la que ha sido su tarea característica: hacer las leyes.⁸

Por su parte, Cecilia Mora-Donatto apunta que la característica de todo Estado constitucional es que el mismo se constituya en un amplio sistema de controles de muy diversos tipos (jurisdiccionales, políticos y sociales), en el que controlar al Ejecutivo es una de las funciones fundamentales de cualquier parlamento, el cual ejerce un control político, cuyo objeto es fiscalizar la acción general del gobierno en las distintas áreas en que éste interviene.⁹

Actualmente, el ejemplo típico de control es el que ejerce el parlamento respecto del Ejecutivo, a través de diversos instrumentos, a saber: el procedimiento legislativo (decisión de la voluntad parlamentaria), la comparecencia de servidores públicos ante comisiones, las preguntas, las interpelaciones, la intervención en debates, las proposiciones con punto de acuerdo, las comisiones de investigación, las solicitudes de información a los miembros del gobierno, la aprobación o ratificación de nombramientos, la elección de ciertos servidores públicos, la ratificación de tratados internacionales, la autorización, mediante disposiciones de carácter general, de los gastos y los ingresos de la Federación, etcétera.¹⁰ Esto es así porque en un Estado constitucional el parlamento lleva a cabo un continuo control político del Ejecutivo que se basa en la división y equilibrio de poderes y constituye un contrapeso que frena el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental.

Ahora bien, de todas las actividades que desarrolla el parlamento nos interesa

⁸ Manuel Aragón advierte que poder dividido es poder limitado, e indica que las restricciones sólo pueden ser efectivas si van acompañadas de los correspondientes medios de control, los cuales son elementos imprescindibles de la democracia. Aclara que en el control parlamentario, la puesta en marcha de instrumentos de fiscalización no tiene por objeto sólo el obtener una decisión conminatoria, sino también influir en la opinión pública. *Vid.*, Aragón, Manuel, *Op. Cit.*, pp. 181, 191, 192, 241, 247, 249 y 251.

⁹ *Vid.*, Mora-Donatto, Cecilia, “Los mecanismos de control parlamentario en la Constitución mexicana”, *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2001, pp. 125, 126 y 131.

¹⁰ En el tema de las diversas funciones de control del Congreso de la Unión respecto del Ejecutivo Federal, *Vid.*, Garabito Martínez, Jorge y Cervantes Gómez, Juan Carlos, “El fortalecimiento del Congreso en el marco de la reforma del Estado” *Expediente Parlamentario*, Núm 5, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), s/a, pp. 71 a 97.

destacar la del control que la Cámara de Diputados ejerce en nuestro país sobre la acción gubernamental en la fiscalización del gasto público federal. En este renglón la CPEUM, en su artículo 74, fracción IV, confiere de manera exclusiva a la Cámara de Diputados la facultad de **revisar la Cuenta Pública del año anterior:**

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

...

La revisión de la Cuenta Pública tiene significación jurídica y política, ya que en el orden constitucional otorga dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes, para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de la Hacienda Pública Federal.

Se trata de una función de control parlamentario que es ejercida por la Cámara de Diputados -órgano de representación inmediata y directa del pueblo en nuestro régimen constitucional- investida con la legitimidad que acompaña a la representación democrática.¹¹

Tal función es una posición trascendental del Estado moderno, especialmente del Estado democrático actual,¹² y constituye un instrumento de control financiero, económico o hacendario, el cual complementa a la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente Presupuesto de

¹¹ La Cámara de Diputados es un órgano constitucional que lleva la representación del pueblo: es la expresión representativa de toda la comunidad. Su función representativa posibilita que los ciudadanos integrantes de una nación participen no sólo en la formulación de leyes, sino en la toma de decisiones en asuntos que afectan a la población en general. Su voz es la del pueblo al que representa. La Cámara de Diputados lleva a cabo un continuo control político del Ejecutivo que se basa en la división y equilibrio de poderes y constituye un contrapeso que frena el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental.

¹² Ni el Estado del medievo ni el del renacimiento elaboraron normas fundamentales para el control del gasto público de un país, por el Parlamento. El Estado monárquico absolutista fue reacio a que la cuenta del gasto público fuera revisada por el órgano legislativo. Incluso, en muchas ocasiones, las exigencias del poder en cita para revisar la cuenta pública de la monarquía, provocó su disolución, por partirse del principio de que el poder real era considerado como propietario feudal de los impuestos, de los que disponía a su capricho y voluntad, con la consecuencia, para quien materialmente los administraba, de tener que cumplir con la "obligación del secreto de la caja del Estado". Precisamente, los Estados de la democracia constitucional fueron los primeros en establecer, en sus leyes fundamentales, la facultad de sus pueblos de participar en las decisiones acerca del gasto público, perteneciéndoles la atribución de aprobar y controlar la cuenta pública de una nación, mediante una resolución que es un acto exclusivamente político, ayuno de las características materiales de una ley, por no crear, el acuerdo legislativo del caso, una situación jurídica general, impersonal y permanente, sino estarse frente a una determinación individual, de naturaleza política, que nunca disfruta de la generalidad intrínseca a toda norma legal. *Vid.*, Séptima Época, Sala Auxiliar, Semanario Judicial de la Federación, Informe 1970, Parte III, tesis publicada en la página 90.

Egresos de la Federación (PEF),¹³ una vez aprobadas las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo.¹⁴

La revisión de la Cuenta Pública también juega un papel central dentro del ciclo presupuestario, ya que la fiscalización abarca los gastos ejercidos por las dependencias y entidades federales, incluidos el Poder Legislativo y el Judicial, y los entes autónomos.

En efecto, el ciclo presupuestario implica cuatro etapas, a saber: formulación, aprobación, ejecución y fiscalización.¹⁵ La primera se refiere al procedimiento de elaboración del proyecto de PEF, función que compete, en exclusiva, al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta etapa culmina cuando el Ejecutivo entrega a la Cámara de Diputados el proyecto de PEF, a más tardar el 8 del mes de septiembre de cada año o el 15 de diciembre, cuando inicie encargo el Presidente de la República.

¹⁶ La segunda fase alude a la aprobación del PEF, por parte de la Cámara de

¹³ Alfredo del Valle y Arturo Ayala juzgan que la política financiera abarca a las política fiscal, de gasto público, monetaria y crediticia, así como bancaria. *Vid.*, Del Valle, Alfredo y Ayala, Arturo, “Facultades del Congreso en materia hacendaria”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria/ proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003, p. 23.

Francisco Berlín Valenzuela piensa que dentro de las funciones del Parlamento, la financiera es la actividad más importante, por estar referida a los aspectos generales de la hacienda pública y de la economía de un país, otorgando al órgano parlamentario considerable poder sobre el Ejecutivo, al realizar una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno. *Vid.*, Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión), p. 136.

Respecto de la función financiera del parlamento, Pablo de Bufala-Ferrer Vidal hace ver que tiene un origen histórico anterior a la legislativa que surge como compensación al consentimiento de los Parlamentos a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones personales. *Vid.*, Bufala-Ferrer Vidal, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999, p. 11.

¹⁴ La aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación la realiza la Cámara de Diputados con intervención de la Cámara de Senadores, actuando aquélla como Cámara de origen.

¹⁵ En relación con las etapas del ciclo presupuestal *Vid.*, Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, pp. 34 a 65; Reyes Tépac, Marcial, “Las funciones de la Cámara de Diputados en el ciclo presupuestario en México”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria/ proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003, pp. 39 a 61; Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1993 (2ª. edición), pp. 566 a 568; Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2002 (2ª. edición), pp. 92 y 93; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 221; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “La aprobación del presupuesto y el papel del legislativo”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003, pp. 79 a 82, y Orratia, Arellano, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2001 (2ª. edición), pp. 244 y 245.

¹⁶ El artículo 31, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del gobierno del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República. Los órganos de la Administración Pública Federal remitirán a dicha Secretaría sus anteproyectos. Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente para que su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Diputados, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Esta etapa lleva un término poco menor a tres meses, que inicia cuando el Ejecutivo presenta el proyecto de PEF, a más tardar el 8 de septiembre, y concluye a más tardar el 15 de noviembre siguiente -salvo cuando inicie encargo el Presidente de la República-. La tercera etapa consiste en el ejercicio del gasto público federal, lo cual deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales. Esta etapa es anual (del 1° de enero al 31 de diciembre) y comprende, en esencia, el manejo y aplicación que de los recursos federales realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, así como las entidades federativas y los municipios, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en el presupuesto aprobado. Por último, la cuarta etapa, que cierra el ciclo presupuestal, radica en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados, lo cual se lleva a cabo una vez que se ha ejercido el Presupuesto. Para ello, el Ejecutivo Federal presenta la Cuenta Pública del año anterior, dentro de los diez primeros días del mes de junio, para que el órgano legislativo conozca los resultados de la gestión financiera y compruebe si esa gestión se ha ajustado a los criterios señalados por el PEF y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Esta etapa concluye a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de la entrega de la Cuenta Pública¹⁷

De esas cuatro fases, la de fiscalización evidencia una atribución de control muy relevante de la Cámara de Diputados porque, como señala Gabino Fraga, para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la administración pública no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la Ley de Ingresos y a las autorizaciones del Presupuesto de Egresos, sino que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido y, en su caso, fincar las responsabilidades por los daños y perjuicios que sufra la Hacienda Pública Federal.¹⁸

O como indica Luis Carlos Ugalde, la fiscalización de las finanzas públicas es una de las medulares herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales. En México, la fiscalización de la gestión financiera es uno de los principales

¹⁷ El Ejecutivo Federal presentará a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del año anterior, dentro de los diez primeros días del mes de junio, plazo que se podrá ampliar cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio dicha Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales.

¹⁸ *Vid.*, Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 346.

mecanismos de la Cámara de Diputados para evaluar la forma como el gobierno lleva los asuntos públicos, a fin de modificar, reducir o incrementar ciertos rubros y áreas del presupuesto y de los ingresos, así como para impulsar la rendición de cuentas.¹⁹

La facultad fiscalización del gasto público federal por parte del Poder Legislativo revela que el Ejecutivo Federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional, sino que su conducta está sometida al control parlamentario.²⁰

Ahora bien, la comprobación el gasto público reviste dos formas principales de control: uno interno y otro externo.²¹ El control interno es el que se realiza por una institución situada orgánica y funcionalmente dentro del poder que se fiscaliza, para investigar, comprobar y, en su caso, sancionar sobre la legalidad y eficiencia con que sus órganos actúan o han actuado conforme a las funciones asignadas: es un autocontrol. Ejemplo de este tipo de control es el que efectúan, dentro de la Administración Pública Federal, a lo largo del ejercicio fiscal vigente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública (ésta, particularmente, por medio de sus órganos internos de control).²² El control externo es aquel que tiene lugar cuando el examen, el juicio y, en su caso, la exigencia de responsabilidades corresponde a órganos ajenos al ente fiscalizado, es un control “a extramuros”. Este control lo realizan, en nuestro país, dos clases

¹⁹ Vid., Ugalde, Luis Carlos, *Op. Cit.*, Pág. 33. Asimismo, Vid., del mismo autor, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002, pp. 12 y 13.

²⁰ Vid., Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. Segundo curso*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 206

²¹ En cuanto a la doctrina en materia de controles internos y externos Vid., Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*, México, Editorial Oxford, 1999 (3ª. edición), pp. 89 a 91; Delgado Gutiérrez, Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Editorial Limusa, 1998, pp. 47 a 49; Mora Donatto, Cecilia, “Función Presupuestaria o financiera” *Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD, LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003, pp. 19 y 20; y, Mijangos Borja, María de la Luz, “El órgano superior de fiscalización”, *El Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, p. 55.

²² En materia de control interno del gasto público, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos; vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación, así como ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro. A su vez, el artículo 37 faculta a la Secretaría de la Función Pública para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las

de órganos: el legislativo y el judicial. Cuando el control se lleva a cabo por el Poder Legislativo se le conoce como control político,²³ y un ejemplo típico de ello es el que ejerce y ha ejercido, tradicionalmente, el Poder Legislativo al revisar la Cuenta Pública.²⁴ Del control externo se ha dicho que presenta ventajas claras por encima del interno, al superar la evaluación cuantitativa para alcanzar la cualitativa; garantizar mayor objetividad e imparcialidad en las evaluaciones, y asegurar una mejor rendición de cuentas dentro de las sociedades democráticas.²⁵

En cuanto al tiempo en que se llevan a cabo los controles, éstos se clasifican en previos, concomitantes y posteriores. El previo (*ex ante*) es un control preventivo, que se realiza antes de que se ejecute la actividad a controlar; se centra en el establecimiento de criterios y en la creación de normas que sirvan de base para realizar después otro tipo de control; y, también puede consistir en la oportunidad o conveniencia de realizar la actividad que se está juzgando. El control concomitante es el que se realiza durante la ejecución del acto, desde su inicio hasta su conclusión. El control es posterior (*ex post o a posteriori*) cuando se ejerce una vez que ha terminado el acto, cuando éste ya está consumado.

La facultad de la Cámara de Diputados de revisión de la Cuenta Pública es *ex post o a posteriori*, se realiza una vez que concluye el acto a comprobar, lo que ocurre, por lo general, una vez que se presenta el informe

auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control; realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas; inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal; designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público. En el caso de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, corresponde a las dependencias coordinadoras de sector orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público, de las entidades ubicadas bajo su coordinación.

²⁴ En nuestro esquema constitucional de división de poderes, tradicionalmente se ha conferido al Poder Legislativo Federal la facultad de autorizar, mediante disposiciones de carácter general, los gastos y los ingresos de la Federación, así como la función de revisar el ejercicio de tal atribución, siendo la Cámara de Diputados la encargada de examinar si los gastos hechos y las percepciones obtenidas por el Estado se ajustan a los preceptos legales que fundamentan su ejercicio, comprobando la exactitud y justificación en lo que genéricamente se denomina Cuenta Pública.

²⁵ *Vid.*, Álvarez Flores, Victor Manuel, *La evolución del control externo de las políticas públicas en México: la fiscalización superior y la rendición de cuentas*, Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003, p. 71.

que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

Ahora bien, la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para cumplir con esa atribución constitucional, la Cámara de Diputados se apoya en la ASF, la cual tiene a su cargo la fiscalización de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Si del examen que ésta entidad realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. La ASF tiene un plazo, improrrogable, que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara o, en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir al órgano legislativo un informe del resultado de la revisión.

Al respecto, los Poderes de la Unión y los entes públicos federales están obligados a rendir informes sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados. Su objeto es que la ASF fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas. No obstante, siempre que se trate de situaciones extraordinarias en aquellos casos señalados por la ley, de manera excepcional, la Cámara de Diputados, a través de su órgano de apoyo, la ASF, puede llevar a cabo revisiones durante el ejercicio en curso.

A todo lo anterior, es de añadir que las atribuciones de la Cámara de Diputados y de su órgano de apoyo, la entidad de fiscalización superior de la Federación, así como el marco rector general para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, se halla fundamentalmente establecido en los artículos 74, fracciones II y IV, y 79 de la CPEUM, así como en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) y en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Pero también inciden

otros ordenamientos jurídicos, tales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, y otras varias disposiciones jurídicas.

ANTECEDENTES DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

El antecedente constitucional más remoto de la revisión de la Cuenta Pública en nuestro país aparece en la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 -observada en México durante la década 1812-1822-, la cual otorgaba en el artículo 131, Decimasexta, amplias facultades a las Cortes (Poder Legislativo) para “*Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.*”²⁶

La norma fundamental de Cádiz fue recogida por el artículo 114 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en el que se plasma la atribución del Supremo Congreso para “*Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda pública.*”²⁷

Después, el Plan de la Constitución Política, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823, ubica en su numeral 4 el deber del Ejecutivo de presentar cada año al Legislativo, por medio de los secretarios respectivos, “*cuenta documentada de las rentas y gastos de la nación.*”²⁸

A su vez, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, en su artículo 13, fracción IX, consagra la atribución exclusiva del Congreso General “*Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo.*”²⁹

En seguida, la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 4 de octubre de 1824, en el artículo 50, fracción VIII, instituye la facultad exclusiva del Congreso General (el cual se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores) para “*Fijar los gastos generales, establecer*

²⁶ Vid., *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 2000, Tomo VIII, artículos 73 a 81, p. 671.

²⁷ *Idem.*, p. 672.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Idem.*, p. 673.

*las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno”.*³⁰

Un mes después, para reglamentar al aludido artículo 50, fracción VIII, en fecha 16 de noviembre de 1824, se sanciona la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, la cual tiene la notabilidad histórica de dar origen a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano subordinado de la Cámara de Diputados, encargado de examinar y glosar las cuentas de la Hacienda y del Crédito Público.³¹

Más tarde, por decreto del 8 de mayo de 1826, se señala que el Ministro de Hacienda debe presentar al Congreso un documento denominado “*Memoria*”, el cual versa sobre el presupuesto general de gastos y la cuenta del año anterior. El decreto indica que las cuentas pasarán para su glosa a la Contaduría Mayor, la cual se entenderá con los inmediatos responsables, por conducto del gobierno, sobre los reparos y resultas que ocurrieran hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de Diputados para que recaiga la correspondiente resolución del Congreso.³²

En 1836, la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales que sustituyeron a la Constitución Federal de 1824, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, en el artículo 14, reproduce la facultad del Congreso General para examinar la Cuenta Pública:

Las sesiones del congreso general se abrirán en 1° de Enero y en 1° Julio de cada año. Las del primer período se podrán cerrar en 31 de Marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos á que exclusivamente

³⁰ Vid., *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, ordenada por los licenciados Manuel Dublan y José María Lozano, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano, Hijos, 1876, Tomo I, edición oficial, pp. 723 y 724.

³¹ La Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública dispone que para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del despacho de hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor, la cual estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, quien ejercerá esta inspección por medio de una Comisión de cinco diputados nombrados por la misma. Esa Comisión era permanente, aun por el tiempo del receso de la Cámara, y a ella correspondía examinar los presupuestos y la Memoria del Secretario del Despacho de Hacienda. La Contaduría se dividía en dos secciones, una de hacienda y la otra de crédito público, y cada sección estaba a cargo de un contador mayor. El nombramiento de estos dos jefes se hacía por la Cámara de Diputados a pluralidad absoluta de votos. El de los demás empleos de la Contaduría se hacía por la misma Cámara a propuesta en terna del respectivo contador, informada por la Comisión (artículos 42 a 47). Vid., *Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, pp. 57 a 63.

³² Según el artículo 2 del decreto de 8 de mayo de 1826 los objetos de la “memoria” eran informar al Congreso de las causas del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal; indicar la reforma de que fuera susceptible la administración, y proponer el establecimiento, extensión o baja de impuestos, a fin de nivelar en cada año los productos con los gastos. El decreto señalaba que la cuenta comprendería el término de un año económico, el cual comenzaría el 1° de julio y finalizaría el 30 de junio siguiente (artículos 11 y 12). Vid., *Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, Op. Cit., pp. 67 a 69.

se dedican. El objeto exclusivo de dicho segundo período de sesiones, será el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente, y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo. (Las negrillas son nuestras)

En su artículo 44, fracción IV, con mayor claridad, establece la potestad exclusiva del Congreso General para: “*Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.*”³³

En complemento, su artículo 52, fracciones I y II, faculta exclusivamente a la Cámara de Diputados para: “*Vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda*”, así como para “*Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría mayor*”. Además, dispone que una ley secundaria detalle el modo y términos en que la Comisión Inspectora deba desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen.

De este modo, la referida Tercera Ley instituye la facultad del Congreso General para examinar y aprobar cada año la cuenta general, así como la atribución de la Cámara de Diputados para supervisar a la Contaduría Mayor, por medio de una Comisión Inspectora, la cual se forma en ese mismo año de 1836, siendo este el origen de la actual Comisión de Vigilancia de la ASF, una de las instituciones más antiguas de nuestro país.³⁴

Dos años después, por Ley de 14 de marzo de 1838, se crea el Tribunal de Revisión de Cuentas, y su respectiva Contaduría Mayor, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, por medio de una Comisión Inspectora.³⁵

El 12 de junio de 1843, en las Bases de Organización Política de la Nación Mexicana, se consigna, en su artículo 65, fracción III, la atribución

³³ En relación con lo prevenido en el referido artículo 44, una ley del 17 de abril de 1938 ordenó que para que el Congreso General cumpliera con ese precepto, luego de que se presentaran a la Cámara de Diputados el presupuesto y la cuenta, estos documentos debían pasar, por conducto de la Comisión Inspectora, a la Contaduría Mayor, a fin de que ésta procediera al examen y liquidación correspondientes. *Vid., Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Op. Cit., p. 676.*

³⁴ *Vid., Memoria de los trabajos de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, p. 17.*

³⁵ Según Ley de 14 de marzo de 1838, el nombramiento de los empleados de la Contaduría Mayor correspondía a la Cámara de Diputados, conforme a la ley de 16 de noviembre de 1824, previa la aprobación de la nueva planta por el Congreso General. Los contadores mayores desempeñarían sus atribuciones de acuerdo con la ley 16, lib. 8, tít. 29 de la Recopilación de Indias. En cumplimiento del artículo 7 de esa Ley, el 12 de marzo 1840 se expide el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor, el cual, en su numeral 3, dispone que los miembros del Tribunal sean nombrados por la Cámara de Diputados a terna propuesta por la Comisión Inspectora. En su artículo 7, este Reglamento establece que la responsabilidad de los contadores mayores se sujetaría a los mismos requisitos exigidos para los ministros de la Suprema Corte de Justicia. *Vid., Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005), Op. Cit., pp. 109 a 116.*

del Congreso para “*Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior.*”

Luego por decreto del 2 de septiembre de 1846 (artículo 8) se dispone que cese el carácter de Tribunal que se dio a la Contaduría Mayor por la ley de 14 de marzo de 1838.³⁶

Más adelante, por decreto expedido por Antonio López de Santa-Anna, del 26 de noviembre de 1853, se reintegra el Tribunal de Cuentas, pero como un órgano del Poder Judicial, separado del poder Legislativo.³⁷

Dos años después, el 10 de octubre de 1855, se deroga el referido decreto que erigió en Tribunal de Cuentas a la Contaduría Mayor, y se dispuso que entre tanto se decida lo conveniente, la planta y atribuciones de la citada Contaduría, serían las que tenía antes de expedirse el decreto de 26 de noviembre de 1853.³⁸ A continuación, el 15 de mayo de 1856, Ignacio Comonfort expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual prescribe que la Tesorería general presentará su cuenta a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación (artículo 105).³⁹

En ese mismo año, el Proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856, redactado por la comisión integrada por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, José María del Castillo Velasco, José M. Cortés y Esparza y José María Mata –que introduce en México el sistema unicamarista– dispone en sus artículos 74 y 75 lo siguiente:

Artículo 74. El segundo período de sesiones se destinará exclusivamente, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo. (Las negrillas son nuestras)

Artículo 75. El día penúltimo del primer período de sesiones, presentará el ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una comisión compuesta

³⁶ *Idem.*, p. 133.

³⁷ El decreto de 26 de noviembre de 1853 dispone que la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito público tenga, en lo sucesivo, el carácter de Tribunal de Cuentas (artículo 1), y que se componga “*de dos salas, denominadas primera y segunda, formada aquélla de un contador para la primera instancia, y ésta de dos contadores y el magistrado de hacienda*” (artículo 2). La Contaduría Mayor se integra de tres contadores mayores, con el sueldo de 4,000 pesos anuales, el primero, que sería el más antiguo, tendría el carácter de presidente del tribunal y jefe de la contaduría, el segundo sería magistrado de la sala de apelaciones y jefe de la sección de hacienda, y el tercero tendría el carácter de juez de la sala de primera instancia y jefe de la sección de crédito público (artículo 22). *Idem.*, pp. 137 a 143.

³⁸ *Idem.*, p. 149.

³⁹ El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana también ordena que las cuentas de la recaudación de todas las rentas pertenecientes a los Estados y Territorios se lleven por las tesorerías generales de ellos, y estas oficinas remitan sus cuentas comprobadas a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación (artículo 108), *Idem.*, p. 170.

de cinco representantes que será nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo.

Ambos preceptos pasaron a ser, sin modificaciones medulares, los artículos 68 y 69 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, promulgada por don Ignacio Comonfort, a saber:

Artículo 68.- El segundo período de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo.

Artículo 69.- El día penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.

En su artículo 72, fracción XXVIII, la referida Constitución faculta al Congreso para nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor, de la cual dice “*se organizará según lo disponga la ley*”.⁴⁰

En ese mismo año de 1857, el 10 de febrero, Ignacio Comonfort expide el decreto que restablece la Contaduría Mayor de Hacienda.⁴¹ En complemento, el 10 de mayo de 1862, Benito Juárez despacha el decreto sobre las facultades del Contador Mayor de Hacienda para solicitar a las secretarías del despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fueren necesarios a la cuenta y razón, con la orden de que deberán remitirlas sin excusa ni pretexto con calidad de devolución.⁴²

Más adelante, el 10 de abril de 1865, el Estatuto Provisional del Imperio

⁴⁰ Vid., *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, ordenada por los licenciados Manuel Dublan y José María Lozano, México, Imprenta del Comercio, de Dublan y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1877 (edición oficial), Tomo VIII, p. 391.

⁴¹ Vid., *Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, Op. Cit., p. 207.

⁴² El 10 de mayo de 1862, Benito Juárez expide también un decreto por el que se crea un Agente Especial de Negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para que promueva, agite, siga, expedite y abrevie todos los negocios en que se interese La Hacienda Pública de la Nación. *Idem.*, pp. 211, 215 y 216.

Mexicano, en el cual Maximiliano proclama como forma de gobierno una monarquía moderada, se crea un Tribunal Especial de Cuentas encargado “*de revisar y glosar todas las oficinas de la Nación y cualesquiera de interés público que le pase el Emperador*” (artículo 7).⁴³

Prontamente, en 1867 con el triunfo de los liberales, restituida la República, se dejan sin efectos las disposiciones emitidas durante el Imperio. El Presidente Benito Juárez expide, de inmediato, un decreto que reforma la planta de empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. Igualmente, el 13 de diciembre de ese año, don Sebastián Lerdo de Tejada, Secretario de Gobernación, remite al Congreso una iniciativa de reformas a la Constitución de 1857 para reestructurar el Poder Legislativo de la Federación, fin de implantar el sistema bicamarista que rigió durante la vigencia de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, y fijar y distribuir, entre aquel Poder y sus dos Cámaras, las atribuciones que la Constitución Política de 1857 había reservado al Congreso unicamarista.

Consecuencia de lo anterior es la reforma constitucional del 13 de diciembre de 1874, que manda que el Poder Legislativo se deposite en un Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores,⁴⁴ asignando a la representación nacional, es decir, a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrir aquél (artículo 72, A, fracción VI). Corresponde, de igual manera, a la Cámara de Diputados vigilar, por medio de una Comisión Inspectorá de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, su órgano de apoyo para la revisión de la Cuenta Pública, así como nombrar a los jefes y demás empleados de la misma (artículo 72, A, fracciones III y IV).⁴⁵

La reforma constitucional dio lugar a que desde 1874 y hasta la expedición de la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados disfrutara de la facultad exclusiva de examinar la cuenta que anualmente debía presentarle el Ejecutivo de la Unión. Por lo demás, al amparo de esta transformación constitucional, el 30 de mayo de 1881 se emite un decreto relacionado con la presentación del proyecto de presupuestos de egresos y la cuenta pública del Ejecutivo a la Cámara de Diputados, en el cual se regula el procedimiento que

⁴³ *Idem.*, pp. 219 a 232.

⁴⁴ En 1874 se restablece el Senado como Cámara legisladora y contrapeso de la de Diputados, pero sin intervención en varios asuntos, por ejemplo, en la aprobación del presupuesto. *Vid.*, Galán Baños, Israel y Andrade Ruiz, Carlos *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, *Op. Cit.*, p. 57.

⁴⁵ *Vid.*, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, *Op. Cit.*, pp. 691 y 692.

debía seguirse con ambos documentos.⁴⁶ Asimismo, el 29 de mayo de 1896, se expide la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, la cual en su artículo 1 reitera que la Contaduría depende de la Cámara de Diputados, bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspector. ⁴⁷ Igualmente, el 22 de mayo de 1901 se expide el Reglamento sobre la conservación e inutilización de libros y documentos de la Contaduría Mayor, en el cual destaca la asignación que hace de facultades a la referida Comisión Inspector (artículos 4° y 5°).⁴⁸ Finalmente, el 6 de junio de 1904 se promulga una segunda Ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, seguidamente de la cual se expide el Reglamento sobre su reorganización, de fecha 10 de diciembre de ese mismo año. ⁴⁹

Posteriormente, en 1917, la Constitución del 5 de febrero sienta las premisas que regirán la revisión de la Cuenta Pública, a saber:⁵⁰

En el artículo 65, fracción I, instituye:

Artículo 65. El Congreso se reunirá el día 1° de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I.- Revisar la cuenta pública del año anterior que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

En el artículo 73, fracción XXX, dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

⁴⁶ El referido decreto deroga a su similar de 8 de noviembre de 1873, y manda que la Tesorería General del Ejecutivo sea la encargada de elaborar la Cuenta Pública, comprendiendo un ejercicio fiscal, que abarcaba del 1° de julio de un año al 30 de junio del siguiente. También dispone que la Contaduría Mayor glose la cuenta, estreche a los empleados que no rindan cuentas y expida los finiquitos correspondientes. Asimismo, prevé que en la Cámara de Diputados, una Comisión de Presupuestos dictamine la cuenta, y si no encuentra responsabilidad ministerial por prestaciones ilegalmente exigidas o por exceso de gastos, pase su dictamen a la Contaduría para que ésta lo tenga presente al practicar la glosa. Pero si encuentra responsabilidad, formule los cargos al funcionario responsable, pasando el asunto a la sección de Gran Jurado, sin perjuicio de que la Contaduría practique la glosa. *Vid., Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Op. Cit., pp. 700 a 706.*

⁴⁷ *Vid., Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824 - abril 2005), Op. Cit., pp. 257 a 259.*

⁴⁸ *Idem., pp. 264 y 265.*

⁴⁹ *Idem., pp. 265 a 290*

⁵⁰ *Vid., Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Op. Cit., p. 708.*

XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

En el artículo 74, fracciones II y III, previene:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

II. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma;

En armonía con lo anterior, el artículo 73, fracción XXVIII, faculta al Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

De lo anterior se advierte que en el texto constitucional de 1917 la revisión de la Cuenta Pública deja de ser una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, para pasar a pertenecer al Congreso de la Unión. Pero la Cámara de Diputados mantiene la facultad de vigilar el exacto cumplimiento de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como la de nombrar a los jefes y demás empleados de dicha oficina.

Después, el 31 de diciembre de 1936, al amparo del artículo 73, fracción XXVIII, de la Constitución de 1917, se expide una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (la tercera en su género), integrada por seis capítulos del siguiente tenor: I. *Organización*, II. *Obligaciones y facultades*, III. *Responsabilidades*, IV. *Finiquitos*, V. *De la prescripción*, y VI. *Disposiciones diversas*.⁵¹

Ulteriormente, en 1977, por decreto de 6 de diciembre, dentro del marco de lo que se ha llamado “Reforma del Estado”, se modifican diversos artículos de la CPEUM, entre ellos el 65 y el 74.⁵²

⁵¹ En la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936 destaca que la Comisión Inspectora es la autoridad suprema de la Contaduría, con facultades para: proponer al personal de dicha oficina, el cual era nombrado por la Cámara de Diputados; interpretar la referida Ley y su Reglamento; establecer la organización interior de la Contaduría, y ser conducto de comunicación entre la Contaduría y la Cámara. También sobresale el hecho de que se faculte al Ejecutivo Federal y a las oficinas de la Federación que deben presentar la cuenta anual para su revisión y glosa, a que lo hagan dentro del año siguiente a la fecha en que dicha cuenta se cerrara, sin que se precisara una fecha exacta para ello. Por otra parte, se nota que la Contaduría Mayor contaba con un año para realizar dicha revisión, plazo que podía ser ampliado, si esta entidad lo solicitaba a la Comisión Inspectora, dándole a conocer las razones que tuviera para ello, a fin de que la Comisión resolviera lo que estimara conveniente. Esa Ley de 1936 fue objeto de dos reformas, una de 30 de diciembre de 1963 y la otra del 31 de diciembre de 1976.

⁵² Para la Reforma del Estado *Vid.*, Garabito Martínez, Jorge y Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, pp. 99 a 115.

El artículo 65, quedó como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del día 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupara del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

El artículo 74, quedó como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III.....

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Lo trascendental de dicha reforma es que se le devuelve a Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública de la Nación, dejando, así, de ser una atribución del Congreso de la Unión.⁵³ Asimismo, destaca que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, y que si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. También sobresale que la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie

⁵³ En los debates de la referida reforma se dice:

El artículo 65 vigente de nuestra Ley Fundamental dispone que el Congreso de la Unión se reunirá el 1o. de septiembre de cada año, entre otras cosas, para revisar la Cuenta Pública del año anterior y examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del Año Fiscal siguiente. En los términos del artículo 73 constitucional, fracción XXVIII, es facultad del Congreso el examen de la Cuenta Pública, que deberá comprender la conformidad de las partidas gastadas con el Presupuesto de Egresos y la exactitud y justificación de esas partidas; por su parte, el artículo 74, fracción IV, dispone, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto Anual de Egresos.

Conforme a tal desarrollo se confiere al Congreso de la Unión, es decir, a ambas Cámaras, la atribución de revisar la Cuenta Pública y, por otra, únicamente a la Cámara de Diputados la votación del Presupuesto, lo cual no es muy comprensible, ya que se escinde el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se hallan plenamente vinculadas; para el Senado, la revisión de la Cuenta Pública le resulta una tarea difícil si aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el Presupuesto ejercido y si carece, además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, dependientes de la Cámara de Diputados, encargado de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo.

De aprobarse esta Iniciativa, tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto, serán facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, solución que no es ajena a nuestro sistema de competencias y a la tradición de otros países, en cuanto que el control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular. Vid., Diario de los Debates del 6 de octubre de 1977, p. 8.

solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Un año después, el 18 de diciembre de 1978, se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (la cuarta), la cual tiene la importancia de establecer el régimen de organización y funcionamiento de esa entidad, previo al que actualmente rige a la ASF. Por ello, es de considerar que esta Ley de 1978 le asigna a la Contaduría Mayor de Hacienda el carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados, en la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal (artículo 1). Y manda, asimismo, que la Contaduría estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.⁵⁴ Además, previene que al frente de la Contaduría, como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia,⁵⁵ el cual durará en su encargo 8 años, prorrogables por 8 años

⁵⁴ La referida Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978 faculta a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados para lo siguiente: recibir de la Comisión Permanente, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal; turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor, para su revisión; ordenar a la Contaduría Mayor la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública; presentar a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda; presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, recibida el año anterior; someter a consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuidando que el monto del presupuesto que se propone sea suficiente para que la Contaduría Mayor cumpla con sus funciones; estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto, mensual y revisar las cuentas anual y mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda; establecer la organización y expedir el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda; proponer a la Cámara de Diputados la terna para el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda; proponer a la Cámara de Diputados el nombramiento del personal de confianza de la Contaduría Mayor, y la remoción de aquél y de éste; autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base de la Contaduría Mayor de Hacienda; y, ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda.

⁵⁵ Al Contador Mayor de Hacienda, la referida Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978, le asigna las siguientes atribuciones: representar a la Contaduría Mayor ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales; elaborar el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda y someterlo a la consideración de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia; proponer para su aprobación el ejercicio del presupuesto mensual de la Contaduría Mayor, a la Comisión de Vigilancia; administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicación, dentro de los 10 primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio, a la Comisión de Vigilancia; informar a la Comisión de Vigilancia, dentro de los 30 días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su aplicación; formular y ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría Mayor; formular los pliegos de observaciones que procedan; fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deban sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que se ordenen, las cuales se actualizarán de acuerdo con los avances científicos y técnicos que en la materia se produzcan; integrar las comisiones y seleccionar al personal capacitado, a fin de practicar visitas, inspecciones y auditorías; promover ante las autoridades competentes el fincamiento de la responsabilidades, promover ante las autoridades competentes

más, y que podrá ser removido a propuesta de la Comisión de Vigilancia ante la Cámara de Diputados, en los casos y de acuerdo con el procedimiento establecido por la propia ley (artículos 2, 5 y 6).⁵⁶ Igualmente, establece la función primordial de la Contaduría Mayor de Hacienda de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal.⁵⁷

De lo antepuesto destaca que, al igual que en las tres leyes anteriores, en la última Ley descrita, la Contaduría Mayor de Hacienda queda bajo el control de la Cámara de Diputados, a través de una Comisión de Vigilancia (antes Comisión Inspector).⁵⁸

El cobro de las cantidades no percibidas por Hacienda Pública Federal o por la del Departamento del Distrito Federal; promover ante las autoridades competentes el pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal; promover ante las autoridades competentes la ejecución de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestarias; proponer a la Comisión de Vigilancia, el nombramiento y remoción del personal de confianza de la Contaduría Mayor, para que sea sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados; y, en general, todas las otras atribuciones derivadas de la ley, su reglamento y de disposiciones generales y acuerdos que tome la Cámara de Diputados (artículo 7).

⁵⁶ La referida Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978 establece que el Contador Mayor será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor, los Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores, Jefes de Oficina, de Sección, y trabajadores de confianza y de base que se requieran en el número y con las características que se autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

⁵⁷ Para la revisión de la Cuenta Pública, a la Contaduría Mayor se le confieren, entre otras, las siguientes atribuciones: 1) verificar si las entidades fiscalizadas realizaron sus operaciones con apego a la ley, ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos, conforme a los programas y subprogramas aprobados, ajustaron y ejecutaron los programas de inversión, y en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidos por la ley; 2) elaborar y rendir, a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, un informe previo dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal; 3) elaborar y rendir a la Cámara de Diputados, el informe sobre resultados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia, en los 10 primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción, dicho informe contendrá el señalamiento de las irregularidades que la Contaduría Mayor de Hacienda haya advertido en la realización de las actividades; 4) fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los municipios -por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente-, a las instituciones privadas, o a los particulares, así como verificar su aplicación al objeto autorizado; 5) ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes, aplicables en la materia y, además, eficientemente; 6) ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos, autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento des atribuciones; y, 7) promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades (artículo 3).

⁵⁸ En uso de las facultades que le conferían los artículos 10, fracción VIII y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados expidió los siguientes Reglamentos Interiores de la Contaduría Mayor de Hacienda: el de 14 de mayo de 1980, el de 5 de agosto de 1988 y el de 25 de julio de 2000.

Mas tarde, en 1986 se reforma nuevamente el artículo 74, fracción IV, de la CPEUM. Ello con el objetivo de establecer que la Cuenta Pública se entregue a la “*Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*”. En la reforma se mantiene el plazo de entrega a más tardar en los primeros diez días de junio.

Posteriormente, en 1999 ocurre la transformación constitucional más significativa en materia de revisión y fiscalización del gasto público, la cual marca el inicio del régimen vigente de la revisión y fiscalización del gasto público federal. De esto nos ocupamos a continuación.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL

El 30 de julio de 1999 se publica, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM.⁵⁹ Esta reforma tiene la trascendencia de dar origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación -en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda- e iniciar un nuevo sistema de revisión y fiscalización, aplicable a partir de la Cuenta Pública del 2001.⁶⁰

El artículo 73 queda como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXIII.

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV a XXX.

El artículo 74 queda como se indica:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.

⁵⁹ La reforma constitucional aludida está orientada por los principios de objetividad e imparcialidad, que refuerzan el esquema de colaboración política y administrativa entre poderes, al dar las bases para hacer eficiente y oportuna la función fiscalizadora que corresponde al Poder Legislativo.

⁶⁰ La reforma constitucional también abarcó al artículo 78, el cual establece el régimen de la Comisión Permanente, al que antes le correspondió el artículo 79. Este último pasó a integrar la Sección de la fiscalización superior de la Federación.

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

IV.

....

....

....

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

....

....

V a VII.

El artículo 79 queda así: ⁶¹

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime

⁶¹ Con la reforma constitucional de 1999, se adiciona una Sección IV al Capítulo II, del Título Tercero, de la Constitución General de la República, desarrollándose, en su artículo 79, las normas relativas a la nueva estructura y funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

El citado Decreto de 1999, en sus artículos Segundo y Tercero Transitorios, establece el régimen transitorio para la aplicación de la aludida reforma constitucional.

Según el artículo Segundo Transitorio:

- La entidad de fiscalización superior de la Federación inicia sus funciones el 1 de enero del 2000;
- La revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 79 reformado, se llevarán a cabo, en los términos del propio Decreto a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001;
- La entidad de fiscalización superior de la Federación revisará la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de dicho Decreto, y
- Las referencias que en dichas disposiciones se hace a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se entenderán hechas a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

De conformidad con el artículo Tercero Transitorio:

- En tanto la entidad de fiscalización superior de la Federación no empiece a ejercer las atribuciones, la Contaduría Mayor de Hacienda

continuará ejerciendo las atribuciones que tiene conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás atribuciones jurídicas aplicables vigentes hasta antes de la entrada en vigor del citado Decreto;

- Los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda no serán afectados en forma alguna en sus derechos laborales con motivo de la entrada en vigor del Decreto y de las leyes que en consecuencia se emitan; y,
- Una vez creada la entidad de fiscalización superior de la Federación, todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales en general de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasarán a formar parte de dicha entidad.⁶²

De este modo, aunque la entidad de fiscalización superior de la Federación inició sus funciones el 1 de enero del 2000, la revisión de la Cuenta Pública de ese año y anteriores quedaron normadas por las disposiciones vigentes previamente a la referida reforma constitucional, operando el nuevo régimen a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2001.

Tal transformación constitucional constituye, sin duda, un gran avance democrático que fortalece al Estado y contribuye a garantizar un correcto ejercicio del gasto público y el uso honesto y eficiente de los recursos del Estado, además de inscribirse en el contexto de un sano equilibrio de poderes. Con ello, el Constituyente Permanente fortalece al Poder Legislativo Federal, y al órgano encargado de fiscalizar la aplicación de los recursos públicos, estableciendo nuevas bases que permiten, a la Cámara de Diputados y a la ASF, fiscalizar la gestión financiera de los Poderes de la Unión y de las entidades federales. Asimismo, le otorga mayores atribuciones al Congreso de la Unión, pues se le faculta para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos Federales.

En síntesis, la reforma de 1999 determina:

1. La modificación de la fracción XXIV del artículo 73 constitucional, con la finalidad de ampliar la facultad legislativa del Congreso de la Unión, no sólo para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, sino para emitir

⁶² *Vid.*, artículos Segundo y Tercero Transitorios del Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

todas aquellas leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal;

2. La conservación de la fracción II del artículo 74 constitucional, concerniente a la vigilancia de la ASF, pero con diferente redacción, para dejar clara la relación de esa entidad fiscalizadora con la Cámara de Diputados;
3. La derogación de la fracción III del 74 constitucional, remitiendo su materia al nuevo artículo 79, para lo cual, se adiciona una Sección Cuarta al Capítulo II, del Título Tercero, de la Constitución Federal, desplegándose en ese artículo 79 las normas relativas a la nueva estructura y funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, con el fin de permitir que en un solo precepto constitucional se fijen las bases de su organización y funcionamiento; y,
4. La precisión, en la fracción IV del artículo 74 constitucional, de que si la entidad de fiscalización superior, del examen que realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, determinará las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Ahora bien, en complemento y para reglamentar la innovación constitucional de los artículos 74 y 79, el 20 de diciembre de 2000, con base en el artículo 73, fracción XXIV constitucional, se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), la cual regula los aspectos sustantivos, adjetivos y orgánicos de la organización y función de la ASF, así como la coordinación y vigilancia que sobre ella ejerce la Cámara de Diputados.⁶³ La LFSF establece la denominación concreta de la nueva instancia de fiscalización, a la que llama “*Auditoría Superior de la Federación*”, y es que a nivel constitucional, únicamente se la identificaba por su función como “entidad de fiscalización superior de la Federación”.

Además, entre otros aspectos, la nueva Ley define a la Cuenta Pública como el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a

⁶³ La reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM sentó las bases constitucionales para que el Congreso de la Unión expidiera la ley reguladora de la organización de la ASF, partiendo de un nuevo esquema de fiscalización que requería regular de manera más eficiente, transparente y oportuna la revisión de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, y precisaba de la creación de normas secundarias para dar forma a la estructura, organización y funcionamiento de la entidad de fiscalización superior. El proyecto de LFSF quedó inscrito en el principio democrático del equilibrio de poderes y del fortalecimiento del órgano legislativo, para garantizar una eficacia plena en el manejo y aplicación de los recursos que conforman la Hacienda Pública Federal.

la Cámara de Diputados sobre la gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

Asimismo, indica que la Cuenta Pública estará constituida por: a) Los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos; b) La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del PEF; c) Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y d) El resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

En concordancia con el texto constitucional, la LFSF ordena que la Cuenta Pública del año anterior deba ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. Pero en ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales.

La LFSF también prescribe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rendirán a la ASF, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1o. de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Dicho informe será consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶⁴

Igualmente, la LFSF señala que la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar lo siguiente:

⁶⁴ El Informe de avance de Gestión Financiera es aquel que, como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la ASF fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas. El contenido del Informe de Avance de Gestión Financiera se referirá a los programas a cargo de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados y contendrá: el flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto; el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, y los procesos concluidos.

1. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
2. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
3. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
4. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
5. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;
6. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;
7. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
8. Las responsabilidades a que haya lugar, y
9. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la Ley.

Ahora bien, la revisión de la Cuenta Pública está limitada al principio de anualidad, por lo que un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, sólo podrá ser revisado y fiscalizado anualmente en la parte ejecutada precisamente en ese ejercicio, al rendirse la Cuenta Pública (artículos 74, fracción IV, constitucional y 20 de la LFSF). Al respecto, la ASF tiene un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara de Diputados, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe del

resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público. Mientras no entregue su Informe, la ASF deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

Mediante la elaboración y entrega del referido Informe, la ASF cumple la misión de dar a conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y por los objetivos contenidos en los programas, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

A lo anterior, es de apuntar que el procedimiento para la revisión de la Cuenta Pública es el siguiente:

- El Ejecutivo Federal presentará a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del año anterior, dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar ese plazo cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales (artículo 74, fracción IV, constitucional y 8 de la LFSF).
- La Comisión Permanente del Congreso de la Unión recibirá la Cuenta Pública y la turnará a la Comisión de Vigilancia (artículo 67, fracción II, de la LFSF) y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (a esta última para que emita el dictamen a que se refieren los artículos 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).⁶⁵
- La Comisión de Vigilancia enviará la Cuenta Pública a la ASF para su revisión y fiscalización superior (artículos 15 y 67, fracción II, de la LFSF).

⁶⁵ De los numerales 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública deberá entregar a la Cámara de Diputados el dictamen de la Cuenta Pública del año anterior en un término de treinta días siguientes a su recepción. Es decir, si la Cuenta Pública se recibe el 10 de junio, deberá rendirse ese dictamen el 10 de julio. Hasta la revisión de la cuenta del 2000, el dictamen se emitía en diciembre del año de la presentación de la Cuenta Pública, tomando como base el **informe previo** que la Contaduría Mayor de Hacienda rendía dentro de los primeros diez días de noviembre. Actualmente la ASF no presenta un informe previo, sino únicamente el del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que reciba la Cuenta Pública. Eso da lugar a que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no cuente con aquel documento que le permitía emitir su dictamen, aunque fuera en diciembre, respecto de la Cuenta del año anterior. En consecuencia, si para emitir su dictamen la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública espera el informe de resultados entregado por la ASF, dicho dictamen será emitido muy posterior al plazo que fijan los artículos 80 y 81.

- La ASF tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública (artículo 79, fracción II, constitucional y artículos 30, 31 y 74, fracción XV, de la LFSF).
- La Comisión de Vigilancia recibirá el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública que le entregue la ASF, y lo analizará por conducto de su Unidad de Evaluación y Control (artículo 79, fracción II, constitucional y artículos 66, 67, fracciones V y VII, 91, 92, fracción I, y 96 de la LFSF).⁶⁶
- La Comisión de Vigilancia presentará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública (artículo 67, fracción III, de la LFSF).

Es pertinente, anotar que el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública que presenta la ASF debe contener como mínimo lo siguiente:

- Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;
- El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;⁶⁷
- El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;
- Los resultados de la gestión financiera;
- La comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el PEF y en las demás normas aplicables en la materia;
- El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y
- Los comentarios y observaciones de los auditados.

En el aludido Informe, la ASF dará cuenta a la Cámara de Diputados de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos

⁶⁶ La Comisión de Vigilancia tiene dentro de sus atribuciones la de citar al Auditor Superior de la Federación, para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública (artículo 67, fracción V, de la LFSF).

⁶⁷ En el supuesto de que no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la ASF hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes.

iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en la LFSF.

Actualmente, el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública resume el trabajo anual y los resultados de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas por la ASF, y se concreta en un Tomo Ejecutivo, en diversos Tomos Sectoriales y en uno más relativo a los resultados de la revisión del Ramo General 33 (fiscalización de recursos federales que se transfieren a las diferentes entidades federativas y municipios).⁶⁸

Ese Informe se rinde sin que haya un informe previo, el cual si existía en el

⁶⁸ En el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública, las entidades fiscalizadas se agrupan dentro del Poder y Sector al cual pertenecen, no así las entidades no coordinadas sectorialmente y los órganos constitucionalmente autónomos, los cuales se ubican por separado. En el Tomo del Informe respectivo al Ramo General 33, los resultados de la revisión se desagregan por entidad federativa y fondo de aportación revisado. Los resultados de la fiscalización se presentan, para cada uno de los entes públicos fiscalizados de la siguiente forma: un apartado de "Información General de la Entidad Fiscalizada", otro que contiene los "Informes de Auditorías" de las revisiones realizadas a los diferentes entes públicos, y un último apartado de "Seguimiento de Observaciones-Acciones" que se derivan de la fiscalización del ejercicio respectivo y, en su caso de ejercicios anteriores. Los elementos que conforman cada uno de los Informes de Auditoría que se formulan son los siguientes:

- Nombre de la auditoría.- Se refiere al título de la revisión practicada.
- Criterios de selección.- Menciona los factores que se consideran para la selección del sujeto y objeto de la auditoría.
- Objetivo.- Corresponde a una breve descripción del propósito de la revisión.
- Alcance.- Expresa la relación cuantitativa entre la muestra analizada y el universo objeto de la auditoría. En la revisión de programas, sistemas, funciones o proyectos, se indican, además, las fases o componentes que fueron evaluados para delimitar y ubicar en contexto los resultados obtenidos.
- Áreas revisadas.- Corresponde a la denominación de las unidades administrativas de la entidad fiscalizada responsable de la ejecución de las actividades o programas objeto de la revisión.
- Procedimientos de auditoría aplicados.- Se refiere a las descripción de los principales procedimientos y pruebas de auditoría aplicados en la revisión.
- Resultados.- Contiene la síntesis de los hechos, evidencias y conclusiones resultantes de la aplicación de los procedimientos y pruebas de auditoría.
- Observaciones.- Son las que derivan de los resultados de las revisiones practicadas y se refieren a los señalamientos puntuales de las deficiencias, debilidades o irregularidades detectadas.
- Acciones promovidas.- Son consecuencia y complemento inseparable de las observaciones de auditoría. Se clasifican genéricamente en preventivas y correctivas.
- Dictamen de la ASF.- Señala el pronunciamiento u opinión de dicha entidad sobre los resultados obtenidos en las revisiones practicadas, en función del objetivo y alcance de las mismas.
- Impacto de la fiscalización.- Corresponde a la referencia de los efectos administrativos, contables, económicos y sociales de los resultados determinados en las revisiones.
- Efectos estratégicos.- Expresa la repercusión, cambio o beneficio esperado como resultado de las acciones promovidas por la ASF.
- Comentario del ente auditado.- Es la descripción de los planteamientos presentados por el ente público auditado ante la ASF, de los resultados y observaciones que ésta determinó de las revisiones practicadas.

(*Vid., 180 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México 1824-2004*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, pp. 530 a 532).

régimen de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ahora bien, el deber de la ASF de rendir el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública consta en el artículo 79 de la Constitución Federal, lo mismo que la autonomía técnica y de gestión de que goza para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, y mayores atribuciones para cumplir su función.

En relación con la circunstancia de que la autonomía de la ASF conste en nuestra Carta Magna, podemos decir que se ubica en la tendencia mundial de fortalecer a los órganos superiores de fiscalización y otorgarles reconocimiento constitucional de independencia, situación que deriva de las directrices mundiales en materia de fiscalización propuestas en la Declaración de Lima (Perú), desde 1977, por los delegados de la INTOSAI -Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-, que tiene el propósito esencial de defender la separación de las entidades de fiscalización superior respecto de la Administración Pública, ente principal sobre el cual se ejerce el control fiscalizador.⁶⁹

Como resultado de esa autonomía, el Auditor Superior de la Federación cuenta, entre otras, con las siguientes facultades:

- Representar a la ASF ante los entes fiscalizados, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales;
- Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la ASF;
- Administrar los bienes y recursos a cargo de la ASF y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio;
- Aprobar el programa anual de actividades de la ASF, así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones;
- Nombrar al personal de mandos superiores de la ASF, correspondiendo al titular de la Unidad General de Administración de dicha entidad

⁶⁹ El artículo 1 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización establece que la institución del control es immanente a la economía financiera pública. Añade que el control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

- la atribución de designar al demás personal;
- Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera;
 - Solicitar a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior;
 - Resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones;
 - Presentar denuncias y querellas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
 - Presentar denuncias de juicio político de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la CPEUM.
 - Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los Gobiernos estatales y municipales, así como con los organismos internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas, con éstas directamente y con el sector privado;
 - Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de la LFSF;
 - Expedir el Reglamento Interior de la ASF, sujeto a la ratificación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, y
 - Expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la ASF, los que deberán ser ratificados por la referida Comisión de Vigilancia.

La autonomía técnica y de gestión de la ASF es sin perjuicio de que esta entidad pertenezca a la Cámara de Diputados, de la cual es un órgano técnico de apoyo en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, función depositada originalmente en dicha Cámara. Así, aunque el nuevo régimen, constitucional y legal, otorga autonomía técnica y de gestión a la ASF, preserva el carácter de órgano de la Cámara de Diputados. Se trata de una pertenencia que no implica simple dependencia o subordinación, sino una vinculación orgánica, que asegura a la entidad

fiscalizadora su independencia respecto de su organización interior, recursos, funcionamiento y resoluciones.

En razón de esa vinculación, la Cámara de Diputados se encuentra facultada para coordinar y evaluar, sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la ASF (artículo 74, fracción II, constitucional). Para esos efectos, cuenta con una Comisión que tiene por objeto, precisamente, coordinar las relaciones con la ASF, además de evaluar el desempeño de esta entidad y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre la Cámara de Diputados y la ASF. Esa Comisión es la de Vigilancia de la ASF, nombre que, expresamente, le asigna la LFSF (artículos 2, fracción III, 66 y 67) y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 40, numeral 4).⁷⁰ Tal Comisión, a su vez, tiene dentro de su estructura a un órgano cuyo objeto reside en auxiliarla. Ese órgano es una unidad especializada, denominada “*Unidad de Evaluación y Control*”, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, a fin de

⁷⁰ A fin de impedir que la ASF en uso de su autonomía se aparte de las atribuciones que para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene conferidas, es que la Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Vigilancia y un órgano de autoridad adscrito a esta última para que la auxilie en el ejercicio de su función de evaluación y control del desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Entre las atribuciones de la Comisión de Vigilancia se encuentran las siguientes (artículos 66 y 67 de la LFSF):

- Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la ASF;
- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública y turnarlos a la ASF;
- Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública;
- Conocer el programa anual de actividades que, para el debido cumplimiento de sus funciones, elabore la ASF, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento;
- Citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública;
- Conocer el proyecto de presupuesto anual de la ASF, así como el informe anual de su ejercicio, y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para los efectos legales conducentes;
- Evaluar si la ASF cumple con las funciones que conforme a la Constitución y a la LFSF le corresponden, y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión;
- Presentar a la Cámara de Diputados la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 79 constitucional;
- Proponer al Pleno de la Cámara de Diputados al Titular de la Unidad de Evaluación y Control y los recursos materiales, humanos y presupuestales con los que debe contar la propia unidad;
- Proponer al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control;
- Aprobar el programa de actividades de la Unidad de Evaluación y Control y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones;
- Ordenar, a la Unidad de Evaluación y Control, la práctica de auditorías a la ASF, y,
- De acuerdo a las posibilidades presupuestales, contratar Asesores Externos para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.

aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículos 2, fracción IV, 66, 67, 91, 92, 93, 94, 95 y 96 de la LFSF).⁷¹ Con el apoyo en la Unidad de Evaluación y Control, la Comisión de Vigilancia, a partir de la entrega del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2002 por la ASF, ha asumido la tarea de analizar dicho Informe y elaborar una Memoria de los trabajos de ese análisis, para que la Cámara de Diputados pueda tener una visión más amplia, clara y detallada de los resultados de la revisión.⁷² Ahora bien, en virtud de la pertenencia de la ASF a la Cámara de Diputados, sin menoscabo de su autonomía técnica y de gestión, cabe advertir que el nombramiento del titular de la ASF es una facultad del órgano legislativo.⁷³ Esa designación se realiza por el voto de las dos terceras partes de los

⁷¹ La Unidad de Evaluación y Control tiene precisadas sus atribuciones en la LFSF, así como en el "Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados", expedido el 7 de noviembre de 2001. Entre esas atribuciones destacan las siguientes: vigilar que los servidores públicos de la ASF se conduzcan en términos de lo dispuesto por la LFSF y demás disposiciones legales aplicables; a instancia de la Comisión de Vigilancia, practicar por sí o a través de Auditores Externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la ASF, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta; recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la ASF, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión de Vigilancia, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; conocer y resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales; a instancia de la Comisión de Vigilancia, presentar denuncias o querrelas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la ASF; llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la ASF; conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la ASF, en términos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad de Evaluación y Control sobre los actos del Auditor Superior de la Federación que contravengan las disposiciones de la LFSF, en cuyo caso dicha Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere ese ordenamiento, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, notificando al quejoso el dictamen correspondiente.

⁷² *Vid.*, Memoria de los trabajos de análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, 2004.

⁷³ En la reforma constitucional de 1999 no se estimó procedente la intervención del Ejecutivo Federal en el proceso de nombramiento del Auditor Superior de la Federación. *Vid.*, el Dictamen de 14 de diciembre de 1999 de la "Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de decreto que adiciona un párrafo y ocho fracciones al artículo 78 con una Sección V en el Capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74 fracción IV, párrafo V; que reforman los artículos 73 fracción XXIV, 74 fracción II y 79; y que deroga la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos".

miembros presentes de la Cámara de Diputados.⁷⁴ El encargo de Auditor Superior de la Federación dura 8 años y puede ser prorrogado por una sola vez. Además, el Auditor Superior sólo podrá ser removido por las causas graves que la LFSF señala, y con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la propia Constitución.⁷⁵

A todo lo anterior, es de destacar que en el nuevo sistema constitucional y legal, la ASF tiene diversas atribuciones para fiscalizar a los tres Poderes de la Unión, a los entes públicos federales, a las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales, y de igual forma, a los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales ⁷⁶ y, en general, a

⁷⁴ El procedimiento para la designación del Auditor Superior de la Federación es como sigue: La Comisión de Vigilancia formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir, durante un período de diez días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de Auditor Superior de la Federación. Concluido el plazo anterior, y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la Comisión, dentro de los cinco días siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas. Del análisis de las solicitudes los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado, para la evaluación respectiva y dentro de los cinco días siguientes, a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de una terna. Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días, la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno de la Cámara de Diputados los tres candidatos, para que éste proceda, en los términos del artículo anterior, a la designación del Auditor Superior de la Federación. La persona designada para ocupar el cargo, protestará ante el Pleno de la Cámara de Diputados (artículos 79, fracción IV, constitucional y 69 y 70 de la LFSF).

⁷⁵ El artículo 81 de la LFSF señala que el Auditor Superior de la Federación podrá ser removido de su cargo por las siguientes causas graves de responsabilidad administrativa: ubicarse en los supuestos de prohibición establecidas en el artículo 80 de la misma LFSF; utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la referida Ley y sus disposiciones reglamentarias; dejar sin causa justificada, de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia y en los casos previstos en la citada Ley y disposiciones reglamentarias, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realicen; ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara de Diputados; abstenerse de presentar en el año correspondiente, sin causa justificada, el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública; sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la ASF, con motivo del ejercicio de sus atribuciones; aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones; y, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones.

⁷⁶ En lo que atañe a los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cabe mencionar que se les incluyó como entidades fiscalizadas en virtud de la reforma al artículo 2, fracción VI, de la LFSF, publicada el 4 de abril del 2003, para ampliar el concepto de "entidades fiscalizadas", toda vez que la ASF en su función de revisión de la Cuenta Pública encontró dificultades en la secreto o sigilo fiduciario o bancario. Ello no obstante la tesis jurisprudencial, 87/2000, bajo el rubro: "SECRETO FIDUCIARIO. CASO EN EL QUE NO ES Oponible a las facultades constitucionales que posee la Cámara de Diputados en relación a revisión de Cuenta Pública y reconocimiento de deuda pública". Un ejemplo de esos escollos es que la ASF, al revisar la Cuenta Pública del 2002, reportó en el Informe de Resultados auditoría al Fideicomiso Aduanas 1 No. 954-8, que derivó en la formulación de un pliego de observaciones que dio paso a la controversia constitucional 84/2004, en la que el Poder Ejecutivo Federal, representado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz, argumenta que ese fideicomiso es privado, lo mismo que los recursos que lo integran, y opone el secreto fiduciario

cualquier entidad, persona física o moral pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Entre esas atribuciones sobresalen las siguientes:

- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley;
- Fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares;
- Requerir, en las situaciones excepcionales que determina la LFSF, a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe, así como fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a los requerimientos de información;
- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos;
- Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
- Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Federal;
- Presentar las denuncias y querellas penales;
- Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas.
- Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de la ley y de conformidad con los

principios de contabilidad aplicables al Sector Público.

- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación;
- Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el PEF, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;
- Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;
- Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el PEF y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; la ley General de Deuda Pública; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables;
- Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;
- Requerir a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes públicos federales y, en general, a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública, a efecto de realizar las compulsas correspondientes;
- Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones;
- Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos

federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

- Formular pliegos de observaciones;
- Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos, y
- Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones;

Es de subrayar que esa fiscalización que lleva a cabo la ASF tiene carácter externo y se realiza de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. También es de hacer notar que para el ejercicio de tales atribuciones, los Poderes de la Unión y demás sujetos de fiscalización tienen el deber de facilitar los auxilios que requiera la ASF. En específico, el Poder Ejecutivo Federal tiene el mandato de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que imponga la ASF.

En relación con lo anterior, es de advertir que comparando a la ASF con su antecesora, la Contaduría Mayor de Hacienda, existen diferencias notables, a saber:

1. **Autonomía.** La ASF -como quedó anotado- goza de autonomía técnica y de gestión, lo cual le permite dictar sus normas de autorregulación para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones (artículo 79 constitucional y 3 de la LFSF). En ejercicio de su autonomía, por ejemplo, conforma el Programa Anual de Actividades y del Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones, de y define los criterios, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.⁷⁷

⁷⁷ Entre los componentes primordiales que son considerados por la ASF para la conformación de su Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones, se encuentran los siguientes: el Plan Nacional de Desarrollo, los programas regionales, especiales, sectoriales e institucionales; los programas operativos anuales, la Ley de Ingresos, y el PEF. En la elaboración de ese Programa, la ASF desarrolla una planeación específica que tiene como mira identificar los entes públicos y, ponderar las áreas, actividades, proyectos y rubros de ingreso y gasto más significativos. La ASF planea su trabajo a partir del análisis de la Cuenta Pública y de otras fuentes de información entre las que destacan las siguientes: los informes de gobierno; los estudios técnicos elaborados por la propia ASF y por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados; los resultados de auditorías realizadas anteriormente; los rubros considerados en los programas anuales de trabajo de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; los estados financieros dictaminados por profesionales contratados por la Secretaría de la Función Pública; los señalamientos de problemas e irregularidades expresados por la opinión pública, a través de los distintos medios de comunicación. Por lo demás, la ASF conforma su

Al respecto, es de subrayar que en la normatividad anterior, la Comisión de Vigilancia podía ordenar a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de revisiones a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública (artículo 10, fracción III de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda). Ahora, la Comisión de Vigilancia carece de esa atribución, solo puede realizar solicitudes para que la ASF, en ejercicio de su autonomía técnica y de gestión, determine lo conducente.⁷⁸

2. **Publicidad del Informe de Resultados de fiscalización.** La ASF Informa anualmente a la Cámara de Diputados acerca de los resultados de su labor de fiscalización, a través del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. El Informe una vez entregado a la Cámara de Diputados -a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública- tendrá carácter de público. En tanto no se realice esa entrega, la ASF debe guardar reserva de sus actuaciones (artículo 79, fracción II, constitucional y 30 de la LFSF)

3. **Facultad sancionadora y promotora de responsabilidades.** En el régimen vigente, la ASF tiene atribuciones para fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública Federal, además de poder promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Federal, y presentar las denuncias y querellas

Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones, considerando tres elementos: importancia, pertinencia y factibilidad. Finalmente, tanto en el caso de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, como en el caso de la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera, una vez seleccionados los entes públicos e identificado el objeto de la revisión, los datos e información que sustentan cada propuesta de auditoría, visitas de inspección, se registran en el Sistema de Control y Seguimiento de ASF, donde se consignan, además del título y tipo de revisión, los objetivos de la misma, su justificación y los criterios de selección aplicados. Con la información registrada se integra el aludido Programa, y una vez aprobados por el Auditor Superior de la Federación, con la opinión favorable del Consejo de Dirección de la propia ASF, se procede al ejecución de los trabajos inherentes al desarrollo de las revisiones programadas. *Id.*, *180 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México 1824-2004*, *Op. Cit.*, pp. 528 a 530.

⁷⁸ En la nueva normatividad, las solicitudes que le formula el Poder Legislativo a la ASF son generalmente atendidas. Así se advierte, por ejemplo, en el caso de la Cuenta Pública 2004, en la que de las 59 solicitudes y puntos de acuerdo que, por conducto de la Comisión de Vigilancia, se turnaron a la ASF para su consideración, 33 fueron incluidas en el Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones, 6 se turnaron a los Órganos Internos de Control y auditoría en los entes públicos correspondientes, y 3 a los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales; 4 se programaron a mediano plazo, y 1 no se realizó por no estar en el supuesto de situación excepcional que establece la LSFL. *Id.*, *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, 2005, p. 145.

derivadas de presuntas conductas ilícitas (artículos 79, fracción IV, constitucional, y 16, fracción XV, 32, 35, 45 a 52, 74, fracción XVI, y 77, fracciones VIII, X y XI, de la LFSF).⁷⁹

⁷⁹ Es de mencionar que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 74, fracción IV, párrafo sexto, 79, fracción IV, y 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cinco vertientes:

a) La **responsabilidad política** para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;

b) La **responsabilidad penal** para los servidores públicos que incurran en delito;

c) La **responsabilidad administrativa** para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público;

d) La **responsabilidad civil** para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales a particulares, y,

e) La **responsabilidad resarcitoria** para los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio, estimable en dinero, al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus Informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la ASF y, los servidores públicos de la ASF, cuando al revisar la Cuenta Pública, no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

El sistema de responsabilidades se apoya en un principio de autonomía, de acuerdo con el cual para cada tipo de responsabilidad se establecen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

En el Título Quinto de la LFSF —a efecto de que la ASF ejerza cabalmente sus atribuciones constitucionales— se regulan los procedimientos para determinar los daños y perjuicios, así como el fincamiento de responsabilidades por daños a la Hacienda Pública Federal. Dicho ordenamiento jurídico, en el artículo 45, prevé que si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la ASF procederá a:

I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;

II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;

III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y

V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción

Cabe mencionar que la abrogada Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en el artículo 3, fracción IX, sólo confería a la Contaduría Mayor de Hacienda la facultad para promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.⁸⁰ En cambio, en la normatividad actual, la ASF puede determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. También está facultada la ASF para promover ante las autoridades

penal."

El aludido precepto consagra los cinco tipos de responsabilidades citados anteriormente, y le encomienda a la ASF el fincar directamente la responsabilidad resarcitoria. Para que la ASF proceda en consecuencia es suficiente que de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Además, la LFSF detalla, en el artículo 47, que las responsabilidades que conforme a dicha Ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio. Asimismo, en el artículo 49 aclara que las responsabilidades resarcitorias se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

En relación con las facultades de fincamiento directo y de promoción de responsabilidades, el artículo 32 de la LFSF manda a la ASF a que en el Informe del Resultado dé cuenta a la Cámara de Diputados de:

- a) Los pliegos de observaciones que se hubieren fincado;
- b) **Los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas;** y,
- c) **La promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos,** que realice de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

Respecto de la atribución de la ASF para fincar directamente la responsabilidad resarcitoria, el artículo 16, fracción XV, de la LFSF establece: "*Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:...Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;*"

A su vez, el artículo 35 ordena: "*Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.*"

En relación con la facultad de la ASF de promover responsabilidad penal y política, el artículo 74, fracción XVI, de la LFSF prevé: "*El Auditor Superior tendrá las siguientes atribuciones: Presentar denuncias y querrelas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias de juicio político de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*"

⁸⁰ En el régimen anterior al vigente, las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda estaban limitadas a promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, sin poder fincar

competentes el fincamiento otras responsabilidades (administrativas, civiles y políticas), y para presentar denuncias y querellas en contra de los servidores públicos que presuntamente hubiesen cometido algún delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, coadyuvando con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes.⁸¹ Estas facultades se hallan elevadas a rango constitucional.⁸²

4. **Oportunidad de la gestión.** En el régimen anterior la Contaduría Mayor de Hacienda presentaba la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe sobre los resultados de la revisión de la Cuenta Pública recibida el año anterior.

El sistema actual mejora la oportunidad de la fiscalización, porque el informe de la revisión de la cuenta pública lo entrega la ASF a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, es decir, con una anticipación aproximada de seis meses en comparación con lo que ocurría anteriormente (artículo 79, fracción II, constitucional y 30 y 74, fracción XV, de la LFSF).

5. **Ampliación del universo de fiscalización.** La ASF puede fiscalizar el recto y correcto ejercicio de todos los recursos públicos federales asignados a los Poderes de la Unión, a los entes públicos federales, e incluso a las entidades con autonomía e independencia constitucional, como es el caso del Instituto Federal Electoral, de la Universidad Nacional Autónoma de México o de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. También fiscaliza los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, los municipios, los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado. En general, fiscaliza a cualquier entidad, persona física o moral pública o privada que haya recaudado, administrado,

⁸¹ El Ministerio Público tiene la obligación de recabar la opinión de la ASF, en relación con las resoluciones que éste dicte sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal (artículo 45, fracción V de la LFSF).

⁸² *El artículo 79, fracción IV, Constitucional establece que la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá a su cargo:* Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Federal, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

manejado o ejercido recursos públicos federales (artículo 79, fracción I, constitucional y 2, fracciones V y VI, 4, 16, fracción XI, 33, 34 y 35 de la LFSF).⁸³

6. Realización de auditorías de desempeño. La evaluación por parte de la ASF se había enfocado tradicionalmente a cuestiones la regularidad de las operaciones y el cumplimiento de la normatividad.

Ahora, con nuevas facultades, la ASF está empezando a poner énfasis en las auditorías de desempeño, en las cuales los criterios de evaluación son la eficacia, la eficiencia y la economía, a efecto de conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos y metas y ejercieron sus recursos de acuerdo con la normatividad y el propósito para el cual fueron asignados (artículo 79, fracción I, constitucional y 2, fracciones VII y XII, 14, fracciones I y II, de la LFSF).⁸⁴

7. Revisión de situaciones excepcionales. La entidad de fiscalización superior de la Federación —esto es algo notable en el sistema actual— está facultada no sólo para fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo y la aplicación de todos los fondos y recursos federales, también puede requerir, de manera excepcional, revisiones durante el ejercicio en curso, siempre que se trate de situaciones extraordinarias en cualquiera de los casos señalados por la LFSF (artículo 79, fracción I, constitucional y 16, fracción XVI, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 44 de la LFSF).⁸⁵

Al respecto, el artículo 36 de la LFSF indica que cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de

⁸³ El universo de la fiscalización de la ASF también incluye la revisión de los recursos federales manejados por partidos y agrupaciones políticas nacionales.

⁸⁴ Las auditorías de desempeño consisten en el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública general, sectorial o regional, como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales, tanto institucionalmente como a nivel de programa, proyecto o unidad administrativa. Con este tipo de auditorías se pretende medir el impacto social de la gestión pública y comparar lo propuesto por las políticas públicas con lo realmente alcanzado. El examen incluye la identificación de fortalezas y debilidades de las entidades fiscalizadas, así como las oportunidades de mejora. *Vid., 180 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México 1824-2004, Op. Cit., p. 535.*

⁸⁵ La LFSF regula en su Título Cuarto, artículos del 36 al 44, la revisión de Situaciones Excepcionales. El artículo 38 determina que se entienda por situaciones excepcionales aquéllas en las cuales, de la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes: a) un daño patrimonial que afecte a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; b) hechos de corrupción determinados por autoridad competente; c) la afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía; d) el riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o f) el desabasto de productos de primera necesidad.

recursos públicos federales, o de su desvío, la ASF procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas.

A su vez, el artículo 37 de la LFSF ordena que las entidades fiscalizadas deberán rendir a la ASF, en un plazo que no excederá setenta y cinco días contados a partir de la recepción del requerimiento, un Informe del resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados.⁸⁶

De esta facultad es de acentuar que, a diferencia de la de fiscalización de la Cuenta Pública (artículo 74, fracción IV, constitucional y 20 de la LFSF), no se encuentra limitada por el principio de anualidad, porque el procedimiento de una y otra atribución es distinto, y porque la revisión de situaciones excepcionales, por su propia naturaleza, no puede estar limitada a la verificación de un ejercicio anual.

La revisión de situaciones excepcionales es un instrumento con el cual la Constitución Federal y la LFSF confieren amplias facultades a la ASF para requerir a los entes fiscalizados la revisión de conceptos específicos. Tales revisiones tienen establecido un régimen de excepción (fiscalización *ex ante*), cuya aplicación excluye el principio de anualidad que únicamente está referido a la fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera y a la revisión de la Cuenta Pública, en los cuales las fiscalizaciones son *ex post*.

8. **Programas que abarquen diversos ejercicios.** La ASF puede, sin perjuicio del principio de anualidad, revisar de manera casuística y concreta información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales, sin que con este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica realizada (segundo párrafo del artículo 20 de la LFSF).⁸⁷

⁸⁶ Si los requerimientos de la ASF no fueren atendidos, en los plazos y formas señalados por la LFSF, ello dará lugar al fincamiento de las responsabilidades que correspondan, y la ASF impondrá a los servidores públicos responsables una multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Además, la reincidencia se podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta, y la ASF podrá promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes.

⁸⁷ En el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública sobre las iniciativas de LFSF, se puede leer lo siguiente: “*De igual manera cobra especial relevancia la propuesta de modificar la iniciativa en su artículo 20, que formulan estas*

9. **Facultad investigadora.** La ASF puede investigar aquellos actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita. Esta facultad, si bien ya la tenía la Contaduría Mayor de Hacienda, se elevó a rango constitucional para la ASF.⁸⁸ Ella incluye la posibilidad de efectuar visitas domiciliarias para exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para la realización de las investigaciones (artículo 79, fracción III, constitucional y 16, fracciones XII y XIII, de la LFSF).⁸⁹
10. **Revisiones anticipadas.** La ASF puede realizar revisiones anticipadas de la Cuenta Pública Federal, a través de la evaluación de un Informe de Avance de Gestión Financiera, que rinde el Poder Ejecutivo en el primer semestre del año en que se ejerce el presupuesto respectivo (artículos 79, fracción I, constitucional y 2, fracción IX, 11, 16, fracción III, 17, 20, 67, fracción II, y 74, fracción XIV, de la LFSF). La evaluación del Informe de Avance de Gestión Financiera se realiza respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos. Al respecto, la LFSF entiende por proceso concluido aquél que los Poderes de la Unión y entes públicos federales reporten como tal, en el referido informe de Avance de Gestión Financiera, con base en los Informes de gasto devengado conforme a la estructura programática autorizada (artículo 2, fracción X, de la LFSF).
11. **Servicio de carrera.** La normatividad actual obliga a la ASF a establecer un servicio civil de carrera, que permita la objetiva y estricta selección de sus integrantes, mediante exámenes de ingreso

comisiones dictaminadoras, a fin de señalar expresamente que la auditoría superior de la federación, cuando en el ejercicio de su facultad de fiscalización de la Cuenta Pública de un ejercicio específico que considere el desarrollo de programas que abarquen diversos ejercicios, pueda revisar la documentación correspondiente a operaciones reportadas en cuentas públicas anteriores, sin que ello signifique reabrir en su conjunto la cuenta pública. Lo anterior a efecto de dar una visión integral de los procesos fiscalizados, a partir de la documentación que haya servido de base para la revisión de las cuentas públicas precedentes". Vid., el Dictamen del 14 de diciembre de 1999 emitido por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública respecto de tres iniciativas de ley para reglamentar las reformas constitucionales en materia de auditoría, control y evaluación del sector público federal a través de una entidad de fiscalización superior de la Federación.

⁸⁸ La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en el artículo 3, fracción V, confería a la Contaduría Mayor de Hacienda la atribución de realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus obligaciones. Mediante el Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha facultad de investigación se consagra en la ley fundamental.

⁸⁹ En la realización de visitas domiciliarias para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, la ASF está sujeta a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

y que, en atención a su capacidad, eficiencia, calidad y sujeción a los ordenamientos legales aplicables, garantice, a través de evaluaciones periódicas, su permanencia y la excelencia en la prestación del servicio a su cargo (artículo 79 constitucional, párrafo primero, y 85 de la LFSF).⁹⁰

12. Ética profesional. La ASF lleva a cabo sus tareas con base en un Código de Ética Profesional que obliga a los servidores públicos de dicha entidad a conducirse con profesionalismo, visión estratégica y capacidad auditora; impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados; y predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que les son asignados. Ese Código está dividido en siete apartados, en los cuales se explican los principios éticos y reglas de conducta que rigen la actuación de la institución fiscalizadora, a saber: profesionalismo competente, independencia, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, actitud constructiva e integridad.⁹¹

13. Fiscalización a entidades federativas, municipios y particulares. La ASF tiene atribuciones para fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, para lo cual propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación

⁹⁰ El servicio civil de carrera es de observancia general y obligatoria para los trabajadores de base y de confianza de la ASF. Al respecto, esa entidad cuenta con un Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera, publicado el 29 de diciembre de 2005, que tiene como objeto establecer las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, control y evaluación del Servicio Fiscalizador de Carrera; de igual forma los derechos, obligaciones, prohibiciones y sanciones y los procedimientos para imponerlas, así como para interponer los medios de impugnación con que cuentan los miembros de dicho Servicio.

⁹¹ Para cumplir cabalmente su mandato y misión institucional, los profesionales a cargo de las actividades sustantivas de las ASF están obligados a ajustar su conducta a un Código de Ética Profesional, cuyo propósito consiste en impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los más altos valores éticos en que se debe sustentar la gestión gubernamental, a fin de que con ellos se anteponga el interés general al personal y se asuman plenamente las responsabilidades que establecen las leyes.

En el Código de Ética Profesional los profesionales de la ASF declaran su intención de servir a la sociedad con eficacia y lealtad, y asumen, incondicionalmente, los siguientes compromisos: 1) ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión estratégica y capacidad auditora; 2) impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles a hacia los auditados; y 3) predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que le sean asignados.

correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno. Dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales. El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios. Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la ASF procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar (artículo 79, fracción I, constitucional y 16, fracción XVIII, 33, 34 y 35 de la LFSF).

14. Solicitud de información. La ASF tiene atribuciones para solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Al respecto, por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les es aplicable a todos los servidores públicos de la ASF, así como a los profesionales contratados por ésta para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva. La ASF sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública (artículos 16, fracciones X, XI, y XVI, , 21, 22, 23, 27, 28, 29 y 74, fracción X, de la LFSF) .

15. Expedición del Reglamento Interior y de los manuales de organización y procedimientos. La ASF tiene facultad para expedir su Reglamento Interior y los manuales de organización

y procedimientos que se requieran para su debida organización y funcionamiento, con sujeción a la ratificación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados (artículo 79 constitucional, párrafo primero, y 74, fracciones V y VI de la LFSF).⁹²

La Contaduría Mayor de Hacienda no gozaba de esta atribución. La Comisión de Vigilancia era la encargada de establecer la organización y expedir el Reglamento Interior de dicha Contaduría. Incluso, dicha Comisión tenía facultad de interpretar, para efectos administrativos, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Contaduría, así como para resolver las consultas sobre su aplicación.

16. **Recurso de reconsideración.** En la normatividad vigente se establece el recurso de revocación ante la ASF, a efecto de que los servidores públicos sancionados cuenten con un medio de impugnación en contra de las sanciones que les son impuestas por ésta entidad. Adicionalmente, como un medio alternativo de impugnación, la LFSF consagra la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el propósito de fortalecer los medios de defensa de los servidores públicos y que éstos sean escuchados, si así lo eligen, por una autoridad distinta a la que los sancionó (artículo 16, fracción XVII, 54, 59, 60, 61, 62 y 74, fracción XIII de la LFSF).
17. **Embargo precautorio.** La ASF está facultada para solicitar a la Tesorería de la Federación que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva. Pero el presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la entidad de fiscalización superior de la Federación (artículo 53, fracción II de la LFSF).
18. **Convenios.** La ASF puede concertar y celebrar convenios con las entidades federativas. También está facultada para celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales,

⁹² En ejercicio de la referida facultad, el Auditor Superior de la Federación expidió, el 5 de septiembre de 2001, el Reglamento Interior de la ASF.

cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones (artículos 16, fracciones XVIII y XX, de la LFSF).

Respecto de todo lo anterior, es de considerar que el actual régimen constitucional de fiscalización data de julio 1999, y que la LFSF, su ley reglamentaria, se expidió el 27 de diciembre de 2000. Igualmente, es de reflexionar que la ASF inició el ejercicio de sus nuevas atribuciones a partir de la revisión de la Cuenta Pública de 2001, según lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio del *“Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

Es decir, el nuevo esquema inició con la revisión de la Cuenta Pública 2001, la cual fue entregada por el Ejecutivo Federal en junio del 2002, por lo que el informe del resultado de su revisión fue rendido por la ASF en marzo del 2003. A su vez, la Cuenta Pública del 2002 fue entregada en junio del 2003, y el informe de su revisión fue rendido en marzo del 2004. La Cuenta Pública del 2003 fue entregada en junio del 2004, y el informe de su revisión fue rendido en marzo del 2005. Finalmente, la Cuenta Pública 2004 fue entregada en junio del 2005, y el informe de su revisión fue rendido el 30 de marzo del 2006.

De este modo, al 2006, la ASF ha revisado las cuentas públicas de los años 2001, 2002, 2003 y 2004. Es decir, al 2006 son únicamente cuatro revisiones de cuentas públicas en que la Cámara de Diputados y su órgano técnico, la ASF, lleva ejerciendo sus atribuciones en el nuevo régimen constitucional y legal.

Ahora bien, del análisis del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001, entregado a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados en marzo de 2003, se nota lo siguiente:

- El Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones aprobado para examinar el Informe de Avance de Gestión Financiera contempló la ejecución de 48 auditorías, y el correspondiente a la referida Cuenta Pública incluyó 307, totalizando 355 revisiones.
- Las 307 auditorías llevadas a cabo respecto de la Cuenta Pública, incluyeron 39 revisiones (12.7%) para atender solicitudes derivadas de puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia y 9 más (2.9%) fueron ampliadas en sus objetivos y alcances con ese mismo propósito.
- La ASF **realizó una sola revisión de una situación excepcional.**
- Por cuanto hace a la naturaleza de las 355 revisiones, **únicamente 30**

(8.5%) correspondieron a auditorías de desempeño, 286 (80.5%) fueron de regularidad y 39 (11.0%) especiales.

- Ante la presunción de un daño al erario federal o al patrimonio de los entes, la ASF formuló **13 (0.3%) pliegos de observaciones**.
- Por incumplimientos a la normatividad de operación, en 553 (13.5%) casos, la ASF solicitó al Órgano Interno de Control en el ente público que evalué las apreciaciones preliminares emitidas por la ASF y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo respectivo, en el ámbito de sus atribuciones.

Del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002 entregado a la Comisión de Vigilancia en marzo de 2004, se observa lo que sigue:

- La ASF en el Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones aprobado para examinar el Informe de Avance de Gestión Financiera contempló la ejecución de 44 auditorías, y el correspondiente a la Cuenta Pública incluyó 292, totalizando 336 revisiones.
- Las 292 auditorías llevadas a cabo, incluyeron 31 revisiones (10.6%) para atender solicitudes derivadas de puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia y 4 más (1.4%) fueron ampliadas en sus objetivos y alcances con ese mismo propósito.⁹³
- De las 336 revisiones **sólo 24 (7.1%) correspondieron a auditorías de desempeño**, 52 (15.5%) a especiales y 260 (77.4%) fueron de regularidad. De estas últimas, 68 (26.2%) se practicaron a entidades federativas y municipios para verificar la aplicación de los recursos federales canalizados mediante el Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios".
- De la revisión, la ASF determinó 2,584 observaciones, de las cuales derivaron 3,410 acciones, de las cuales, 2,505 (73.5%), fueron preventivas y 905 (26.5%), correctivas. De estas últimas, ante la presunción de un daño al erario federal o al patrimonio de los entes,

⁹³ Cabe señalar que del referido Informe destaca que, adicionalmente, la Cámara de Diputados solicitó información a la ASF en otros 29 casos, de los cuales 18 se turnaron a otras instancias de fiscalización, para que en el ámbito de su competencia procedieran e informaran a la ASF de sus resultados; 8 se registraron por la ASF para considerarlos en la planeación y revisión de la Cuenta Pública 2003, en atención al principio de anualidad, y los restantes, 3 casos, no fueron objeto de fiscalización, conforme a la legislación que regula la actuación de la ASF.

la ASF formuló 80 (2.3%) pliegos de observaciones, es decir, 67 más que en la Cuenta 2001.⁹⁴

Del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, entregado a la Comisión de Vigilancia en marzo de 2005, se advierte que:

- El Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones aprobado para examinar el Informe de Avance de Gestión Financiera contempló la ejecución de 40 auditorías, y el correspondiente a la Cuenta Pública incluyó 298, totalizando 338 revisiones (dos más respecto de la revisión 2002).
- Las 298 auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2003, incluyeron 125 revisiones, 41.9% del total, que atendieron 59 solicitudes derivadas de puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia, y 3 más (1.0%), fueron ampliadas en sus objetivos y alcances con el propósito de atender otras 7 peticiones. La ASF turnó a otras instancias de fiscalización y control 22 solicitudes, para que en el ámbito de su competencia procedan e informen a la ASF de sus resultados. Otras 40, la ASF las registró para considerarlas en la planeación y revisión de la Cuenta Pública 2004, en atención al principio de anualidad que establece el marco jurídico que regula la fiscalización superior de la Cuenta Pública. 6 casos, no fueron objeto de fiscalización, conforme a la legislación que regula la actuación de la ASF.
- De las 338 revisiones, sólo **24 (7.1%) correspondieron a auditorías de desempeño**, 56 (16.6%) a especiales, 9 (2.6%) de seguimiento y 249 (73.7%) fueron de regularidad. De estas últimas, 72 (%) se practicaron a entidades federativas y municipios para verificar la aplicación de los recursos federales canalizados mediante el Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”.
- La ASF determinó 2,638 observaciones, de las cuales derivaron 3,437 acciones.

⁹⁴ Cabe señalar que en 5 casos, la ASF promovió el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias ante las instancias de control del Ejecutivo Federal, por incumplimiento de las disposiciones normativas en el desempeño de sus funciones. Por incumplimientos a la normatividad de operación, en 464 casos, la ASF solicitó al Órgano Interno de Control que evaluara las apreciaciones preliminares emitidas por la ASF y, en su caso, iniciara el procedimiento administrativo respectivo, en el ámbito de sus atribuciones. En 20 casos, la ASF emitió solicitudes para que la instancia recaudadora proceda a verificar los posibles errores u omisiones en la presentación de las declaraciones o en el pago o entero de impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, por parte de los entes públicos auditados; así como para que las autoridades hacendarias analicen la conveniencia y pertinencia de llevar a cabo revisiones directas a los contribuyentes para, en su caso, requerir el pago de obligaciones omitidas y para aplicar las sanciones que por ley procedan. Por la falta de comprobación, diferencias o justificación de diversas operaciones, en 336 casos, la ASF solicitó la aclaración y presentación de la documentación correspondiente.

- De las 3,437 acciones, 2,295 (66.8%), fueron preventivas y 1142 (33.2%) correctivas. De estas últimas, ante la presunción de un daño al erario federal o al patrimonio de los entes, la ASF **formuló 169 (4.9%) pliegos de observaciones, es decir poco más del doble en relación con la Cuenta 2002.** En 31 casos, la ASF promovió el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias ante las instancias de control del Ejecutivo Federal, por incumplimiento de las disposiciones normativas en el desempeño de sus funciones.⁹⁵

Por último, del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, entregado a la Comisión de Vigilancia el 30 de marzo de 2006, se advierte que:

- El examen correspondiente se efectuó en 91 dependencias y entidades de los Poderes de la Unión, 2 entes públicos federales autónomos, las 32 entidades federativas,⁹⁶ 6 instituciones públicas de educación superior y un fideicomiso privado.⁹⁷
- El Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones aprobado para examinar el Informe de Avance de Gestión Financiera 2004 contempló la ejecución de 49 auditorías, y el de la Cuenta Pública 375 auditorías, **totalizando 424 revisiones.**⁹⁸

⁹⁵ Por incumplimientos a la normatividad de operación, en 382 casos, la ASF solicitó al Órgano Interno de Control en el ente público que evaluara las apreciaciones preliminares emitidas por la ASF y, en su caso, iniciara el procedimiento administrativo respectivo, en el ámbito de sus atribuciones. En 19 casos, la ASF emitió solicitudes para que la instancia recaudadora proceda a verificar los posibles errores u omisiones en la presentación de las declaraciones o en el pago o entero de impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, por parte de los entes públicos auditados: así como para que las autoridades hacendarias analicen la conveniencia y pertinencia de llevar a cabo revisiones directas a los contribuyentes para, en su caso, requerir el pago de obligaciones omitidas y para aplicar las sanciones que por ley procedan. Por la falta de comprobación, diferencias o justificación de diversas operaciones, en 540 casos, la ASF solicitó la aclaración y presentación de la documentación correspondiente.

⁹⁶ Por lo que respecta a la revisión de los recursos federales transferidos a través de los ramos generales 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” y 39 “Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”, la ASF informa que la revisión incluyó a 32 municipios y 2 delegaciones políticas del Distrito Federal, que para efecto del cálculo de entidades fiscalizadas, se engloban en sus respectivas entidades federativas. En total se practicaron 78 auditorías a entidades federativas, municipios y delegaciones, las que representaron el 18.4% del total de revisiones llevadas a cabo por la ASF. *Vid.* Tomo Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, pp. 6 y 7.

⁹⁷ La ASF indica que entre las revisiones se incluyeron auditorías a fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos y, en especial, se revisó el cumplimiento de la normativa para su extinción o terminación. Añade que, igualmente, se dio puntual seguimiento a las acciones promovidas, con motivo de las revisiones efectuadas a estos conceptos en ejercicios anteriores. *Vid.* Tomo Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, p. 9.

⁹⁸ Por cuanto hace a los aspectos metodológicos de las revisiones realizadas, la ASF indica que se fijaron estándares para seleccionar y describir, con claridad, el título y el objetivo de las auditorías. Asimismo, explica que se reforzaron las instancias de supervisión para asegurar la calidad en la aplicación de los procedimientos de auditoría, y que los resultados guardaran la debida consistencia con el objetivo de las revisiones. *Vid.* Tomo Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la

- De las 424 revisiones cuales **44 (10.4%) correspondieron a auditorías de desempeño**, 312 (73.5%) fueron de regularidad, 52 (12.3%), especiales y 13 (3.1%) de seguimiento, y **se requirieron 3 (0.7%) revisiones de situación excepcional**.
- Las 424 auditorías practicadas, incluyeron 65 revisiones para atender 47 solicitudes y puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia, y 2 requerimientos de revisión de situación excepcional.⁹⁹
- La ASF determinó 3,424 observaciones, que dieron lugar a la emisión de 4,013 acciones, de las cuales, 3,689 (91.9%), se clasifican como acciones que la ASF formula, promueve o presenta y **324 (8.1%) se identifican como pliegos de observaciones que la ASF finca en forma directa**. De las 4,013 acciones 3,064 (76.3%) son recomendaciones preventivas y 949 (23.7%) son acciones de carácter correctivo.
- La ASF comunica que durante el 2005 **se iniciaron los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias**, derivados de la no solventación de pliegos de observaciones, **en 10 casos**, correspondientes a la Cuenta Pública de los ejercicios 2001, 2002 y 2003, mismos que a marzo del 2006 se encuentran en diferentes etapas procesales.
- Asimismo, la ASF comunica que tiene previsto presentar 3 denuncias penales.
- También indica que las recuperaciones obtenidas por en el año 2005 ascendieron a 5,754.6 millones de pesos (mdp),¹⁰⁰ y advierte que el

⁹⁹La ASF indica que en la integración del Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones se consideraron las peticiones de la Cámara de Diputados, las cuales son reflejo del interés popular, y con ese carácter fueron atendidas. Igualmente, expresa que, dentro de ellas, se consideraron a los entes públicos federales, que en forma expresa, fueron señalados en su oportunidad, en las recomendaciones formuladas por la Comisión de Vigilancia. Asimismo, menciona que, por sus características, 26 solicitudes de la Comisión de Vigilancia se turnaron a otras instancias de fiscalización y control, para que en el ámbito de su competencia intervinieran e informaran a la ASF de sus actuaciones; 18 más, se registraron para considerarlas en la planeación de la revisión a la Cuenta Pública 2005, en atención al principio de anualidad a que está sujeta la fiscalización a cargo de la ASF; y otras 8 solicitudes de revisión se dictaminaron como no procedentes, con fundamento en el marco legal aplicable. Las restantes 9 peticiones, correspondieron a requerimientos de información de la Comisión de Vigilancia, que fueron debidamente atendidos. El total de solicitudes de dicha Comisión, a la ASF, ascendió a 110, con fecha de corte al 10 de marzo de 2006, *Vid.* Tomo Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, pp. 6, 7 y 9.

¹⁰⁰ La ASF menciona que las recuperaciones de los 5,754.6 millones de pesos (mdp) se integran como sigue: a) 4,222.4 mdp derivados de la revisión de la Cuenta Pública de los ejercicios de 1998 a 2003, entre los cuales destacan los reintegros a la Tesorería de la Federación, por 2,456.8 mdp, por concepto de Derecho de Trámite Aduanero, provenientes del Fideicomiso Aduanas I; b) 275.3 mdp, que corresponden a recuperaciones operadas durante la ejecución de las auditorías sobre la Cuenta Pública 2004; y c) 1,256.9 mdp por devoluciones de las instituciones bancarias, determinadas a través de las auditorías de "Gestión, Identidad de Objeto, Existencia y Legitimidad, así como de Legalidad", promovidas por la ASF y practicadas por auditores externos a la cartera adquirida por el FOBAPROA, como requisito para la firma del Nuevo Programa que sustituyó al de Capitalización y Compra de Cartera. *Vid.* Tomo Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, p. 8.

proceso de fiscalización de la Cuenta Pública 2004 culminará con el seguimiento puntual de las observaciones-acciones emitidas.¹⁰¹

De lo anterior resulta que es a partir del 2001 cuando la ASF entra a ejercer las funciones que le asigna el nuevo esquema constitucional y legal, entre las que sobresalen las siguientes: a) la de realizar revisiones anticipadas de la Cuenta Pública Federal, a través de la evaluación de un Informe de Avance de Gestión Financiera; b) la de emitir pliegos de observaciones, antesala del inicio de uso de su facultad de fincar directamente responsabilidad resarcitoria; c) la de realizar revisiones de situaciones excepcionales; d) la de fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios; e) la de realizar auditorías de desempeño; y f) la de fiscalización a los entes públicos con autonomía e independencia constitucional.

En específico de los informes del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuentas Públicas 2001, 2002, 2003 y 2004, destaca lo siguiente:

1. La ASF realizó revisiones anticipadas de la Cuenta Pública Federal. A través de la evaluación del Informe de Avance de Gestión Financiera contempló la ejecución de 48 auditorías en la revisión de la Cuenta 2001, 44 auditorías en la revisión de la Cuenta 2002, 40 auditorías en la revisión de la Cuenta 2003, y 49 auditorías en la revisión de la Cuenta 2004.
2. La ASF formuló 13 de pliegos de observaciones en la revisión de la Cuenta 2001; 80, en la 2002, es decir, 67 más que en la 2001; 169, en la 2003, o sea poco más del doble que en la 2002; y 324, en la Cuenta 2004, es decir, casi el doble en comparación con la revisión de la Cuenta 2003.

Al respecto se observa un incremento notable en el número de pliegos de observaciones, de la revisión de la Cuenta Pública 2001 a la 2004

¹⁰¹ La ASF da cuenta que en octubre de 2005 y enero de 2006, de conformidad con lo solicitado, remitió a la Comisión de Vigilancia sendos informes sobre el estado de atención y solventación de las observaciones-acciones emitidas, que incluyó, además, las recuperaciones operadas.

También indica que como resultado de las tareas de seguimiento instrumentadas destaca el notable abatimiento en la atención y solventación de las observaciones-acciones de los ejercicios 1999 a 2003. Y menciona que al 31 de diciembre de 2005, únicamente, se encontraban en proceso 1,820 de las 19,660 acciones emitidas; esto es, el 9.3%.

Aclara que las acciones pendientes de atender o solventar, en su mayor parte (76.6%), corresponden a la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2003. *Vid.* Tomo Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, pp. 10 y 11.

3. La ASF, en la revisión de la Cuenta 2001, requirió 1 revisión de situación excepcional. Y en la revisión de las Cuentas 2002 y 2003 no requirió ninguna. En la revisión de la Cuenta 2004, requirió 3 revisiones de situación excepcional.

Sobre el particular, es de hacer notar que la ASF, apenas ha comenzado a ejercer su facultad de realizar revisiones excepcionales, y ello ya ha dado origen a la controversia constitucional 74/2005, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados y la ASF, en diciembre de 2005, la cual, a la fecha del presente estudio se encuentra pendiente de resolución por nuestro máximo tribunal.

4. En cuanto al ejercicio de la atribución de fincar responsabilidades resarcitorias, se observa, en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, que la ASF comunica que durante el año 2005 se iniciaron los procedimientos para el fincamiento de 10 casos de responsabilidades, derivados de la no solventación de pliegos de observaciones.

De lo anterior resulta que la ASF está en vías de dictar resoluciones de responsabilidad resarcitoria. En este punto, cabe hacer notar que la ASF, aunque ya está ejerciendo sus facultades de fincamiento directo, mantiene como dinámica substancial la de solicitar a los órganos internos de control de las entidades fiscalizadas que, en el ámbito de sus atribuciones, evalúen las apreciaciones preliminares emitidas por ella y, en su caso, inicien el procedimiento administrativo respectivo.¹⁰²

5. En lo que se relaciona con el ejercicio de la función de coadyuvar con el Ministerio Público en denuncias o querrelas penales, que se hubieren formulado como consecuencia de los hechos presuntamente delictivos que se hubiesen evidenciado durante las revisiones, se observa, únicamente, que en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, la ASF anuncia que tiene previsto presentar 3 denuncias penales.¹⁰³

¹⁰² Es notorio que aún falta que la ASF ejercite diversas facultades que tiene atribuidas, por ejemplo la de promover la responsabilidad (juicio político) a que se refiere el Título Cuarto de la CPEUM.

¹⁰³ Cabe señalar que en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, la ASF expone que en la auditoría: 01-0-04100-2-527, al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) de la Secretaría de Gobernación, emitió una denuncia de hechos contra quien resulte responsable por actos u omisiones presumiblemente constitutivos de delito que causaron un probable daño al patrimonio o a los intereses de la dependencia o a la Hacienda Pública Federal por \$493,204.53 (Cuatrocientos noventa y tres mil doscientos cuatro pesos 53/100 M. N.), como resultado de las irregularidades en la entrega de bienes de la reserva estratégica del citado. *Vid.* Tomo II del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, p. 308.

6. En lo que se refiere a la fiscalización directa de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios, destaca que en la Revisión de la Cuenta Pública 2004, las 66 auditorías a los municipios y a las delegaciones del Distrito Federal fueron practicadas directamente por la ASF, en contraste con la revisión de la Cuenta Pública de 2003, en la que de 50 auditorías realizadas a estos órdenes de gobierno, la ASF sólo efectuó en forma directa 4 de ellas, mientras que las 46 restantes (92.0%) fueron solicitadas a los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales.
7. En lo que concierne a la práctica de auditorías de desempeño, sobresale que en la revisión de la Cuenta de 2001 se realizaron 30; en la de 2002, se efectuaron 24; en la de 2003 llevaron a cabo 24, y en la de 2004, se ejecutaron 44.

Al efecto, es significativo el incremento de auditorías de desempeño practicadas en la revisión de la Cuenta de 2004. Sin embargo, ese número es escaso en comparación con las auditorías de regularidad llevadas a cabo por la ASF, a saber: 246 en la revisión de 2001, 260 en la de 2002, 249 en la de 2003 y 312 en la de 2004.

Del ejercicio de las nuevas facultades de la ASF cabe señalar, en particular, que en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, bajo la figura de situación excepcional, la ASF solicitó a la Secretaría de Gobernación una revisión e informe de operaciones realizadas con recursos del Fondo Revolvente del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN), correspondientes a los ejercicios de 2001 al 2005. Y que en respuesta, la Secretaría de Gobernación consideró que como ni la CPEUM ni la LFSF establecen los términos para determinar el contenido de dicho informe, y que el mismo se complementa con la remisión sobre los procedimientos que lleva a cabo el del Órgano Interno de Control acerca de las revisiones practicadas a la administración de los recursos del Fondo de Desastres Naturales durante los ejercicios de 2001 a 2004. El Titular del Órgano Interno de Control consideró, por su parte, que esa información es reservada, de conformidad con los artículos 13, fracción V, y 14, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y que al remitir a la ASF información de carácter reservado, para atender un requerimiento de revisión de situación excepcional, se contraviene el artículo 37 de la LFSF, en el que se establece

que los informes de situación excepcional que deben rendir las entidades fiscalizadas en ningún caso contendrán información de carácter reservado. Por esta razón no se le remitió a la ASF el informe solicitado, enfrentando con ello el órgano fiscalizador un obstáculo ante el vacío y ambigüedad del marco legal actual.

Además, es de mencionar que en el nuevo régimen, el ente fiscalizador superior de la Federación también enfrentó serias dificultades en la negativa de las entidades fiscalizadas a proporcionar la información solicitada, oponiendo figuras como el fideicomiso, invocando el secreto fiduciario,¹⁰⁴ lo cual dio origen a la reforma a la LFSF, para ampliar el concepto de entidades fiscalizadas, e incluir en él a los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.¹⁰⁵

Sobre el tema, es de precisar, igualmente, que el ejercicio de las nuevas atribuciones de la Cámara de Diputados y la ASF ha dado causa a cinco importantes controversias constitucionales, a saber: la 91/2003, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados y de la ASF; la 61/2004, interpuesta por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados y de la ASF; la 84/2004, instaurada por el Ejecutivo Federal en contra del H. Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y de Senadores y de la ASF; la 42/2004, iniciada por la Cámara de Diputados en contra del estado de Oaxaca (Ramo 33); y la 74/2005 promovida, por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados y la ASF.

De dichas controversias, la 61/2004 tiene como antecedente que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública del 2002, la ASF comunicó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) la

¹⁰⁴ Cabe señalar que la ASF, como parte de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2002, programó cuatro auditorías al sector azucarero, correspondientes a: "*Financiera Nacional Azucarera SNC (FINA)*", "*Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA)*", "*Promotora Azucarera S.A. de C.V. (PROASA)*", y "*Fideicomiso Comercializador (FICO)*". Sin que se pudiera practicar las dos últimas, ante la negativa de NAFIN y de los Directores Generales de PROASA y del FICO de proporcionar la información solicitada por la entidad de fiscalización.

¹⁰⁵ El texto actual del artículo 2, fracción VI, de la LFSF dice que se entenderá por entidades fiscalizadas los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Vid., Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 2005.

orden para practicar las auditorías números 02-18C00-6-352 y 02-18C006-353.¹⁰⁶ Los resultados de las auditorías arrojaron diversas irregularidades en el otorgamiento de permisos sobre energía eléctrica, por lo que la ASF formuló observaciones y recomendaciones a la Secretaría de Energía y a la CRE. Inconforme, con tales observaciones y recomendaciones, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, representado por el Secretario de Energía, Felipe Calderón Hinojosa, promovió la citada controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados y de la ASF. La demanda fue presentada el 19 de mayo de 2004, y el 12 de abril de 2005, la SCJN dictó sentencia favorable al Ejecutivo Federal.¹⁰⁷ Los considerandos del fallo de la SCJN señalan, en esencia, que la ASF excedió las facultades que le confiere la ley. De los **permisos conferidos entre 1994 y 2000**, la SCJN dijo que rige la normatividad vigente antes de que se produjera la reforma constitucional de 1999, y que según esa normatividad, la extinta Contaduría Mayor de Hacienda, en cuya figura se sustituye la ASF para la revisión de las cuentas públicas de los años referidos, **no tenía facultades para ordenar** la realización de conductas específicas a los auditados. En relación con los **permisos cuya fecha de expedición fue el año 2001**, la SCJN dijo que la ASF carece de facultad para auditarlos con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2002, y ello obedece al principio de anualidad que rige la materia. En cuanto a los **permisos otorgados en 2002**, la SCJN pone de manifiesto que traen consigo el deber de la entidad fiscalizada de cumplimentar observaciones en un plazo determinado, pues incluso contienen apercibimiento de inicio de procedimiento administrativo, evidenciando su contenido imperativo, a través de órdenes o instrucciones precisas para que la CRE actúe en un determinado sentido. Al respecto, la SCJN señala que aunque **en la nueva normatividad la ASF sí puede emitir actos de carácter imperativo**, considera que le asiste la razón a la actora en cuanto manifiesta que la materia de las recomendaciones y observaciones combatidas salen de la esfera de competencia que la ley concede a la ASF,

¹⁰⁶ Los criterios para la selección de las referidas auditorías obedecieron -según consta en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2002 (IR)- a tres factores: a) a los resultados de las revisiones realizadas a la CRE en cuentas públicas anteriores, en relación con el otorgamiento de permisos de generación de energía eléctrica; b) a la importancia relativa de la acción institucional; y, c) debido a la denuncia de hechos, en materia de energía eléctrica, presentada a la ASF por dos legisladores.

¹⁰⁷ En la sentencia, la SCJN resolvió: "**PRIMERO.-** Se declara la invalidez de los oficios OASF/736/04 de fecha primero de abril de dos mil cuatro, dirigido al Secretario de Energía; OASF/692/04 de fecha primero de abril de dos mil cuatro, dirigido al Presidente de la Comisión Reguladora de Energía y los anexos de ambos; así como del diverso OASF/505/04, de la misma fecha, así como de las observaciones y recomendaciones contenidas en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, en la parte que fue resultado de las Auditorías especiales números 02-18C00-6-352 y 02-18C00-6-353; y, en vía de consecuencia, del procedimiento llevado a cabo por la Auditoría Superior de la Federación, al ejecutar las referidas auditorías. **SEGUNDO.-** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta."

atendiendo a que sus atribuciones se **acotan la materia fiscalizadora a aspectos financieros**, como son el manejo de ingresos y egresos y su aplicación conforme a los objetivos contenidos en los programas, y derivado de ello, la determinación de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos federales, otorgando facultades a la ASF para que finque las responsabilidades resarcitorias o promueva las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiera lugar.¹⁰⁸

Por lo que se refiere a la controversia 91/2003, ésta tiene como antecedente el que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2001, y con base en los artículos Quinto y Décimo Séptimo Transitorios de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), la ASF giró, el 3 de abril de 2003, diversos oficios en los que hizo del conocimiento del Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), del Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y del entonces Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretario de la Función Pública) (SFP), diversas recomendaciones en relación con créditos ilegales incluidos en el Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC), instrumentado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), respecto a BANAMEX, BANCOMER, BITAL y BANORTE. En seguimiento de esas recomendaciones, en fechas 13 y 14 de agosto, 8 y 9 de septiembre de 2003, la ASF giró nuevos oficios (un total de 34) para solicitar: a) A la SHCP, implementara acciones para sustituir créditos o intereses moratorios indebidamente incluidos en el PCCC, disminuirlos del monto de los pagarés FOBAPROA y cancelar su aval por el monto disminuido; b) Al IPAB, que a la firma del nuevo programa establecido en el artículo Quinto Transitorio de la LPAB, implementara las acciones necesarias para disminuir del monto de los pagarés FOBAPROA los créditos indebidamente incluidos en el PCCC, y ajustar la provisión en sus registros contables; y c) A la

¹⁰⁸ En la controversia 61/2004, la SCJN concluye que las facultades de la ASF deben entenderse referidas a la **gestión financiera**. Cabe señalar que en la sesión en la que se dictó el fallo, la SCJN destacó que la ASF, al emitir los actos cuya invalidez se declara, llega al extremo de determinar la inconstitucionalidad de leyes y la ilegalidad de permisos otorgados por la CRE, pretendiendo entronizarse como un “*Justicia Mayor*”, que diga lo que es lícito y lo que no lo es, sustituyendo a las autoridades judiciales.

En esta controversia la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos formuló un voto concurrente en el que explica que la revisión de la Cuenta Pública se encuentra limitada por el principio de anualidad, aclarando que ese principio no aplica a las situaciones excepcionales contempladas en el artículo 79 de la CPEUM y en los artículos 36 a 44 de la LFSF, en las cuales la ASF no debe tener un límite de tiempo tan estrecho para ejercer sus atribuciones. Lo anterior, porque la selección de auditorías obedeció, entre otros factores, a la denuncia de hechos en materia de energía eléctrica presentada a la ASF por dos legisladores, ya que la ASF podía aplicar el régimen de las situaciones excepcionales. No obstante, se consideró que el régimen de las situaciones excepcionales no era el aplicable al caso, porque la ASF no fundamentó su revisión en los preceptos del Título Cuarto “*De la Revisión de Situaciones Excepcionales*” de la LFSF, sino en los concernientes a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

SFP, que vigilara que la SHCP y el IPAB implementaran las acciones antes señaladas e informaran a la ASF de los resultados de su gestión. Al respecto, el Poder Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, promovió la citada controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados y de la ASF, impugnando los oficios mencionados, la cual fue admitida el 2 de octubre de 2003. El 23 de junio de 2005, la SCJN dictó sentencia favorable a la parte actora, declarando la invalidez de los oficios emitidos por la ASF. En el fallo, la SCJN consideró que los oficios emitidos por la ASF son ordenes imperativas y vinculatorias que invaden la esfera del Ejecutivo Federal, ya que **la facultad del ente auditor no tiene el alcance de dar ordenes precisas al ente auditado**, indicándole lo que debe hacer. Por esa razón, se declaró la invalidez de la totalidad de los oficios, incluido el procedimiento de auditoría de la ASF. La SCJN consideró, además, que la ASF carece de facultades para auditar el PCCC, porque este programa inició en 1995 y concluyó en 1998, por tanto, las Cuentas Públicas de esos años debían haberse revisado a la luz de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH).¹⁰⁹

De las aludidas controversias constitucionales, es de destacar que en la 61/ 2004, resuelta el 12 de abril de 2005, la SCJN reconoce que en el actual sistema normativo la ASF cuenta con atribuciones para emitir observaciones y recomendaciones con carácter imperativo a los entes auditados; en cambio en la 91/2003, fallada el 23 de junio de 2005, considera que no tiene tales atribuciones, razón por la cual dichos criterios resultan ambiguos.

Ahora bien, de la resolución de las referidas controversias constitucionales es de referir -por cuanto hace al alcance que nuestro máximo tribunal da a las facultades de la ASF- que derivaron las tesis cuyos rubros son los siguientes:

1. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD IMPIDE, QUE A TRAVÉS DE SU FACULTAD

¹⁰⁹ La SCJN especificó que con los oficios emitidos, la ASF pretendía revisar el PCCC sin que la Constitución ni la ley la autoricen para ello, y que si bien la auditoría practicada al PCCC es del 2001, en realidad no es esa anualidad la revisada, sino la de años anteriores. Igualmente, la SCJN consideró que la ASF aplicó la LFSF a hechos anteriores a la vigencia de esta ley. No obstante, el máximo tribunal señaló que puesto que el PCCC sigue teniendo efectos como deuda pública contingente, porque hasta 2005 se comienza a hacer efectivo, la ASF tiene facultades para fiscalizar todos aquellos periodos en los que se ejerza la erogación, pudiendo fiscalizarse el tramo del ejercicio de la Cuenta Pública que se revise y en el que se reporte esa erogación. Cabe mencionar que la SCJN no entró a resolver todos los conceptos de invalidez formulados por el Ejecutivo Federal, por lo que no se pronunció, por ejemplo, respecto al argumento de la parte actora de que las observaciones de la ASF son infundadas porque los créditos litigiosos y los intereses moratorios fueron aprobados por el comité técnico del FOBAPROA.

ORDINARIA DE REVISIÓN DEL RESULTADO DE LA CUENTA PÚBLICA, FISCALICE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DE AÑOS ANTERIORES AL EJERCICIO AUDITADO.¹¹⁰

2. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA EMITIR ÓRDENES PRECISAS Y CONCRETAS QUE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DE OTRO PODER (REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA PARA 2001).¹¹¹
3. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. AL PRACTICAR LA FISCALIZACIÓN ORDINARIA DE LA CUENTA PÚBLICA NO PUEDE PRONUNCIARSE SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS FISCALIZADOS.¹¹²
4. CUENTA PÚBLICA. OBJETO DE SU REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR CONFORME AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL VIGENTE A PARTIR DE 1999.¹¹³
5. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES ORDINARIAS DE FISCALIZACIÓN SE ENCUENTRAN LIMITADAS A LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ENTE FISCALIZADO.¹¹⁴
6. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN EN PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS SE RIGEN POR EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD.¹¹⁵

Por lo que se refiere a las controversias constitucionales 84/2004, 42/2004 y 74/2005, a la fecha del presente estudio se encuentran pendientes de resolución, pero de ellas es de hacer notar lo siguiente:

La controversia constitucional 84/2004 tiene como antecedente que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública

¹¹⁰ *Cfr.*, Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Septiembre de 2005, Tesis: P./J. 98/2005, página 888.

¹¹¹ *Cfr.*, Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, septiembre de 2005, Tesis: P./J. 107/2005, página 701.

¹¹² *Cfr.*, Tesis aislada, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, Tesis: P. XXV/2005, página 799.

¹¹³ *Cfr.*, Tesis aislada, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, Tesis: P. XXVI/2005, página 919.

¹¹⁴ *Cfr.*, Tesis aislada, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, Tesis: P. XXVII/2005, página 799.

¹¹⁵ *Cfr.*, Tesis aislada, Materia Constitucional, Administrativa, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, agosto de 2005, Tesis: P. XXX/2005, página 889.

del 2002, la ASF comunicó al Servicio de Administración Tributaria (SAT), la orden para practicar la auditoría denominada “Fideicomiso Aduanas 1, núm. 954-8”, cuyo objetivo consistió en verificar si en el ejercicio fiscal de 2002, los ingresos provenientes del Derecho de Trámite Aduanero (DTA), así como los depositados en el referido Fideicomiso para el pago de contraprestación por los servicios de procesamiento electrónico de datos y del segundo reconocimiento aduanero, se enteraron a la Tesorería de la Federación (TESOFE) y se registraron y presentaron en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Los resultados de la auditoría arrojaron diversas irregularidades por las que la ASF formuló un pliego de observaciones, por un monto de \$2,002,493,059.00 de ingresos provenientes del DTA, que el SAT no enteró a la TESOFE, ya que fueron depositados en la cuenta que Nacional Financiera, SNC (NAFIN) le lleva al Fideicomiso Aduanas 1, número 954-8, para el pago de los servicios del procesamiento de datos y de apoyo y control del despacho aduanero. Inconforme, el Poder Ejecutivo Federal, representado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Francisco Gil Díaz, interpuso, el 20 de agosto de 2004, la citada controversia constitucional en contra del H. Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y de Senadores, así como de la ASF, esta última en virtud de que es una dependencia auxiliar de la Cámara de Diputados para la revisión de la Cuenta Pública y tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

Por lo que se refiere a la controversia constitucional 42/2004, cabe mencionar que fue interpuesta el 8 de marzo de 2004 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en contra del estado de Oaxaca, demandando al Congreso y al C. Gobernador de dicha entidad federativa, con motivo de la oposición a la fiscalización a los recursos del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, ejercidos por la citada entidad federativa con cargo al Fondo de Infraestructura Estatal. Los actos cuya invalidez se demanda consisten, esencialmente, en lo siguiente: 1) La negativa de los poderes ejecutivo y legislativo del estado de Oaxaca a permitir a la ASF, dentro de la revisión de la Cuenta Pública de 2002, que fiscalice los recursos del Ramo General 33 ejercidos por dicha entidad federativa; y 2) El acuerdo de 7 de octubre de 2003, aprobado por la LVIII Legislatura del estado de Oaxaca, en que se establece que la ASF atenta contra la soberanía de dicho estado, al pretender efectuar auditorías sin fundamento legal.

Por último, en lo que concierne a la controversia constitucional 74/2005 -la cual tiene como antecedente el ejercicio por parte de la ASF de una revisión de situación excepcional- es de advertir que la demanda fue presentada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos,

representado por el Secretario de Energía, Lic. Fernando de Jesús Canales Clariond, el 28 de noviembre de 2005, en contra de la Cámara de Diputados y de la ASF. Los actos cuya invalidez se demanda en la controversia 74/2005 residen, esencialmente, en lo siguiente: a) el requerimiento de revisión e informe de situación excepcional dirigido por la ASF al Presidente de la CRE, en el que se le sujeta y obliga a realizar una revisión sobre el otorgamiento de permisos de generación de energía eléctrica, sobre el cumplimiento de obligaciones establecidas en dichos permisos, sobre la fijación de tarifas y las contraprestaciones a particulares y extranjeros, y le concede un plazo de 75 días hábiles para rendir un informe sobre el resultado de las actuaciones practicadas en dicha revisión y, en su caso, sobre las sanciones que se hubieran impuesto o a que se hubieran hecho acreedores los servidores públicos involucrados; b) la obligación contenida en el mencionado requerimiento en el sentido de tener que instruir procesos de revisión y sanción sobre la legalidad de actos que fueron emitidos por la CRE y otras dependencias del Ejecutivo Federal en ejercicio de atribuciones exclusivas concedidas por la Ley a dichas dependencias, procesos que serían ajenos a la gestión financiera de la referida Comisión, concretamente al manejo, aplicación o custodia de recursos públicos federales, o a su desvío, únicos supuestos de procedencia de la revisión por situaciones excepcionales a que se refieren los artículos 79 de la CPEUM y 36 de la LFSF; y c) Los efectos y consecuencias que de manera directa derivan del requerimiento cuya invalidez se demanda, particularmente el consistente en la inminente imposición de sanciones de responsabilidades conforme a lo dispuesto por los artículos 40 a 44 de la LFSF.

Ahora bien, de lo anterior es de advertir que la resolución que se dicte en la controversia 42/2004 determinará el criterio de la SCJN en cuanto al alcance de las facultades de la ASF para la revisión y fiscalización de los recursos del Ramo General 33; la que se dicte en la controversia 84/2004 fijará el criterio de la SCJN respecto de las facultades de la ASF para fiscalizar el Fideicomiso Aduanas 1, y sobre la naturaleza (pública o privada) de este Fideicomiso de los recursos por derecho de trámite aduanero; y, la que se emita en la controversia 74/2005 hará lo propio respecto de la naturaleza y alcance de las revisiones de situaciones excepcionales. Igualmente, se marcará el camino para futuras reformas constitucionales y legales que allanen la función de la Cámara de Diputados y de la ASF frente a la resistencia a la fiscalización y la opacidad en la rendición de cuentas.

Pero, en todo caso, las resoluciones emitidas en las controversias constitucionales 61/2004 y 91/2003 deben orientar el quehacer del órgano reformador constitucional y legal, dejando en claro que las facultades de la Cámara de Diputados y de su órgano de apoyo, la ASF, son insuficientes para el pleno control de cuentas y supervisión del gasto público federal, y que deben robustecerse.

De la misma forma, los escollos a la labor de fiscalización evidenciados en los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas, a partir de revisión de Cuenta del 2001, deben servir de base para fortificar las facultades de la Cámara de Diputados y de la ASF en pro no sólo de la rendición de cuentas y de la transparencia del quehacer gubernamental, sino también del sano equilibrio de poderes.

PERSPECTIVAS DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL

Las reformas de 1999 a la CPEUM y la expedición de la LFSF, sin duda, vinieron a vigorizar la tarea del órgano legislativo en su función originaria de revisión y fiscalización superior del gasto público federal, así como la de su órgano de apoyo.

Empero, toda norma jurídica es susceptible de perfeccionarse. Y es que en el régimen actual, la Cámara de Diputados y la ASF, si bien tienen nuevas atribuciones, subsisten deficiencias y lagunas constitucionales y legales que impiden que la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se desarrollen plenamente y sin obstáculos.

Eso se observa, claramente, en las resoluciones dictadas por la SCJN en las controversias constitucionales 91/2003 y 61/2004, las cuales constituyen un ejemplo de la necesidad de reformar el marco constitucional y legal para conferir a la ASF de atribuciones indiscutibles para que realice un control efectivo de la actividad del Estado.

La experiencia de las controversias resueltas y las pendientes de resolver deben servir como presupuesto de la necesidad de realizar transformaciones de fondo para salvar los escollos por ellas patentizados. Sobre el particular, no pasa desapercibido que el ministro Genaro David Góngora Pimentel, en la sesión de la resolución de la controversia 91/2003, hizo un llamado para que el Órgano Reformador de la Constitución Federal y el Congreso de la Unión realicen reformas constitucionales y legales a fin de darle verdadera viabilidad y funcionalidad a la ASF, dotándola de herramientas jurídicas claras e inobjetables para que juegue el papel que le corresponde en el control de la actividad financiera del Estado. Para lo cual, dijo, resulta indispensable la elevación a norma constitucional de las facultades más importantes de la ASF, en específico las que significan una vinculación de los Poderes Públicos hacia las resoluciones de la entidad de fiscalización superior. De lo contrario, aseveró, la ASF -que debería ser uno de los puntos estructurales de la transición democrática- puede convertirse

en otra expectativa frustrada de la ciudadanía.¹¹⁶

Así, la configuración de las facultades de la ASF, órgano técnico de apoyo Cámara de Diputados en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, debe orientarse de manera que dicha entidad se constituya en una verdadera promotora de la transparencia en la rendición de cuentas del Estado, que garantice al poder legislativo, que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia.

Una transformación prioritaria es la que radica en dotar de carácter imperativo (vinculatorio) a las observaciones y recomendaciones de la ASF. Otra consiste en facultar al ente fiscalizador para que revise la legalidad de los actos jurídicos realizados por las entidades fiscalizadas, sin que esto se acote a la gestión financiera de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Una más reside en clarificar las facultades de la ASF para fiscalizar, en forma directa, los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios, sin que ello implique atentar contra la soberanía de dichas entidades federativas ni contra la autonomía de los municipios.

A esas propuestas podrían añadirse las siguientes:

1. Facultar a la ASF para que fiscalice, además de los ingresos y egresos, la deuda pública en sus etapas de contratación, administración y pago, porque el llamado rescate financiero del FOBAPROA demostró que no existe en nuestro país un sistema efectivo de rendición de cuentas en esa materia.¹¹⁷
2. Mejorar el sistema actual de la oportunidad de la fiscalización, porque la Cuenta Pública es entregada por el Ejecutivo Federal en junio del año siguiente al del ejercicio fiscal, y el informe de la revisión de la Cuenta Pública se rinde por la ASF en marzo del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública. Lo cual significa que entre la terminación del ejercicio fiscal y el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública media un plazo de 15 meses después de ejercido el presupuesto. De ahí la necesidad de anticipar tanto la entrega de la Cuenta Pública como la del Informe del resultado de su revisión,

¹¹⁶ Vid., Góngora Pimentel, Genaro David, "Voto particular de la sentencia del Tribunal Pleno que resolvió la controversia constitucional 91/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de actos realizados por el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Auditoría Superior de la Federación", *Lex*, 3ª Época, Año VIII, diciembre de 2005, México, Distrito Federal, pp. 5 a 24.

¹¹⁷ Debe haber un control por parte de la ASF de los pasivos contingentes, para que se consideren como parte de la deuda pública, los cuales no forman parte explícita de esa deuda, subvalorándose ésta lo cual implica riesgos para la estabilidad fiscal. Vid., *Memoria del foro internacional sobre la fiscalización en México y el mundo 2005*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, noviembre de 2005, p. 58.

que ha sido un tema repetido en las discusiones parlamentarias.

3. Precisar el alcance del principio de anualidad, previsto en la fracción IV del artículo 74 constitucional y en el artículo 20 de la LFSF, toda vez que la interpretación de su alcance, en las controversias constitucionales 61/2004 y 91/2003, dificulta las atribuciones de la Cámara de Diputados y de la ASF en la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, fomentando la impunidad de conductas ilícitas. Lo anterior en vista de que actos celebrados, en contravención a la ley, en cuentas anteriores suelen continuar produciendo efectos durante ejercicios subsecuentes, y quedan fuera de la fiscalización por una mala interpretación del referido principio de anualidad, cubriendo la ilegalidad de hechos ilícitos.¹¹⁸
4. Establecer la obligación para los servidores públicos y de los particulares de proporcionar la información que les sea solicitada por la ASF. Esto porque en la actualidad el deber de proveer de esa información y la sanción en caso de incumplimiento, sólo se halla precisada en la LFSF en el caso de revisión de situaciones excepcionales. De ahí que sea indispensable que se consagre la imposición de sanciones también en el caso de que las entidades fiscalizadas incumplan con la obligación de proporcionar información que les sea requerida con motivo de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Para ello, es menester, además, que se fije un plazo para que se desahoguen los requerimientos de información, y el apercibimiento de sanción por parte de la ASF. También es necesario que se esclarezca que en la revisión de situaciones excepcionales, los servidores públicos están obligados a proporcionar la información que les sea solicitada, aún la de carácter reservado.
5. Especificar, en los casos de situaciones excepcionales, que éstas no están limitadas por el principio de anualidad ni de procesos

¹¹⁸ Aunque el segundo párrafo del citado artículo 20 de la LFSF prevé la revisión de manera casuística y concreta de información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto correspondiente de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, las entidades fiscalizadas alegan la inconstitucionalidad del referido precepto. Por consiguiente, es menester que se esclarezca el alcance del principio de anualidad, estableciendo que la ASF puede fiscalizar recursos públicos correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, cuando de las auditorías en proceso se detecten irregularidades vinculadas con esos recursos. Asimismo, que se precise que el seguimiento de observaciones no implica violación del principio de anualidad.

concluidos que rige para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, determinando que se trata de un procedimiento excepcional para la revisión de ejercicio en curso.

6. Facultar a la entidad de fiscalización superior de la Federación para que establezca las bases para que tanto la Secretaría de la Función Pública como los órganos internos de control colaboren con ella. Lo anterior, porque aunque esa colaboración está prevista en la normatividad actual, faltan los mecanismos para su cabal desarrollo.
7. Conferir a las entidades fiscalizadas la facultad de interponer recurso de reconsideración, a efecto de que no puedan alegar la definitividad de las observaciones y recomendaciones que emita la ASF.
8. Facultar a la ASF para fincar responsabilidades administrativas e imponer las sanciones correspondientes cuando, durante la revisión de la Cuenta Pública o de situaciones excepcionales, se detecte el incumplimiento de obligaciones que generen este tipo de responsabilidad.
9. Atribuir a la ASF la facultad para emplear medidas de apremio con fin de hacer cumplir sus determinaciones, y ampliar su facultad para imponer sanciones.

Adicional a lo anterior, sería pertinente que la ASF, luego de la entrega del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, lo publicara en su página de Internet, en ejercicio de su misión de promover la transparencia en la rendición de cuentas.

Ahora bien, en relación con las perspectivas de la revisión de la Cuenta Pública, no pasa desapercibido que en las discusiones parlamentarias el tema de la necesidad de robustecer la función de la Cámara de Diputados y de su órgano de apoyo, la ASF, es cada vez más recurrente, tal como lo evidencian las diversas iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas del año 2000 a la fecha.¹¹⁹

Entre estas iniciativas, destaca la que culminó en la reforma al artículo 2, fracción VI, de la LFSF, publicada el 4 de abril del 2005,

¹¹⁹ Algunas de las iniciativas mencionadas son las siguientes:

1. La iniciativa con proyecto de decreto que deroga el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 8, 17, 18 Y 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para fortalecer y consolidar la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, presentada por el Diputado Víctor Roberto Infante González, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del 24 de octubre de 2002.

ampliando el concepto de “entidades fiscalizadas”, a efecto de incluir en esa categoría a los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales.

Otra de las iniciativas que sobresale es la que propone que la ASF se constituya en órgano constitucional autónomo, con el objeto de

2. La iniciativa que reforma diversas disposiciones jurídicas relacionadas con la Cuenta Pública, presentada por el diputado Gilberto del Real Ruedas, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Cámara de Diputados del 24 de abril de 2003.
3. La iniciativa que reforma los artículos 37 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 1, 4, 17 y 22 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para trasladar a la Auditoría Superior de la Federación las facultades actuales de la Secretaría de la Función Pública en materia de fiscalización y de sanciones, presentada por el diputado Jesús Emilio Martínez Álvarez, del Grupo Parlamentario de Convergencia, en la sesión de la Cámara de Diputados del 18 de noviembre de 2003.
4. La iniciativa que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la senadora Georgina Trujillo Zentella, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, publicada en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República de 27 de abril de 2004.
1. La iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, presentada por el diputado Amado Olvera Castillo, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la Cámara de Diputados del jueves 15 de noviembre de 2001.
2. La iniciativa que reforma el artículo 74, fracción IV, de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para adelantar la fecha límite de entrega de la iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos, y la Cuenta Pública, presentada por el diputado Raúl González Villalva, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del martes 2 de abril de 2002.
3. La iniciativa que reforma los artículos 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8º de la Ley de Fiscalización Superior, para adelantar la fecha límite de entrega de la Cuenta Pública, presentada por el diputado Jorge Carlos Berlin Montero, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del jueves 14 de noviembre de 2002.
4. La iniciativa que reforma y adiciona los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, sobre el destino de las erogaciones presupuestarias y los tiempos de rendición de cuentas, presentada por el diputado Uuc-Kib Espadas Ancona, en nombre de la diputada Miroslava García Suárez, ambos del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 28 de mayo de 2003.
5. La iniciativa que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de la senadora Laura Alicia Garza Galindo, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, publicada en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República de 27 de abril de 2004.
6. La iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con objeto de anticipar las fechas de entrega de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe de Resultados de su revisión y fiscalización, así como eliminar el informe de avance de gestión financiera, a cargo del diputado Salvador Sánchez Vázquez, del Grupo Parlamentario del PRI, presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 21 de octubre de 2004.
7. La iniciativa que reforma y adiciona los artículos 30, 80 y 81 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Rafael Sánchez Pérez, suscrita por diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 8 de febrero de 2005.
8. La iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 2º y 3º de la Ley de Fiscalización Superior

eliminar la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública,¹²⁰ transportando dicha facultad a la ASF (la cual dejaría de depender del Poder Legislativo). Tal iniciativa también sugiere reformar el artículo 122 y adicionar una fracción V al artículo 116 de la CPEUM para establecer la obligación a cargo de las entidades federativas de incluir en sus Constituciones y leyes secundarias, la creación de entidades estatales de fiscalización, sin dependencia de alguno de los poderes del Estado, responsables de la revisión de la Cuenta Pública. El objetivo de la citada iniciativa es alejar a la ASF del riesgo de la politización de sus funciones.

La desventaja de la referida iniciativa es que el poder legislativo se desvincule del procedimiento de vigilancia y fiscalización del Gobierno Federal, y pierda, por ende, un activo valioso cual es la información relevante y sistemática del órgano de fiscalización acerca de la forma de operar del Gobierno. De este modo, de prosperar esa iniciativa podría ocasionar la ausencia del control que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo en el proceso de la rendición de cuentas.

Además, en torno a la conveniencia o no de independizar a la ASF del poder legislativo es de cuestionar ¿quién controlaría a la ASF? Y aunque

de la Federación, así como a los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos, para potenciar la facultad de control del Congreso de la Unión, presentada por la diputada Josefina Hinojosa Herrera, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del jueves 29 de noviembre de 2001.

9. La iniciativa que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, presentada por el diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del jueves 24 de octubre de 2002.
10. La iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Carlos Hernán Silva Valdés, del Grupo Parlamentario del PRD, presentada en la de la Cámara de Diputados sesión 7 días del mes de marzo del 2006.
11. La iniciativa que reforma la fracción VI del artículo 2º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo de la diputada Marcela Guerra Castillo, del Grupo Parlamentario del PRI presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 3 de marzo de 2004.
12. La iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de decretar como órgano constitucional autónomo la entidad de fiscalización superior de la federación, a cargo del diputado Rafael Sánchez Pérez, del Grupo Parlamentario del PAN, presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 6 de abril de 2006.

En la aludida iniciativa se sostiene que el esquema existente y la natural evolución del Estado a nivel internacional, refuerza la pretensión en ella contenida, ya que existen países en los que los órganos de fiscalización se ubican fuera del ámbito del Poder Legislativo, como sucede en Francia, Italia e Irlanda. Incluso asevera que incluso, en algunos casos, son absolutamente independientes de los poderes de Gobierno como la República Checa, Chile, Colombia y Filipinas. Empero, omite mencionar que la mayoría de países tienen un modelo en el cual el órgano fiscalizador pertenece al Poder Legislativo, siendo en éste Poder en quien radica la facultad originaria de revisión y fiscalización superior. *Vid.*, La iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de decretar como órgano constitucional autónomo la entidad de fiscalización superior de la federación, a cargo del diputado Rafael Sánchez Pérez, del Grupo Parlamentario del PAN, presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 6 de abril de 2006.

en la iniciativa en cuestión de indica que la entidad de fiscalización rendiría informes al Congreso de la Unión, tal circunstancia no implica un proceso permanente y sistemático de evaluación, como el que se lleva a cabo, actualmente, a través de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, respecto de la ASF.

Al respecto, es de hacer notar que la fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.

Cabe reflexionar que el sistema propuesto en la iniciativa de referencia es un modelo en que participa, hoy en día, un número muy reducido de países, como lo demuestra el hecho de que de los miembros de la INTOSAI sólo el 7% de las entidades de fiscalización superior gozan de autonomía constitucional, en la cual no pertenecen ni al poder legislativo, ni al ejecutivo, ni al judicial. Por contrapartida, se observa que el 45% de los miembros de esa Organización tienen un modelo en el cual corresponde al Poder Legislativo la revisión de la Cuenta Pública, cual es el caso de nuestro país, en una tradición jurídica de casi dos siglos.

Por ello, concluimos que en nuestro país hoy por hoy lo urgente es fortalecer a la Cámara de Diputados, y a su ente fiscalizador de apoyo, a fin de darle las herramientas jurídicas necesarias para que controle la actividad financiera del Estado, y así abatir la corrupción y promover la correcta y transparente administración del patrimonio público y de la rendición de cuentas. Todo ello en beneficio de la población que demanda que los recursos que ella aporta sean administrados para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1993 (2ª. edición).
- Álvarez Flores, Víctor Manuel, *La evolución del control externo de las políticas públicas en México: la fiscalización superior y la rendición de cuentas*, Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Arteaga Nava, Elizur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2002.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión).
- Bufala-Ferrer Vidal, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999.
- Delgadillo Gutiérrez, Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Editorial Limusa, 1998.
- Del Valle, Alfredo y Ayala, Arturo, “Facultades del Congreso en materia hacendaria”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria/ proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- Galan Baños, Israel y Andrade Ruiz, Carlos, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, marzo de 2003.
- Garabito Martínez, Jorge y Cervantes Gómez, Juan Carlos, “El fortalecimiento del Congreso en el marco de la reforma del Estado”, *Expediente Parlamentario*, Núm 5, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), s/a.
- Góngora Pimentel, Genaro David, “Voto particular de la sentencia del Tribunal Pleno que resolvió la controversia constitucional 91/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de actos realizados por el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Auditoría Superior de la Federación”, *Lex*, 3ª Época, Año VIII, diciembre de 2005, México, Distrito Federal.
- Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*, México, Editorial Oxford, 1999 (3ª. edición).
- Mora-Donatto, Cecilia, “Los mecanismos de control parlamentario en la Constitución mexicana”, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2001.
- Mora Donatto, Cecilia, “Función Presupuestaria o financiera” *Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD, LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003.

- Orratia, Arellano, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2001 (2ª. edición).
- Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. Segundo curso*, México, Editorial Porrúa, 2002.
- Mijangos Borja, María de la Luz, "El órgano superior de fiscalización", *El Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Reyes Tépac, Marcial, "Las funciones de la Cámara de Diputados en el ciclo presupuestario en México", *Facultades del Congreso en materia presupuestaria/proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003.
- Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2002 (2ª. edición).
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- Solares Mendiola, Manuel, *la Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002.
- Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000.
- Valadés, Diego, "El control del poder." *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.
- Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Otras fuentes

- *Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824 - abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “La aprobación del presupuesto y el papel del legislativo”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003.
- Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación.
- Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización.
- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 2000, Tomo VIII, artículos 73 a 81.
- Diario de los Debates del 6 de octubre de 1977.
- Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación.
- *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, 2005.
- Iniciativa con proyecto de decreto que deroga el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 8, 17, 18 Y 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para fortalecer y consolidar la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, presentada por el Diputado Víctor Roberto Infante González, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del 24 de octubre de 2002.
- Iniciativa que reforma diversas disposiciones jurídicas relacionadas con la Cuenta Pública, presentada por el diputado Gilberto del Real Ruedas, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Cámara de Diputados del 24 de abril de 2003.
- Iniciativa que reforma los artículos 37 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 1, 4, 17 y 22 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para trasladar a la Auditoría Superior de la Federación las facultades actuales de la Secretaría de la Función Pública en materia de fiscalización y de sanciones, presentada por el diputado Jesús Emilio Martínez Álvarez, del Grupo Parlamentario de Convergencia, en la sesión de la Cámara de Diputados del 18 de noviembre de 2003.
- Iniciativa que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la senadora Georgina Trujillo Zentella, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, publicada en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República de 27 de abril de 2004.
- Iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, presentada por el diputado Amado Olvera Castillo,

del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la Cámara de Diputados del jueves 15 de noviembre de 2001.

- Iniciativa que reforma el artículo 74, fracción IV, de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para adelantar la fecha límite de entrega de la iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos, y la Cuenta Pública, presentada por el diputado Raúl González Villalva, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del martes 2 de abril de 2002.
- Iniciativa que reforma los artículos 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8º de la Ley de Fiscalización Superior, para adelantar la fecha límite de entrega de la Cuenta Pública, presentada por el diputado Jorge Carlos Berlín Montero, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del jueves 14 de noviembre de 2002.
- Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, sobre el destino de las erogaciones presupuestarias y los tiempos de rendición de cuentas, presentada por el diputado Uuc-Kib Espadas Ancona, en nombre de la diputada Miroslava García Suárez, ambos del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 28 de mayo de 2003.
- Iniciativa que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de la senadora Laura Alicia Garza Galindo, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, publicada en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República de 27 de abril de 2004.
- Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con objeto de anticipar las fechas de entrega de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe de Resultados de su revisión y fiscalización, así como eliminar el informe de avance de gestión financiera, a cargo del diputado Salvador Sánchez Vázquez, del Grupo Parlamentario del PRI, presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 21 de octubre de 2004.
- Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 30, 80 y 81 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Rafael Sánchez Pérez, suscrita por diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Partículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos, para potenciar la facultad de control del Congreso de la Unión, presentada por la diputada Josefina Hinojosa Herrera, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del jueves 29 de noviembre de 2001.
- Iniciativa que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, presentada por el diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del jueves 24 de octubre de 2002.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley De Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Carlos Hernán Silva Valdés, del Grupo Parlamentario del PRD, presentada en la de la Cámara de Diputados sesión 7 días del mes de marzo del 2006.
- Iniciativa que reforma la fracción VI del artículo 2º de la Ley de Fiscalización

Superior de la Federación, a cargo de la diputada Marcela Guerra Castillo, del Grupo Parlamentario del PRI presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 3 de marzo de 2004.

- Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2001.
- Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2002.
- Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2003.
- Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2004.
- Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Septiembre de 2005, Tesis: P./J. 98/2005, página 888.
- Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, septiembre de 2005, Tesis: P./J. 107/2005, página 701.
- *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, ordenada por los licenciados Manuel Dublan y José María Lozano, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano, Hijos, 1876, Tomo I, edición oficial.
- *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, ordenada por los licenciados Manuel Dublan y José María Lozano, México, Imprenta del Comercio, de Dublan y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1877 (edición oficial), Tomo VIII.
- *Memoria de los trabajos de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.
- *Memoria de los trabajos de análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, 2004.
- *Memoria del foro internacional sobre la fiscalización en México y el mundo 2005*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, noviembre de 2005
- Tesis aislada, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, Tesis: P. XXV/2005, página 799.
- Tesis aislada, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, Tesis: P. XXVI/2005, página 919.
- Tesis aislada, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, Tesis: P. XXVII/2005, página 799.
- Tesis aislada, Materia Constitucional, Administrativa, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, agosto de 2005, Tesis: P. XXX/2005, página 889.

- *180 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México 1824-2004*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación.

Desechos Telefónicos

JUAN RAMIREZ MARIN*

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

Desechos telefónicos

El decreto por el que se recientemente se reformaron diversas disposiciones de la **Ley de Radio y TV** y la **Ley Federal de Telecomunicaciones** nos sigue dando sorpresas:

Lamentablemente, pese a tratarse de temas de alta tecnología, parece que seguimos a la zaga en la materia. Actualmente se estima que alrededor de 23 millones de los 43 millones de **teléfonos celulares** en el país, podrían tirarse a la basura este año, por inservibles, por caducos tecnológicamente, o simplemente porque aparecerán nuevos y más atractivos modelos. Peor aún, se calcula que para fines de este año, tendremos unos 60 millones de celulares y alrededor del 50% de los usuarios hará un recambio de su equipo por uno nuevo, sobre todo porque las dos principales empresas (TELCEL y Telefónica), están migrando a la tecnología GSM (que utiliza un chip) y se prevé que teléfonos de tecnologías anteriores, como CDMA y TDMA sean desechados por los usuarios.

Las cuatro compañías de telefonía celular que operan en México ofrecen a sus usuarios y clientes lo más avanzado en aparatos y continuamente promueven que se sustituyan los existentes. Pero **ni** los fabricantes, **ni** los operadores tienen programas de reciclaje, lo que significa que cada celular y cada batería que se desechan se convierten en residuos tóxicos, peligrosos y sin control.

Según datos de Greenpeace, tan sólo de baterías de telefonía móvil se producen en México 75 toneladas anuales de residuos dañinos para la salud y el medio ambiente.

A diferencia de otros países, como Argentina, Canadá, Colombia, España y China, la Ley Federal de Telecomunicaciones **no** contenía un mandato que obligara al tratamiento de los equipos electrónicos y las recientes reformas tampoco lo incluyeron. En esos países tienen programas de recolección de teléfonos y baterías, financiados por las empresas fabricantes y los operadores del servicio.

Así por ejemplo, en **Canadá**, los tres grandes operadores: Wireless Communications, Bell Mobility y Telus ofrecen el reciclaje de los aparatos a sus usuarios, quienes depositan su teléfono viejo en una caja amarilla especial, que cuando se llena, es enviada por paquetería a una central donde se revisan, se reconstruyen y se regalan a refugios para mujeres maltratadas, asilos, personas discapacitadas y otros grupos vulnerables. Algunas partes de esos viejos teléfonos se venden a industrias electrónicas que los reciclan

y las ganancias se utilizan en proyectos ecológicos o ayuda alimentaria para personas necesitadas.

En **China**, el mayor consumidor de teléfonos móviles, con 393 millones de usuarios, Motorola, Nokia y China Mobile (la mayor operadora telefónica) también los recolectan, a través del programa "Caja Verde"; estas cajas están distribuidas en más de mil establecimientos de China Mobil; en 40 ciudades y en 150 puntos de venta de Nokia y Motorola. Las cajas verdes se envían a otra empresa que recicla los aparatos.

En **España** los siete fabricantes (Nokia, Philips, NEC, Sharp, Samsung, Siemens y Mitsubishi) y los tres operadores (Telefónica, Vodafone y Amena) implementaron una campaña denominada "Tragamóvil", mediante la cual se reciclan anualmente 45 toneladas de esos viejos equipos. Los usuarios depositan sus aparatos obsoletos o inútiles en unos de los 300 contenedores instalados para esos efectos, que son enviados a una planta de reciclaje donde se les extrae la batería, que se remite a empresas autorizadas de residuos peligrosos, como Indumetal Recycling.

En **Argentina**, la ley obliga a la eliminación controlada de todos los residuos industriales tóxicos, incluyendo celulares y sus pilas, pero se carece de vigilancia para que las empresas se hagan cargo del reciclado. La recolección la realizan empresas privadas como IDM, que reciclan y exportan la materia prima resultante.

En **Colombia**, no hay regulación, sino que son los fabricantes Nokia y Motorola quienes por iniciativa propia reciclan celulares y accesorios. La subcontratista Vermont Trade se encarga de recoger aparatos y componentes de desecho para su eventual reutilización.

Pero en **México**, estamos en la retaguardia, tanto tecnológica como ambiental y parece que ahí seguiremos: anualmente consumimos 75 toneladas de baterías de telefonía inalámbrica; 28.5 toneladas de residuos peligrosos de esas baterías no pasan por ningún tratamiento especial y además 5 millones de baterías podrían reaprovecharse en la industria. Pero las botamos a la basura.

Los componentes de los **teléfonos** se reutilizan para fabricar botellas, bolsas de supermercado u otros artículos de plástico o se venden a empresas de manufactura. También se puede extraer de esos aparatos cobre, aluminio, e incluso oro y plata (que se utilizan como conductores en las tarjetas electrónicas).

Por su parte, las **baterías** contienen elementos tóxicos, que se filtran al agua y al suelo, como **cadmio** (lesiona pulmones e ingerido daña los riñones) y **litio** (produce fallas respiratorias, edema pulmonar, daños al

sistema nervioso e incluso la muerte) o se liberan a la atmósfera como el níquel (produce bronquitis crónica, cáncer de pulmón y de senos nasales).

Según noticias de prensa, a partir de este mes la empresa Telefónica Movistar (6.4 millones de usuarios), iniciará un programa de acopio de celulares y baterías para recuperar materiales y evitar que se conviertan en residuos peligrosos. En la primera etapa habrá contenedores para recuperar teléfonos en Monterrey, ciudad de México y Guadalajara, y antes de que termine el año, en toda la República. También habrá contenedores para baterías y los usuarios podrán depositar sus aparatos, aunque sean de la competencia.

Es indudablemente una buena noticia, pero sujeta a la buena fe de una empresa, que en cualquier momento puede suspender ese programa. Por otro lado, las otras tres empresas: TELCEL (35.9 millones de usuarios), IUSACELL (1.9 millones) y UNEFON (1.4 millones), continúan sin hacerse cargo del problema que están generando.

Las reformas a la **Ley Federal de Telecomunicaciones** debieron incluir una norma obligatoria para que las empresas operadoras de telefonía celular recogieran o cambiaran los viejos celulares y baterías de sus clientes por nuevos equipos y se hicieran cargo de reutilizarlos, dando un tiempo razonable para que pusieran en marcha esos programas, con sanciones por incumplimiento, primero económicas (crecientes) y luego incluso rescindiéndoles la concesión a las remisas.

02/mayo/2006

Artículos periodísticos consultados

Gazcón, Verónica. **Amenazan desechos de celulares y baterías.** Reforma, México, martes 11 de abril de 2006, p. 1 N.

Gazcón, Verónica. **Planean reciclaje de celulares.** Reforma, México, martes 25 de abril de 2006, p. 1 N.

Optan por reciclar celulares. Reforma, México, martes 11 de abril de 2006, p. 7 N.

**SOBERANÍA, DEMOCRACIA Y SOCIEDAD.
La necesaria vinculación de estos conceptos
en beneficio del Estado mexicano.**

Rubén Jesús Lara León*
Rubén Jesús Lara Patrón**

* Rubén Jesús Lara León, Licenciado en administración de Empresas. Exconsejero del Instituto Electoral del Distrito Federal.

** Rubén Jesús Lara Patrón. Licenciado en Derecho.

INDICE



1. Acerca del poder y la soberanía.	269
2. La debilidad del estado mexicano.	271
3. Sobre los Fines del Estado mexicano.	274
4. Acerca la democracia. Algunas nociones y una propuesta concreta.	276
Bibliografía.	283

1. Acerca del poder y la soberanía.

La abstracción llamada Estado se concreta a partir de cinco elementos: territorio, pueblo, poder político supremo, orden jurídico y fines, y podemos definirla como la agrupación política del pueblo con poder soberano.

El poder político supremo es un poder público que generalmente se encomienda al Estado y que junto con el derecho, es uno de los medios de los que se sirve el elemento humano para acceder a sus fines.

Como todo poder, se identifica con un dominio, con la fuerza que se tiene para ordenar y ejecutar cualquier cosa. Es político porque surge a partir de una comunidad, de un conjunto heterogéneo de personas que requieren de una orden, lo que implica la jerarquización de los actores en la sociedad y que tiene implícitas las ideas de imperio, coercibilidad y coacción como instrumentos que se utilizarán para garantizar la armonía del grupo y su consiguiente existencia, coexistencia y subsistencia; y es supremo por tratarse de la última instancia de decisión que no está subordinada a ninguna otra, pero que debe actuar dentro de los límites establecidos en el ordenamiento jurídico y con la intención de alcanzar los fines del Estado, especialmente, la consecución del bien común, situación que puede entenderse fácilmente toda vez que las instituciones políticas no tienen mas que una operación inicial y última: la convivencia axiológica del hombre ¹

La fuente del poder político supremo del Estado es la soberanía, lo que implica necesariamente que éste (el poder) tiene un ámbito o zona ontológica circunscrita a quehacer objetivo del hombre; y esto nos lleva a hacernos, al menos, un par de preguntas: ¿podrá el poder ser arbitrario?, y, ¿qué legitima el poder del estado?

Hobbes nos da una posible respuesta al señalar que cuando el poder se maneja para realizar los fines del Estado, entonces los gobernados deben obediencia al Estado, a la autoridad que impone su fuerza para ser obedecida. Es decir, la autoridad para ser fuerte, ha de ser legítima.

¿Dónde estaría pues la limitación del poder legítimo del Estado? En un primer momento podemos señalar, siguiendo a Kelsen, que en el derecho, pues, sostenía que el poder del Estado no es más que su orden jurídico. No obstante, hay momentos de la historia, como por ejemplo el periodo de dominación nazi en Alemania, que nos permiten pensar que esta limitante no es suficiente.

Entonces, ¿cuál sería la limitante principal del poder del Estado?, parece más bien que es, o al menos debería ser, la actividad racional y

¹ Heller decía que el poder es una actividad de unión y determinación.

normativa del hombre que determina los términos del mandato mediante el cual, en ejercicio de su soberanía transmite al gobierno del Estado, el poder político supremo.

El desarrollo del término soberanía abarca concepciones de hace más de 4000 años, que para efectos del presente trabajo podríamos resumir en la idea siguiente: “no se es soberano por tener el poder, sino que se tiene el poder por ser soberano”²

Sin bien es cierto que hay consenso que la configuración moderna de este término inicia hacia el siglo XV, particularmente a partir de la aportación de Bodino, no es menos importante que con la revolución filosófico-teológica del siglo XIV logró llevarse a nuevas alturas el concepto de universalismo al considerar al pueblo como una unidad y por tanto, como el sujeto a quien compete la potestad normativa por excelencia.

La ley necesita del consenso popular y se deja a los individuos la única tarea de obedecerla y hacerla cumplir, con lo que se desprende la idea de la supremacía del pueblo como corporación frente a los demás, con lo que, hasta la autoridad estaría sujeta a su control, originándose de esta forma el germen de las ideas de soberanía popular y contrato social³.

Esta tendencia puede demostrarse a través de ejemplos en los que se hacen constar las precauciones mediante las cuales el pueblo constituido intenta limitar la autoridad que confiere a los gobernantes para evitar el abuso del ejercicio del poder y garantizar así su libertad.

Entre estos, encontramos el juramento de fidelidad que el pueblo de Aragón hacía formalmente a sus reyes, mediante el cual éstos se comprometían a renunciar a la corona en caso de violar las leyes fundamentales del reino⁴; o bien, la necesaria aprobación por la asamblea representativa de los distintos órdenes del reino frente a la potestad del príncipe para emitir legislación en el reino de Francia⁵; misma fórmula que prevaleció en el Imperio Germánico en el que los Decretos del Emperador se emitían bajo la fórmula *Uns Und dem heiligen Reich* (nosotros y el sacro imperio) ó *In unser und des heiligen Reich statt* (en nombre nuestro y del sacro imperio)⁶

Estos supuestos implicaban que cualquier trasgresión a los límites

² ARNAIZ AMIGO, Aurora. *Estructura del Estado*. México, Miguel Ángel Porrús, 1997, p.150.

³ Cfr. PÉREZ JOHNSTON, Raúl. Los aportes del derecho público medieval a la Teoría del Estado y de la Constitución. (Diálogo con Paolo Grossi) Revista Electrónica de Historia constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Número 5, junio de 2004, consultable en www.hc.rediris.es/05/Numero05.html.

⁴ Nosotros, que tenemos tanto poder como vos, le hacemos nuestro rey, bajo la condición de que mantenga la inviolabilidad de nuestros derechos y libertades, y no bajo otras circunstancias.

⁵ Durante la edad Media, en Francia, los Estados Generales se entiende como el detentador originario de la soberanía, la cual radica en el pueblo a quienes representan y que la legitimación de la autoridad real está condicionada al respecto de los actos de la Asamblea, ya que nadie puede ser más que aquello que lo creó.

⁶ Fórmula que recoge el principio de la soberanía popular que incluso reconocían los romanos en el empleo de la máxima SPQR, “el senado y el pueblo de Roma”.

que regían la actividad de la autoridad podía ser desobedecida por el pueblo en el entendido de que “todo poder es limitado por fronteras definidas y leyes. Ningún poder es absoluto, infinito, sin riendas, arbitrario y sin Ley. Todo poder está sujeto a las leyes, al derecho y a la equidad”; y en tal virtud, el gobernante no es mas que un usufructuario del poder soberano que reside en el pueblo ⁷

Es con base en estas ideas que los autores más representativos de este periodo como Santo Tomás de Aquino, San Alberto Magno, Marsilio de Papua o Guillermo de Ockham, desarrollan en sus escritos los fundamentos teóricos de la soberanía popular, el contrato social, el derecho de resistencia a la opresión y la existencia de un gobierno limitado, entre otras ideas, con base en las cuales se concibe un sistema de corte democrático en el que el pueblo ⁸ es el soberano en quien debe recaer la potestad legislativa a través de las asambleas primarias o representativas, sistema que en teoría fue trasladado y subsiste hasta hoy.

No obstante, es dable afirmar que la praxis dista mucho de la anterior afirmación y que al día de hoy, afrontamos una situación en la que todos los poderes del Estado escapan del pueblo.

2. La debilidad del estado mexicano.

Érase una vez un rey de nombre “Juan sin tierra”. Cuando sus súbditos se dieron cuenta de que al no poseer tierras tampoco poseía poder, le arrebataron una Carta de Derechos y Libertades que entró en la historia como “Carta Magna”.

Hoy, en México, la situación es similar sólo que los papeles están cambiados, es decir, érase una vez un pueblo de ciudadanos libres que, como “soberanos” de un Estado democrático, se habían reservado el derecho de establecer ellos mismos sus leyes si sus representantes no representaban su voluntad. Pero cuando éstos se dieron cuenta de que el pueblo era [...] débil, se apoderaron del poder del Estado, calificaron ese derecho de “premio a los demagogos” e impusieron los principios estatales prioritarios con base en la idea de representación y reclamando una obediencia incondicional⁹.

En efecto, no hay duda de que México tiene un Estado débil o resquebrajado, pero es, al parecer, una nación plena en la que la identificación que se da entre sus miembros, aunque abstracta, es profunda y determinante¹⁰.

⁷ Cfr. PÉREZ JOHNSTON, Raúl. Los aportes del derecho público medieval a la Teoría del Estado y de la Constitución. (Diálogo con Paolo Grossi.) Op. Cit.

⁸ Conceptos representativos de la mayoría de una comunidad política.

⁹ SCHNEIDER, Hans Meter. Democracia y Constitución. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 249

¹⁰ Si bien es imposible que un mexicano conozca a los otros 100 millones, se siente unido a ellos, es parte de ellos y tiene una relación especial con ellos que es distinta a la que tiene con el resto de los habitantes del planeta.

Este paradójico y preocupante problema tiene un fondo del que deberíamos ocuparnos. Si bien somos capaces de sentirnos muy mexicanos y de identificarnos como tales, no nos resulta sencillo identificarnos como ciudadanos iguales ante la Ley y ante los demás. Es decir, no reconocemos al otro como nuestro auténtico igual, con lo que estamos negando la ley y por consiguiente demostramos que no estamos identificados con nuestros gobernantes quienes, para cerrar el círculo con broche de oro, tampoco aplican la ley, por lo que ésta, no funciona como medio disuasivo de control¹¹.

Ahora bien, no sólo se percibe esta debilidad estatal en la aplicación de la ley, sino que igualmente en el ejercicio de las funciones y la concreción de los fines del estado. Hablemos por ejemplo de uno de los principales:

a. La Justicia.

Un tema tan amplio y controvertido como éste, ha sido desde la antigüedad uno de los principales retos para quienes han manifestado su interés y compromiso con el estudio de uno de los aspectos más relevantes de y para la vida y actividad del hombre dentro del núcleo social.

Fue Ulpiano quien aportó la definición de éste término que hasta hoy es aceptada casi por unanimidad: "justicia es la perpetua y constante voluntad de dar a cada quien lo suyo".

Parece de entrada, una definición sencilla, al menos fácilmente comprensible, pero si consideramos que con base en ella, se obliga a realizar un ejercicio de discernimiento o prudencia mediante el cual sea posible determinar qué es lo de cada quien, la situación parece tomar otro matiz.

Si seguimos un estudio sobre la base esta idea, sería posible y hasta aceptable afirmar que toda vez que el derecho es la ciencia que tiene por objeto diferenciar lo justo de lo injusto mediante la concreción de ciertos criterios que adquieren el carácter de "patrones" o "medidas" que no podrán ser rígidas, sino necesariamente elásticas... casuísticas.

Con estos argumentos, podría llegarse a la conclusión de que la justicia es simplemente aquello que puede englobarse dentro de la idea de justicia legal¹², término que suele confundirse o considerarse como análogo o sinónimo de jurisdicción, esto es, como una función del Estado encomendada en exclusiva a las instituciones que componen el llamado

¹¹ ROMÁN ZOZAYA, Armando. Estado débil-nación fuerte: la paradoja de México/en/ DATAMEX. Análisis de coyuntura mensual sobre México. Madrid: Centro de Estudios de México en la unión Europea. Fundación Ortega y Gasset, Nueva Época, número 13/X, Noviembre de 2005, pp. 6 y 7.

¹² Que se refiere a las relaciones de la sociedad con los individuos, desde el punto de vista de lo que éstos deben a ella, Junto a la justicia distributiva y conmutativa-de las que ya hablaba Aristóteles- son las tres grandes clases en que suele dividirse a la justicia como criterio racional de lo justo e injusto. Cfr. Varios Autores

poder judicial ¹³, y que, en este sentido funcionaria, tal y como lo vislumbró en el siglo XVIII el célebre barón de Montesquieu ¹⁴, dentro de los distintos ámbitos de especialización que la doctrina mexicana ha desarrollado sobre el concepto, a saber: justicia fiscal, justicia tributaria, justicia administrativa, justicia constitucional, justicia de paz, y justicia militar, entre otras.

Esto es, la justicia como función del Estado estaría encomendada a las instituciones judiciales que de acuerdo con la evolución histórico teórica del principio de división de poderes, se ha intentado consolidar como un órgano independiente ¹⁵ y diferenciado de los otros ¹⁶, encargado de garantizar la libertad, igualdad y seguridad de los ciudadanos mediante la declaración y aplicación del derecho preexistente – y frente a la aplicación del mismo– a la luz de consideraciones eminentemente jurídicas a casos concretos ¹⁷, de modo irrevocable por los otros poderes del Estado ¹⁸.

Ahora bien, ¿qué pasaría si pensáramos en la justicia como un fin del Estado en lugar de cómo una función del mismo¹⁹?

Para comenzar, habría que retomar lo que ya desde Aristóteles se manejaba: la idea de la justicia no como un problema de tipo jurídico, sino más bien político; es decir, entendida en este sentido como virtud social²⁰.

¹³ Poder político sólo hay uno, y es supremo. Perteneció originalmente al pueblo que lo delega mediante un mandato a las instituciones del Estado encargadas de llevar a cabo las diversas funciones de gobierno.

¹⁴ Simplemente como boca de la ley. Ahora bien, al respecto no hay que perder de vista el riesgo que importa mantener esta visión cuando existen amplios espacios de la vida jurídica que no han sido codificados, lo que ha traído como resultado que los Tribunales hayan tenido que resolver conflictos conforme a criterios propios, a través de un conjunto de reglas de origen jurisprudencial que sirven de guía (sistemas de precedentes en el common law) para el derecho que se va a aplicar. Sería, con los límites jerárquicos que el sistema judicial tiene, en derecho de manufactura judicial, lo que implica que hay supuestos en que el juez no es mero aplicador de un derecho creado, sino que además realiza una labor de creación. Incluso, no debemos perder de vista que en ocasiones la norma escrita necesita de una interpretación y ajustamiento al caso específico, aunque en este supuesto, el límite de la actividad creativa, será la propia ley a la que el juez no podrá oponerse y mucho menos ignorar.

¹⁵ Que no quede sometido, ni institucional ni individualmente, a instrucciones o voluntades ajenas.

¹⁶ Característica común en todos los países con sistema constitucional sin perjuicio del mayor o menor grado de rigidez en la configuración del principio al que nos hemos referido.

¹⁷ La función jurisdiccional se entiende como el mecanismo de resolución de conflictos entre partes, siendo el juez un tercero supraordinario que decide de acuerdo con el derecho.

¹⁸ Lo decidió jurisdiccionalmente tiene carácter de cosa juzgada y sólo podrá revisarse dentro del mismo poder judicial mediante el sistema de recursos, pues si bien es cierto que la función judicial no está sometida al control de otro poder del Estado, tampoco es incontrolable. El poder judicial está constituido por un conjunto de niveles e instancias que facilitan que dentro del propio poder y mediante un sistema de recursos, los tribunales superiores puedan revisar la función de los inferiores, y aunque es verdad que no pueden darles instrucciones sobre cómo deben resolver los casos, si pueden señalar las líneas o criterios generales a que debe sujetarse la interpretación de la ley.

¹⁹ Hablar de fin es señalar el por qué y para qué de la institución estatal, pero ¿debe hablarse de fines o funciones del estado? Hobbes sostiene que el fin del Estado es su función social ya que ni el Estado ni la sociedad se proponen fines (entendidos como un juicio previo y los medios o caminos para conseguirlos), pues sólo tienen funciones que los hombres y las instituciones cumplen.

²⁰ Según el capítulo I del Libro V de la *Ética a Nicómaco*. Cfr. ARNAIZ AMIGO, Aurora. *El Estado y sus fundamentos institucionales*. México: Editorial Trillas, 1995, p. 117.

Nos encontramos ante una clase de justicia llamada distributiva a la igualdad de los hombres ante la Ley ²¹ y su aplicación. Se trata de una concepción de justicia que se engloba en la idea del bien común y se compromete con la idea de igualdad, pero no de una igualdad general, sino proporcional al sujeto y a sus circunstancias en el caso concreto.

Esto es, partimos de un propósito muy difícil de alcanzar en una sociedad como la nuestra, clasista, o al menos con categorías sociales materialmente estáticas, determinadas y determinantes en lo individual y lo colectivo, para el individuo y para el grupo.

En este escenario parece imposible aspirar a la consecución de un bien común mayoritario. La única opción viable en el horizonte parece ser la de generar una visión de la justicia como una finalidad dirigida a un sector minoritario, a saber, el grupo que detenta el poder político y económico del estado; y pretende parcializar la justicia, genera impunidad. Esto es, y todavía siguiendo a Aristóteles, la idea de justicia como equivalente de utilidad.

Pero al respecto, es indispensable tener cuidado, pues los objetivos y criterios operativos de un Estado no se pueden basar en la proporcionalidad, sino en la equidad. De lo contrario, la formación estatal se encontraría condenada a la desaparición o, por lo menos, a una fractura difícilmente superable²².

3. Sobre los Fines del Estado mexicano.

Al igual que en el caso desorden jurídico, en los fines del Estado se percibe la expresión de una voluntad soberana a partir de una ecuación muy simple y a la que ya se ha hecho referencia: el gobierno es el ejercicio del poder político supremo que se deriva de la soberanía²³.

La clasificación clásica de los fines del Estado los divide en:

- Fines Subjetivos, encaminados a la consecución del bien común.
- Fines objetivos, relacionados con la existencia, coexistencia y subsistencia de la institución estatal y su estructura, es decir, se trata de sus fines intrínsecos.

Aunque por ser el Estado una institución política, los fines son igualmente de esta naturaleza, y podríamos dividirlos en:

- Del individuo, que son trascendentes en el bien particular.

²¹ De acuerdo con el concepto aportado por la Revolución Francesa en el siglo XVIII, pero ya tratado en la Grecia clásica del siglo IV a. De C. A propósito del problema de la generalidad de la ley.

²² De acuerdo con las ideas de Bentham, cuando la sociedad no tiene una estructura equitativa, justa y humanitaria, el individuo no está en condiciones de ofrecerle lo que ésta no le ha dado. La crisis del Estado contemporáneo es la imposibilidad de hacer coincidir el bien común y los bienes diferenciados o particulares. Cfr: ARNAIZ AMIGO, Aurora. El Estado y sus fundamentos institucionales. Op. Cit. P. 118.

²³ Las formas de Estado y de Gobierno llevan implícitas la proyección axiológica que las justifica.

- De la comunidad, que son trascendentes en el bien común; y
- Del Estado: que son la existencia, la coexistencia y la subsistencia de la institución estatal.

¿Existe relación entre estos fines?, es decir, ¿el fin individual puede modificar el fin del Estado o viceversa? Desde luego.

Al tratarse de una comunidad integrada por individuos en la cual el contrato social se forma a partir de la voluntad de todos y con base en intereses individuales y a la vez comunes, existe una relación directa e inmediata entre los fines de uno y otros elementos de la institución política llamada Estado. Para que el hombre cumpla con los fines políticos de la persona y de la colectividad, es primordial acertar en el carácter del Estado y sus fines²⁴.

Los fines políticos del Estado como institución orgánica, posibilitan los fines específicos del hombre y de la comunidad política²⁵, y a la inversa; aunque en la realidad, esto último parece más bien una declaración de buenas intenciones, un juicio de esperanza.

Los fines políticos del hombre y de la comunidad, inmersos en el Estado, deberían transformar las voluntades políticas en voluntades unificadas, representadas en el derecho y en la autoridad gubernamental.

Los fines del hombre tienen que adaptarse a los intereses comunitarios; y la conjunción de los fines individuales se materializa en el derecho positivo de la organización política. Esta “normalización” es lo que corresponde a la figura de la función estatal, entendida como el mecanismo a través del cual se pretende llegar a una meta.

No hay que perder de vista que los fines del estado originan las cartas magnas de los estados modernos. Esto porque los fines del Estado se plasma en ordenamientos jurídicos en los que también van incluidos programas o mecanismos para acceder a ellos.

Ahora bien, no resulta aventurado afirmar que en el país no se ha podido concretar la idea de los fines estatales en relación con los conceptos de individualidad y bien común. Nadie puede afirmar que las desigualdades y los crecientes problemas sociales que estamos viviendo tienen cabida dentro de los límites y alcances de los fines del Estado en México.

¿Cuál será la razón principal de este fracaso? Quizá la forma en que se ejerce el poder en esta democracia que sufre distorsiones al hacer prevalecer la “fidelización” con base en los pilares de mayoría y representación, por encima de la idea de igualdad²⁶, y que ha dejado de ser un ethos para convertirse en technos²⁷

²⁴ ARANIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado. Op. Cit. P. 119.

²⁵ Ya lo dijo Aristóteles en su *Política*, “El Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno”.

²⁶ Los tres pilares básico de la trinidad democrática moderna.

²⁷ La democracia se ha convertido en pura mecánica adaptada a la autoreproducción de un orden de cosas que, al ritmo que vamos, corre el riesgo de quedar reducido a puro régimen de libertades básicas. Cfr. MÉNDEZ, Pablo. *Democracia insostenible (del riesgo a la turbulencia)*. /en/ Seguridad sostenible. Gobernanza y Seguridad Sostenible. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya, Edición 26, martes 20 de diciembre de 2005, 7 páginas, consultable en www.iigov.org.

4. Acerca la democracia. Algunas nociones y una propuesta concreta

a. Nociones.

En pleno siglo XXI, la democracia se ha convertido en un concepto etéreo cuya regla de oro sentencia: "las mayorías mandan". Es decir, la democracia es teóricamente entendida como el mejor sistema para garantizar el bien de muchos.

No obstante, esta fórmula se antoja cada vez más difícil de sostener, pues el riesgo de pretender hacer prevalecer las ideas de mayoría y representación como pilares de esta forma de gobierno, además de negar los derechos de las minorías, podría distorsionar su concepto al extremo de homologarlo, como se señaló con anterioridad, a la idea de fidelidad, entendida como un mecanismo eficaz para hipotecar a favor de los partidos el futuro de la sociedad, a cambio de que los ciudadanos tengan la opción de elegir a sus representantes cada determinado tiempo.

Es decir, existe el riesgo preocupante de que a partir de la exageración de éstos principios, se pudiera exigir a los ciudadanos que obedezcan de manera incondicional cualquier decisión tomada por los órganos de representación elegidos por la mayoría, con base en la presunción de legitimidad que las acompaña.

La representación es una institución jurídica por medio de la cual una persona, en nombre y por cuenta de otra realiza uno o más actos jurídicos, cuyos efectos se producen en relación con el representado. La idea de representación por cuanto a los poderes del Estado que emanan del pueblo se ejerce no sólo en las elecciones o votaciones, sino también por órganos especiales del poder legislativo, ejecutivo y judicial que actúan en representación o a nombre del pueblo, de forma que sus decisiones se atribuyen y son aceptadas por éste como legítimas y por lo tanto están dotadas de obligatoriedad.

Tiene su punto de partida en el sistema de la soberanía nacional. El pueblo en su totalidad es el titular de la soberanía. Ningún individuo o grupo puede atribuirse el ejercicio de la soberanía nacional. Todo poder proviene del pueblo, de ahí que los poderes se ejercen en virtud de un mandato. El proceso generador de la legitimidad tiene su fundamento en el sistema de elecciones y votación, de tal forma que el representante no sería un mero sustituto del pueblo, sino la personificación de su existencia política global.

La investidura de los representantes proviene de las leyes u ordenamientos que confieren legitimidad a sus actos en virtud de la forma en que han sido designados y las funciones que desempeñan.

Es legítima la representación instituida conforme a las previsiones jurídicas que la determinan, y en este sentido, se constituye como una situación objetiva por la que la acción de los representantes se convierte en un poder efectivo entendido como un mecanismo de expresión de los intereses de los representados.

No obstante, las urnas no instalan la democracia. Si bien es cierto que la principal legitimación se da en la celebración de elecciones democráticas, no es menos importante la legitimidad en la toma de decisiones. Representación y participación son formas legitimadoras del orden constitucional.

La idea de democracia es un concepto político que no se agota en los procesos electivos ni tiene como características principal de su naturaleza la delegación de la voluntad.

Por el contrario, su verdadera esencia se encuentra en la consecución de la colaboración participativa de todo los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal, el derecho a constituir y ejercer la oposición y el control público permanente de los gobernantes, así como favorecer la más amplia posible autodeterminación del ciudadano.

La democracia es un aspecto político de la vida social, y la política tiene un carácter integrador, cotidiano, pues en ella participamos todos aún con la omisión o el silencio, por lo que para evitar una concreción distorsionada del sistema democrático, es conveniente que éste se construya de manera conjunta.

La evolución de los últimos años ha confirmado que en la democracia debe existir una relación funcional sólida, evidente, incuestionable y determinante entre la representación y la participación del pueblo, para decidir de manera conjunta qué posición asumir ante los problemas que se presentan en las diferentes áreas de la vida social y por lo tanto determinar y asumir resultados y consecuencias.

Participación, igualdad, codecisión y corresponsabilidad son cada vez con más firmeza los elementos básicos de la legitimidad democrática, pues a través de ellos se logra impedir la concentración de las decisiones y asegurar la efectividad de los derechos y obligaciones constitucionales.

La representación popular debe acrisolar una nueva geometría y dejar atrás el esquema lineal de representante-representado que supone la disolución de la idea de responsabilidad, esto es, la capacidad o disposición por parte del representante político para responder ante el representado, y da lugar a una especie de gobierno de nadie en el cual los políticos van por un lado y la ciudadanía por otro.

La igualdad de los derechos políticos de participación es indispensable para la democracia, pues si ésta se funda en la libertad y en la

tiene que tratarse de una libertad igual y de una autodeterminación para todos, pues democracia significa también igualdad en la libertad.

La igualdad democrática es una igualdad de oportunidades políticas y debe ser observada por los partidos políticos y los órganos del Estado para con ello conseguir que se logre no sólo el respeto de las formas, sino el ejercicio de una verdadera práctica de pleno respeto al pluralismo social.

La democracia, entendida como el mejor sistema para garantizar el bien de muchos, ha ido desnaturalizándose al extremo de que lo social, hoy tiene apenas cabida en el concepto, por lo que si bien es cierto que las ideas de esta índole siguen siendo utilizadas en los discursos políticos, nadie duda que han perdido toda su vigencia en la praxis.

En la democracia mexicana actual. Los políticos van por un lado y la ciudadanía por otro. Vivimos la época de la "democracia de nadie" ²⁸ en la cual, la idea de soberanía popular sirve como subterfugio para amparar la ausencia de un sujeto consecuente con la acción del gobierno y supone la disolución de la idea de responsabilidad, con los riesgos que esto implica²⁹.

En una democracia como la de México ³⁰ que en esencia obliga a los representantes a tener presente en sus decisiones el bien común, pero que, aparentemente, en la práctica no están dispuestos ni capacitados para verla por éste y mucho menos para realizar las reivindicaciones y aspiraciones de los ciudadanos, la representación se convierte, siguiendo a Gustavo Radbruch, en una figura en la que el pueblo se erige como contrincante de los partidos en el juego político ³¹ y, consecuentemente, en el principal motor del déficit de participación ciudadana.

En este sentido, parece indispensable ³² plantear una reforma que tenga como finalidad dotar a la soberanía popular de una mayor autenticidad en el proceso de formación de la voluntad, pues con ello se conseguirá una mayor participación en la vida política del país y una democratización de la sociedad basadas en los procesos de codecisión y/o descentralización en la toma de las decisiones estatales.

b. La propuesta.

Hoy en día, a nivel mundial se hace frente a las deficiencias

²⁸ Misma que ha colocado a la clase política en una especie de Olimpo desde el cual ejerce un control total, pero sin repercusión alguna sobre la acción propia.

²⁹ Por ejemplo la capacidad o disposición del representante para dar una respuesta al representado, pero también un mayor esfuerzo demagógico y propagandístico de los políticos para restañar su pérdida de popularidad y por tanto la necesidad de los partidos políticos de cada vez mayores partidas presupuestarias para convencer a los votantes cada vez más apáticos y descreídos.

³⁰ Que es una democracia de partidos en donde no se estimula la participación política de la sociedad pues esta sólo se compromete en la medida en que las ideas planteadas por los institutos políticos le resultan atractivas, es indispensable estimular la deliberación y participación ciudadana.

³¹ Cfr. SCHNEIDER, Hans Peter. *Democracia y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Op. Cit. p. 258

³² No hay que olvidar que representación y participación son formas legitimadoras del orden constitucional.

representativas, mediante la ampliación de las fórmulas de participación ciudadana previstas en los ordenamientos jurídicos³³.

Ante esto habría que preguntarse si en México las reservas que existen frente a la aplicación de cualquier mecanismo de democracia semidirecta no perjudican más que benefician.

Es innegable que el espíritu crítico de los ciudadanos se convierte en un freno determinante para que el gobernante garantice el cumplimiento de los fines estatales en sus diferentes niveles, pues de lo contrario se corre el riesgo de reproducir la figura del Estado como el *gigante* sordo del que habla Fuentes, que si bien no escucha, cada que camina nos aplasta.

Ante los problemas institucionales y el desinterés general por lo social que prevalece en el Estado mexicano, la participación consciente y crítica del pueblo soberano se erige como una alternativa de solución, o cuando menos, como una posibilidad real para replantear las bases sobre las cuales está constituido nuestro contrato social.

El pueblo puede y debe ejercer su poder soberano mediante la creación de un doble orden jurídico y político basado en la idea del bien común y la revalorización de lo social. Sólo una sociedad comprometida puede generar un cambio de ideología, de tal forma que los fines individuales, adquieran reflejo dentro de las funciones del Estado, para que sus resultados tengan los alcances a los que, al menos en discurso, siempre se ha pretendido llegar.

No pasa desapercibido que el planteamiento hasta aquí abordado podría resultar ocioso por romántico, ya que para alcanzar la dimensión social del Estado, se requiere de la participación responsable de todos, así como de una visión proyectiva, diferente a la que tenemos hoy en día, y que podría resultar poco atractiva para quienes, en los hechos, tienen a su cargo el diseño orgánico y funcional del país.

Sin embargo, habría que considerar que para acceder a este supuesto es indispensable contar con una sociedad redimensionada, consciente de su capacidad de exigir y determinar que la actividad de estos individuos o cuerpos políticos sea orientada hacia la consecución del bien común general.

Sólo en este escenario, es viable considerar que el funcionamiento colectivo podría basarse en una especie de actividad generalizada de reinversión social, esto es, una actuación socio-política de alcances generales.

No se trata de innovar o de reinventar, sino de crear conciencia de que la titularidad de la soberanía implica la necesidad de su ejercicio responsable.

³³ Se fortalece la autenticidad de la formación de la voluntad democrática del pueblo por medio de la representación y de la participación para que su fuerza legitimadora subsista, con lo que podría evitarse que se cumpla lo dicho por Thomas Jefferson, quien sentenció que "todo gobierno degenera si se confía únicamente a los gobernantes". Un soberano sin poder termina por arrebatarle, también al poderoso, la soberanía. Cfr. SCHNEIDER, Hans Meter. *Democracia y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Op. Cit., p. 272

Para ello, será necesario que la sociedad organizada exija la materialización de mecanismos de interrelación y corresponsabilidad por medio de los cuales el pueblo soberano pueda intervenir en determinados asuntos que hasta hoy parecen exclusivos del gobierno.

Así, para lograr acceder a una democracia semidirecta y participativa real, es conveniente tomar en cuenta, para su aplicación, una serie de instrumentos tales como:

Iniciativa popular, por medio de la cual, los ciudadanos podrían proponer a las autoridades constituidas, algunos proyectos de Ley, siempre y cuando cumplieran con una serie de requisitos, estrictos más no insalvables, que sirvieran para generar condiciones de certeza e interés general.

Consulta popular, entendida como el mecanismo en virtud del cual las autoridades tuvieran el deber de someter a consideración del pueblo diferentes cuestiones, a través de dos vías:

- Referéndum, para que el pueblo ratifique o rechace una norma ya elaborada, con o sin aplicación.
- Plebiscito, que tiene la misma base anterior de ratificación o rechazo, pero versa sobre actos de políticas públicas.

Apelación de sentencias, cuando afecten intereses comunitarios y siempre que busquen una declaración de inconstitucionalidad.

Revocación de mandatos, en virtud de la cual, la población tenga la potestad de decidir sobre la permanencia o destitución de funcionarios.

Defensor del pueblo, institución que se ubicaría al estilo europeo en una posición intermedia como vigilante de las actividades de la administración pública y en defensa de los derechos fundamentales de los individuos.

Si bien es cierto que algunos de estos mecanismos ya están previstos en la legislación nacional en la mayoría de los ordenamientos locales³⁴, es también innegable que su diseño no facilita su aplicación, y que su utilización y utilidad han sido prácticamente nulas en el país.

Lo anterior no resulta intrascendente. La idea de redimensionar a la sociedad y su participación en la configuración del modelo de Estado, implica, como una consecuencia natural, la necesaria de los conceptos en los que se fundamenta el funcionamiento del Estado.

El establecimiento en la Ley Fundamental de estos mecanismos de participación y su utilización responsable por parte de gobernados, generará indefectiblemente la penetración de una nueva y más amplia dimensión de los conceptos aplicables a todos los aspectos de la vida individual, social y estatal.

³⁴ Por ejemplo en: el artículo 150 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; artículo 45 a 48 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; los Títulos Tercero y Cuarto de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua; así como la Ley número 76 Refrendo, Plebiscito e Iniciativa Popular del Estado de Veracruz.

Ahora bien, para que la sociedad pueda participar activamente y de una manera más eficiente en la configuración del Estado y en particular de la justicia a través de los mecanismos arriba planteados, basados en la idea de corresponsabilidad expresada líneas arriba, es necesario que las instituciones gubernamentales generen de manera previa una serie de condiciones favorables, tales como:

- La existencia de un contexto socio-económico apto con una garantía real de igualdad de oportunidades.
- La existencia de una cultura política coherente con el nuevo rol de la ciudadanía activa y consciente, esto es, de una cultura política que se manifiesta en las actitudes de los miembros de una comunidad frente a los fenómenos políticos.
- La concreción de la igualdad real de oportunidades.
- La proyección, desarrollo y concreción de mecanismos de control efectivo de la sociedad sobre los funcionarios electos.
- La eficientización de la responsabilidad política.

En estas condiciones será viable hablar de una capacidad social de reflexión capaz de generar una política generativa, es decir, una clase de política en donde los individuos y los grupos son los que originan las cosas en el contexto de las preocupaciones y objetivos sociales globales³⁵.

La política generativa se presenta como una posible respuesta capaz de abordar con eficacia problemas como la pobreza y la exclusión social ya que se basa en un modelo de democracia dialogante en el que gracias al grado de reflexión, todo queda sometido a revisión, con lo que se crearía un compromiso y, consecuentemente, un mayor grado de conciencia de responsabilidad por parte de la sociedad.

Sólo a través de la implementación de alternativas comunes y el planteamiento de metas comunes, es posible esperar que el estado se sacuda sus vicios y consiga reestructura sus cimientos sobre principios, ideas y valores trascendentes y de alcance general.

³⁵ Cfr. GIDDENS, Anthony. Más allá de la izquierda la derecha. El futuro de las políticas radicales. Tercera Edición. Madrid: Ediciones Cátedra, 2000, p. 24.

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA.

- Doctrina.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado. 3ª. Edición. México: Miguel Ángel Porrúa, 1997, 305 pp.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. El Estado y sus fundamentos institucionales. México: Editorial Trillas, 1995, 330 pp.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia. Madrid: Editorial Trotta, 196 pp.

BURGOA ORIHULA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. México: Editorial Porrúa, 1985, p. 805-864.

GIDDENS, Anthony. Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales. Tercera Edición. Madrid: Ediciones Cátedra, 2000, 262 pp.

HÉRNÁNDEZ, María del Pilar (Coordinadora), et. Al. Temas Electorales. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001, 269 pp.

LARA LEÓN, Rúben. Requerimos una democracia racional. /en/ Quórum Legislativo, México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, Número 82, julio-septiembre de 2005.

LARA SAENZ, Leoncio. Derechos humanos y justicia electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, 66 pp. (Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, Número 4).

MÉNDEZ, Pablo. Democracia insostenible (del riesgo a la turbulencia). /en/ Seguridad Sostenible. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Edición 26, martes 20 de diciembre de 2005, 7 páginas, consultable en www.iigov.org.

OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando, CANCER LALANNE, Enrique. Evolución de la justicia electoral en México y en España. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, 50 pp.

PÉREZ JOHNSTON, Raúl. Los aportes del derecho público medieval a la Teoría del Estado y de la Constitución. (Dialogo con Paolo Grossi) Revista Electrónica de Historia Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Número 5, junio de 2004, consultable en www.hc.rediris.es/05/numero05.html.

ROMÁN ZOZAYA, Armando. Estado débil-nación fuerte: la paradoja de México. /en/ DATAMEX. Análisis de coyuntura mensual sobre México. Madrid: Centro de Estudios de México en la Unión Europea. Fundación Ortega y Gasset, Nueva Época, número 13/X, Noviembre de 2005, 15 pp.

SÁNCHEZ BARRILAO, Juan Francisco. Las funciones no jurisdiccionales de los jueces en garantía de derechos. Madrid: Civitas, 2003, 245 pp.

SHNEIDER, Hans Meter. Democracia y Constitución. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, 299 pp.

VARIOS AUTORES. Diccionario Jurídico Mexicano. México: Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, Tomo I-O.

VARIOS AUTORES. Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del tercer Congreso de Derecho Electoral. México: Instituto de investigaciones Jurídicas, 1999, Tomo I, 368 pp.

VARIOS AUTORES. Justicia Electoral. Memoria del primer Curso Iberoamericano de Justicia Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, 227 pp.

- Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Editorial Porrúa 2005, 157 pp. (Serie: Leyes y Códigos de México)

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, 129 pp.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, 177 pp.





Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Av. Congreso de la Unión, 66; Col. El Parque; Deleg. Venustiano Carranza;
C.P. 15969 México, D.F.; Edificio G, Nivel 3; Tel. 5628-1300 ext. 1323
www.diputados.gob.mx/cedip
correo-e: cedip@congreso.gob.mx