

PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y SISTEMA FEDERAL

José María SERNA DE LA GARZA*

SUMARIO: I. *Poder Legislativo federal*. II. *Sistema federal*.

I. PODER LEGISLATIVO FEDERAL

1. *Mecanismo de integración de las Cámaras*

A. *La Cámara de Diputados*

Uno de los hilos conductores de las reformas político-electorales iniciadas en México desde la década de los sesentas del siglo XX ha sido el intento de equilibrar el elemento preponderantemente mayoritario de nuestro sistema electoral original (establecido por la Constitución de 1917), con elementos que permitieran la representación de opciones que hasta mediados de los noventa permanecieron como fuerzas minoritarias frente al partido hegemónico. En virtud de este propósito, en 1963 se creó la figura de los diputados de partido, que con la reforma de 1977 fue sustituido por un sistema mixto preponderantemente mayoritario que, como en la actualidad, combinó el principio mayoritario con el de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados, si bien el primero de estos principios mantuvo, como también man-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Presidente de la sección mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

tiene ahora, su posición dominante como criterio definidor de los efectos del sistema electoral en su conjunto.

Es así como el artículo 52 de la Constitución establece que la Cámara de Diputados se integrará con quinientos diputados, electos según principios de representación distintos, a saber: trescientos de ellos serán electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.¹

El umbral para que un partido político tenga derecho a que le sean asignados diputados según el principio de representación proporcional también ha variado con el tiempo. Originalmente, la reforma de 1977 fijó un umbral de 1.5%, del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales² (el artículo 53 de la Constitución señala que se constituirán cinco circunscripciones de este tipo en el país); sin embargo, a partir de la reforma del 22 de agosto de 1996, dicho porcentaje se aumentó a 2%.

Originalmente, la reforma de 1977 estableció como un requisito para que un partido político pudiera participar en la asignación de diputados de representación proporcional, el no haber obtenido sesenta o más constancias de mayoría. Este requisito se explicaba en razón de que el partido que en dicho supuesto se encontrara ya no podía seguir siendo considerado como minoría, en el entendido de que la reforma de 1977 y de la creación de los diputados de representación proporcional había tenido el fin

¹ La reforma de 1977 estableció cien curules legislativas por el principio de representación proporcional, pero en 1986 se volvió a reformar la Constitución para elevar a doscientos el número de aquéllas.

² Se les llama “plurinominales” porque en estas demarcaciones territoriales se elige a más de un diputado, a partir de listas que para cada circunscripción propone y registra cada uno de los partidos políticos. Cabe aclarar que para que un partido político pueda obtener el registro de sus listas regionales deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.

primordial de fortalecer a los partidos minoritarios y hacer más plural la Cámara de Diputados.

Sin embargo, esta regla se cambió en 1986, con la introducción de la llamada “cláusula de gobernabilidad”, que consistió básicamente en eliminar la regla arriba mencionada, y disponer en su lugar que en el caso de que ningún partido obtuviera el 51% de la votación nacional efectiva, y si ninguno alcanzaba, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.³

La “cláusula de gobernabilidad”, que fue modificada por la reforma de 1990 al artículo 54 constitucional⁴, fue sin embargo

³ En realidad, la reforma de 1986 fue más compleja, y por razones de espacio no desarrollamos aquí todas las disposiciones incluidas en el artículo 54 constitucional en aquel año, cuya lógica se entiende en función de la negociación entre el partido hegemónico y los partidos minoritarios, con la intención del primero de mantener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, entre aquellas disposiciones mencionaremos solamente la siguiente: “[T]endría derecho a obtener diputaciones de representación proporcional, todo partido político nacional que lograba por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones, siempre y cuando no hubiesen obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa no representaran un porcentaje del total de la cámara que superara o igualara su porcentaje de votos, o bien, que habiendo obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, su número de constancias de mayoría relativa no era igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la cámara”. Barquín, Manuel y Serna, José Ma., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, t. I, México, Porrúa, 1995, p. 632.

⁴ La reforma de 1990 dispuso en el inciso c) de la fracción IV del artículo 54 que “Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley”. Como se ve, se trataba de una reforma que trataba de dar “respiración artificial” al

suprimida por la reforma del 3 de septiembre de 1993 a dicho artículo, que determinó que las doscientas diputaciones de representación proporcional serían asignadas con el criterio de estricta correlación entre porcentaje de votación y porcentaje de curules de representación proporcional, si bien con dos excepciones. En primer lugar, cuando un partido político obtuviera más del 60% de la votación nacional emitida, tendría derecho a que se le asignaran diputados de representación proporcional en un número que sumado a las constancias de mayoría que hubiera obtenido, no pasara el número de 315 diputados, o sea, el 63% de la Cámara de Diputados. En segundo lugar, cuando algún partido político obtuviera el 60% o menos de la votación, pero aún así su número de votos fuera mayoritario, la asignación de diputados de representación proporcional, sumada a las constancias de mayoría que hubiera obtenido, no podría sobrepasar el número de trescientos diputados, o sea, el 60% de la Cámara baja.⁵ Y finalmente, la reforma del 21 de agosto de 1996 conservó el principio de representación proporcional estricta, pero alteró el esquema de límites o techos superiores sobre el número máximo de curules que algún partido político puede tener en la Cámara baja, y que, como dijimos, antes de la reforma de agosto de 1996 oscilaba entre el 60% y el 63% de la misma. Según las nuevas reglas, ningún partido político puede controlar más del 60% de los escaños en la Cámara de Diputados, ya que no podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios. Por otro lado, sobre el límite general del 60% como máximo de curules a controlar por un partido en la Cámara mencionada, las reformas de 1996 introdujeron también un límite en cuanto al diferencial que puede existir entre el porcentaje de votación nacional emitida en favor de un partido, y el porcentaje de las curules que en la cámara

partido más grande, que no obstante esto, no alcanzara la mayoría absoluta, es decir: el PRI a inicios de la década de los noventa del siglo XX.

⁵ Barquín, Manuel, "Comentario al artículo 54 de la Constitución", *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1995.

baja corresponden a ese mismo partido por ambos principios de representación. En ningún caso —señala la fracción V del artículo 54 reformado— dicho diferencial podrá exceder los ocho puntos porcentuales. Esto significa que si, por ejemplo, un partido obtiene el 45% de la votación nacional emitida, el número máximo de curules que podrá tener en la cámara baja será de 53% de las mismas. Ésta es una regla que viene a acotar la tradicional sobrerrepresentación del partido más grande en la Cámara de Diputados, la cual perduraba en el sistema representativo mexicano a pesar de las reformas de 1993, que intentaron limitarla.

B. La Cámara de Senadores

Hasta antes de 1993 el Senado permaneció ajeno a todo el desarrollo referido para el caso de la Cámara de Diputados. El argumento central en contra de la introducción del principio de representación de minorías en el Senado consistía en lo siguiente: los senadores son representantes de las entidades federativas, y por lo tanto no es válido introducir un elemento extraño a dicha representación, como lo sería cualquier principio de representación de minorías. Sin embargo, debido a contribuciones teóricas que desvanecieron esa vinculación antes vista como esencial entre Senado y federalismo, y en razón de la necesidad de abrir la cámara alta a una mayor pluralidad, para dotarla así también de mayor vitalidad y relevancia en el debate político nacional, en 1993 el poder revisor de la Constitución decidió crear, al lado de los senadores elegidos por el principio de mayoría, senadores de primera minoría (uno por estado, con su respectivo suplente), que corresponderían a la fórmula de candidatos que encabezara la lista del partido político que por sí mismo hubiera ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se tratara. Hubo entonces tres senadores por cada entidad federativa. Posteriormente, en 1996, se introdujo la figura de los senadores de representación proporcional, elegidos a partir de listas plurinominales que proponen los partidos. De esta manera, el artículo

56 constitucional establece tres sistemas para elegir a los 128 senadores que formarán parte de la Cámara.⁶

2. *Órganos para el gobierno interior de las cámaras del Congreso de la Unión*

A. *La Junta de Coordinación Política*

Ahora bien, la pluralidad creciente de las cámaras requirió modificaciones en cuanto a los órganos y mecanismos para el gobierno y conducción de los trabajos parlamentarios. Es así como a partir de la década de los ochenta se fue transitando de un esquema que presuponía la existencia de un partido claramente mayoritario, a uno que presupone mayor pluralidad y equilibrio de fuerzas políticas, lo cual obliga a la negociación y al acuerdo.

En efecto, la integración plural del Congreso ha ido llevando poco a poco a la necesidad de llegar a compromisos entre las distintas fracciones parlamentarias, para garantizar así la realización coordinada de las tareas de esta institución, de acuerdo con los principios de orden, equidad y economía funcional. Tal ha sido la necesidad de llegar a este tipo de acuerdos, que la Ley Orgánica del Congreso vigente prevé la llamada “Junta de Coordinación Política” en cada una de las cámaras, con la intención de constituir la en el marco institucional en el cual se puedan dar el tipo de acuerdos que venimos comentando.

Resulta interesante señalar que el antecedente de la “Junta de Coordinación Política”, es decir, la llamada *Comisión de Régimen*

⁶ En cada estado y en el Distrito Federal serán elegidos dos senadores por el principio de mayoría relativa, y uno será asignado al partido que constituya la primera minoría. En esta elección los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos, estableciéndose que la senaduría de la primera minoría se asignará a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en el total de votos en la entidad de que se trate. Por otra parte, los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Interno y Concertación Política, tuvo su origen en un acuerdo al que llegaron los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios de la LV Legislatura en la Cámara de Diputados, que tuvo como objetivo quitarle a la llamada Gran Comisión⁷ una serie de facultades que le estaban asignadas por la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento Interno del Congreso.⁸ Éste es, pues, un claro ejemplo que muestra cómo los acuerdos parlamentarios pueden llegar, incluso, a modificar los instrumentos normativos generalmente identificados como de jerarquía superior en la materia que nos ocupa.

En ambas Cámaras, la junta de coordinación política respectiva se integra con los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios. Será presidente de la junta aquel coordinador cuyo grupo parlamentario cuente con la mayoría absoluta en la Cámara, y si ninguno de los grupos cuenta con dicha mayoría, entonces la ley prevé un sistema rotativo: en el caso de los diputados, la presidencia de la junta tendrá una duración anual, y se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren (artículo 31.3 de la Ley Orgánica del Congreso); en el caso de los senadores, también será de duración anual, y será ejercida en forma alternada en cada año legislativo por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen al menos el 25 por ciento del total de la

⁷ La Gran Comisión era el órgano interno existente en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, integrado, en el caso de la cámara baja, exclusivamente por el partido político que hubiera logrado la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara, y que estaba compuesto por los coordinadores de cada una de las diputaciones de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como por los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, y aquellos otros diputados que en su caso considere el líder de la fracción mayoritaria. En el caso de la cámara alta, se integraba con un senador de cada estado y del Distrito Federal y (a partir de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de 1994), con los coordinadores de los grupos parlamentarios.

⁸ Berlín Valenzuela, *op. cit.*, p. 306.

Cámara (el orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores, según lo dispone el artículo 81.5 de la Ley Orgánica del Congreso).

La junta de coordinación política de cada cámara toma sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. Entre sus funciones principales están la de impulsar acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a efecto de agilizar el trabajo legislativo, así como presentar al Pleno las propuestas sobre la integración de las comisiones y la designación de quienes habrán de presidirlas (tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad en la integración del Pleno).

B. *La mesa directiva*

Aparte de la junta de coordinación política, existe en cada Cámara un órgano encargado de la dirección de los trabajos del Pleno de cada Cámara, así como de la representación de la Cámara respectiva ante otros órganos, a través de su presidente: la mesa directiva. La evolución de este órgano también refleja la mayor pluralidad de ambas cámaras. Las reformas del 20 de julio de 1994 y del 3 de septiembre de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso han dado lugar a las siguientes reglas: la mesa directiva de la Cámara de Diputados será electa por el Pleno; se integrará con un presidente (quien expresa la unidad de la Cámara), tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, pudiendo optar este último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la mesa directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos. Asimismo, es el Pleno de la Cámara el que elige a la mesa directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los

nombres de los propuestos con sus respectivos cargos (artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso).

Asimismo, la mesa directiva debe conducir los trabajos de la cámara bajo los principios de imparcialidad y objetividad (artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso) y, como órgano colegiado que es, deberá adoptar sus decisiones por consenso. Sin embargo, en caso de no lograrse este último, las decisiones se tomarán por mayoría mediante el sistema de voto ponderado, en el cual el diputado que esté facultado para ello representará tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. En caso de empate, el presidente de la mesa tendrá voto de calidad (artículo 21 de la Ley Orgánica del Congreso).

En el caso de los senadores, la mesa directiva se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula; durará en su ejercicio un año legislativo, y sus integrantes podrán ser reelectos (artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso). Asimismo, establece la ley que sus atribuciones deberán ser ejercidas bajo los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, y de manera colegiada, por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la mesa directiva; y en caso de empate, el presidente de la misma tendrá voto de calidad (artículo 66 de la Ley Orgánica del Congreso).

En la Cámara de Diputados, integrada por quinientos legisladores, se ha creado un órgano adicional para tratar de agilizar la conducción de los trabajos parlamentarios, que integra a la junta de coordinación política con la mesa directiva. Dicho órgano recibe el nombre de “Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”, que se integra con el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política, si bien permite la ley que a sus reuniones podrán ser convocados los presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia (artículo 37 de la Ley Orgánica del Congreso).

Quien preside la Conferencia es el presidente de la Cámara, y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos a través de la Secretaría General.⁹ Al igual que en caso de la Junta de Coordinación Política, establece la ley que la conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; pero en caso de no alcanzarse éste se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios (el presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate, según lo dispone el artículo 37.4 de la Ley Orgánica del Congreso). Su atribución principal es establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones.

3. *Los grupos parlamentarios*

Los grupos parlamentarios son formas de organización interna de las legislaturas, integradas por legisladores de un mismo partido político, y que tienen el fin de coadyuvar al mejor desarrollo de las actividades parlamentarias. Como señala Manuel González Oropeza, el reconocimiento legal de los grupos parlamentarios en México es reciente, a pesar de que desde la creación del Congreso como institución política en nuestro país dichas agrupaciones siempre han existido.¹⁰ No fue sino hasta 1977 cuando se estableció la base constitucional que reconoce a

⁹ El artículo 48 de la Ley Orgánica del Congreso establece que la Secretaría General de la Cámara de Diputados es el órgano que constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. Asimismo, dispone que el secretario general de la Cámara será nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada legislatura, pudiendo ser reelecto.

¹⁰ González Oropeza, Manuel "Grupos parlamentarios", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, t. IV, México, UNAM, 1983, pp. 305-307.

los grupos parlamentarios, a través de la adición de un párrafo tercero al artículo 70 de la Constitución, el cual indica: “La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”.

Cabe mencionar que dicha reforma constitucional se refirió únicamente a la Cámara de Diputados, puesto que la reforma política que amplió los espacios para los partidos minoritarios a través del principio de representación proporcional alcanzó solamente a esa Cámara, y no a la de Senadores. Sin embargo, y como ya mencionamos, el artículo 56 de la Constitución contempla desde 1993 el principio de representación proporcional en el Senado, al tenor de lo cual la Ley Orgánica del Congreso regula desde 1994 la integración y funcionamiento de grupos parlamentarios en la cámara alta. Ello no obstante, el artículo 70 de la Constitución sigue sin sentar la base constitucional de los grupos parlamentarios para el caso del Senado de la República.

El reconocimiento constitucional y legal de los grupos parlamentarios implicó el establecimiento de una serie de requisitos y condiciones que los legisladores de los diversos partidos políticos tienen que cumplir para constituirse como tales. A su vez, el ser reconocidos como grupos parlamentarios les da una serie de derechos y obligaciones con relación a su integración en los trabajos camarales. Resulta pertinente mencionar que la designación y la relación entre los coordinadores y sus respectivos grupos parlamentarios no es materia que corresponda a la Ley Orgánica del Congreso, sino a los estatutos y lineamientos que los propios grupos parlamentarios acuerden.

La idea de integrar a los legisladores en grupos parlamentarios encabezados por los coordinadores respectivos responde a la necesidad de organizar las complejas tareas camarales, a través de acuerdos sobre acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de dichas tareas. La necesidad de esta función integradora se puede ver claramente detrás de la disposición establecida en

el artículo 71 de la Ley Orgánica del Congreso, el cual ordena que los grupos parlamentarios del Senado deberán orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Finalmente, debemos mencionar que los artículos 30 y 78 de la Ley Orgánica del Congreso permiten que algún o algunos diputados o senadores dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, caso en el cual se les considerará como diputados o senadores sin partido. En dicho supuesto, los legisladores en cuestión no pierden sus prerrogativas ni sus derechos relacionados con su participación en los trabajos de la Cámara. De hecho, los artículos mencionados señalan que se les deberá apoyar en lo individual conforme a las posibilidades de la Cámara para que puedan desempeñar sus funciones. Lo que pierden este tipo de legisladores sin partido es la posibilidad de tener alguna intervención en los acuerdos tomados en la Junta de Coordinación Política, a la cual no pueden pertenecer.

4. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión

Un último órgano que merece ser mencionado en esta ponencia es la llamada “Comisión Permanente” del Congreso de la Unión, que obedece a la necesidad de prolongar la presencia del Poder Legislativo en la vida política del Estado, durante los recesos del Congreso.¹¹

¹¹ A diferencia del Poder Ejecutivo federal, las cámaras del Congreso de la Unión no realizan sus tareas de manera continua e ininterrumpida, sino que actúan en los periodos específicamente indicados por la Constitución. Entre las reformas a los artículos 65 y 66 constitucionales de 1986, que pretendieron vigorizar la presencia del Congreso de la Unión en la vida política del país, encontramos aquellas destinadas a ampliar el tiempo durante el cual el Poder Legislativo puede sesionar de manera ordinaria. En efecto, las mencionadas reformas establecieron dos periodos de sesiones ordinarias: el primero, comprendería del 1o. de septiembre al 31 de diciembre (tal y como existía en el texto original de la Constitución de 1917), pero se estableció un segundo periodo, que duraría del 15 de abril al 15 de julio, computando entre los dos periodos un total

A partir de la reforma al artículo 78 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987, la Comisión Permanente deberá estar compuesta por 37 legisladores, de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos de sesiones ordinarias. Además, este mismo artículo señala que por cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

El número de integrantes de esta comisión hasta antes de la reforma mencionada era de 29 en total, de los cuales quince eran diputados, y catorce senadores. El número de 29 lo estableció la reforma de 1874 a la Constitución de 1857. En efecto, la versión original de esta última estableció que la diputación permanente estaría integrada por un diputado por cada estado o territorio. La reforma de 1874 dio mayor rigidez a esta integración, al señalar un número fijo de miembros que correspondía al número de entidades federativas existentes en ese año, es decir, 29.¹²

La reforma que elevó el número de 29 a 37 obedeció fundamentalmente a la razón de ampliar los espacios dentro de la Comisión Permanente para dar cabida en ella a los partidos minoritarios. Los legisladores que formen parte de la Comisión Permanente deberán ser designados durante la última sesión de cada periodo ordinario, mediante voto secreto que emitan los legisladores de las respectivas cámaras. Ninguna disposición obliga a

de siete meses. Sin embargo, el 3 de septiembre de 1993 se volvieron a reformar los artículos arriba mencionados, estableciéndose que a partir de 1995, el Congreso sesionaría de manera ordinaria en un primer periodo, que durará del 1o. de septiembre al 15 de diciembre, sin que haya posibilidad de prórroga, excepto el año en que el presidente de la República inicie su encargo, supuesto en el cual el periodo de sesiones ordinarias podrá extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo comprenderá del 15 de marzo hasta el 30 de abril, sin que haya posibilidad de prórroga. Cabe hacer notar que la duración del segundo periodo de sesiones ordinarias fue acortado en comparación con el lapso que estableció la reforma de 1986 que mencionamos arriba.

¹² Valadés, Diego “La Comisión Permanente del Congreso de la Unión”, en Valadés, D., *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p. 131.

que la Comisión Permanente se integre de manera plural. Sin embargo, la pluralidad impera en la práctica.

5. Facultades de las Cámaras del Congreso frente al Ejecutivo federal

Termino esta ponencia con una referencia a la reciente reforma del 15 de agosto de 2008, que afectó a los artículos 69 y 93 de la Constitución general de la República.

Dicha reforma introdujo un párrafo segundo al artículo 69 constitucional, en el cual se establece que ambas cámaras deberán realizar el análisis del informe que anualmente rinde el Ejecutivo federal, y que además podrán solicitar al presidente de la República, ampliar la información mediante pregunta por escrito, así como citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, “que comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad”. Asimismo, se deja a la ley del Congreso y a sus reglamentos la regulación del ejercicio de estas atribuciones.

Este párrafo se puede fraccionar en varias disposiciones, para efectos de su análisis. En primer lugar, estamos ante el deber que cada cámara tiene de hacer el análisis del informe presidencial, lo cual no constituye precisamente una novedad, pues la llamada “glosa” del informe es práctica cotidiana desde hace décadas en México. En segundo lugar, y esto sí constituye una novedad, se introduce la posibilidad de plantear preguntas por escrito, al presidente de la República, para ampliar la información en temas relacionados con el informe (disposición que debe distinguirse de la contenida en el artículo 93 constitucional, también producto de la reforma del 15 de agosto de 2008, que se refiere a la posibilidad de plantear preguntas por escrito a titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, pero en apoyo de la función legislativa del Congreso o de otras de sus funciones).

Cabe mencionar que si bien las preguntas parlamentarias tienen su origen en la forma parlamentaria de gobierno, no son

incompatibles con la forma de gobierno presidencial. La intención es dar a los legisladores en lo individual el poder que nunca han tenido en la práctica: el de pedir información o explicaciones directamente a los órganos de la administración pública federal. Cabe señalar, sin embargo, que en el caso del segundo párrafo del artículo 69 no se establece un plazo determinado para responder a la pregunta, mientras que en el párrafo tercero del artículo 93 sí se establece un plazo (de quince días naturales a partir de su formulación).

Por último, en el segundo párrafo del artículo 69 se establece la facultad de las cámaras del Congreso de la Unión para citar a diversos servidores públicos federales, para que comparezcan y rindan informes bajo protesta de decir verdad (se presume, en relación con el informe presidencial). En estricto sentido, la facultad para citar a dichos funcionarios no resulta una novedad, puesto que bajo la disposición contenida en el artículo 93 constitucional en su segundo párrafo, aquella facultad ya existía,¹³ e incluso la “comparecencia” ante el Congreso de los altos funcionarios del gobierno federal ya era una práctica cotidiana, año tras año, con motivo de la llamada “glosa” del informe presidencial. No obstante, si alguna novedad hemos de encontrar en la disposición comentada, ésta se encuentra en la obligación de “rendir informes bajo protesta de decir verdad”. En este aspecto, queda por ser definido mediante la ley del Congreso y sus reglamentos la naturaleza y el alcance de estos “informes”; mientras que la “protesta” implica el surgimiento de una responsabilidad de carácter penal, en términos de lo dispuesto en el artículo 247,

¹³ Este segundo párrafo del artículo 93 constitucional se adicionó por la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 1974. La reforma del 31 de diciembre de 1994 incorporó, entre los servidores públicos que podían ser llamados a comparecer ante el Congreso, al procurador general de la República. Asimismo, por reforma del 6 de diciembre de 1977 se adicionó un tercer párrafo a dicho artículo, para establecer la posibilidad de que las cámaras del Congreso establezcan comisiones para la investigación de asuntos que tengan que ver con las actividades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

fracción I, del Código Penal Federal, según el cual se impondrán de dos a seis años de prisión y de cien a trescientos días multa al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas faltara a la verdad (aunque hay que recordar que los secretarios de Estado y el procurador general de la República están protegidos por el llamado “fuero”, en virtud de lo dispuesto en el artículo 111 constitucional, por lo que habría que agotar previamente el procedimiento de declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados para estar en condiciones de procesarles penalmente, llegado el caso).

II. SISTEMA FEDERAL

1. *El sistema de distribución de competencias legislativas*

Si algo ha caracterizado al sistema federal mexicano a lo largo del siglo XX, esto ha sido su alto grado de centralización. A pesar de la reserva formal que el artículo 124 constitucional hace en favor de las entidades federativas, la Constitución ha guardado muy pocas materias a los estados. Esto es así, en razón de que el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar en un número desproporcionado de materias, dejando a las entidades federativas muy pocas áreas sobre las cuales puedan ejercer sus competencias legislativas. El grueso de las materias sobre las que el Congreso de la Unión puede legislar se encuentra en el artículo 73 de la Constitución, que es uno de los más extensos (compuesto por XXX fracciones); pero otros artículos también atribuyen facultades al Congreso de la Unión para legislar, como el artículo 26 (en materia de planeación nacional del desarrollo); el artículo 27 (en materia agraria y explotación de recursos del subsuelo, entre otras), o el artículo 28 (en materia de monopolios, control de precios y protección al consumidor).

Ahora bien, a partir de la década de los setenta del siglo XX se comenzaron a dar en nuestro país algunas experiencias ten-

dientes a lograr cierta descentralización en diversas materias, a través de la técnica que en México se ha denominado de las “facultades concurrentes”. Con esta técnica, que en otros sistemas federales podría identificarse con las llamadas “competencias compartidas”, se atribuye a la federación un título competencial material o sustantivo, que le permite incidir sobre las competencias de los otros niveles en aspectos sustantivos de la materia en cuestión. De esta manera, se confiere al Congreso de la Unión un poder sustantivo de dirección, que habilita para definir el marco de la política sectorial en aquel sector o materia en el que goza de tal facultad, pero dejando espacios más o menos amplios para que los estados puedan ejercer su potestad legislativa en la materia de que se trate.¹⁴

En uso de esta técnica, la “conurrencia” en materia de asentamientos humanos se estableció a través de la reforma publicada el 6 de febrero de 1976, que introdujo la fracción XXIX-C en el artículo 73 constitucional. Mientras que la “conurrencia” en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente se estableció a través de la reforma que introdujo una fracción XXIX-G en el artículo 73 constitucional, publicada el 10 de agosto de 1987. Posteriormente, la “conurrencia” en materia de deporte fue introducida por la reforma que creó la fracción XXIX-J del artículo 73 constitucional, publicada el 28 de junio de 1999; en turismo se estableció dicho régimen a partir de la adición del 29 de septiembre de 2003, que creó la fracción XXIX-K del mismo artículo, y de igual forma sucedió con la materia de pesca y acuacultura (reforma del 27 septiembre de 2004, que creó la fracción XXIX-L del artículo 73 constitucional), y fomento de la actividad de las sociedades cooperativas (reforma de 5 de agosto de 2004, que creó la fracción XXIX-N del artículo 73 constitucional).

¹⁴ Algo similar explica Albertí en relación con el caso español. Albertí Rovira, Enoch, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 145 y 146.

Por otra parte, y fuera del ámbito del artículo 73 de la Constitución mexicana, el régimen de “facultades concurrentes” se estableció en materia de salubridad general, por virtud de la reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 4o., párrafo tercero, de la norma fundamental; y en materia de educación pública, por la reforma del 5 de marzo de 1993 al artículo 3o., en su fracción VIII.

Ahora bien, la evolución del sistema federal mexicano en las últimas décadas ha estado orientada por la búsqueda de mecanismos que permitan cierta coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Así, por ejemplo, a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994 se estableció en el artículo 21, párrafo 6o. de la Constitución, que “La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, *se coordinarán*, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”. Redacción que se cambió por la reforma al artículo 21 constitucional, del 18 de junio de 2008, que establece: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el sistema nacional de seguridad pública”. Por su parte, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional establece, desde 1994, la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las *bases de coordinación* entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública.

En nuestra opinión, la Constitución hace uso del término “coordinación” para referirse a un título competencial de naturaleza formal o procedimental. Es decir, la Constitución da a la federación la facultad de expedir una ley que regule aspectos formales o procedimentales tendientes a lograr un resultado coherente en el ejercicio de competencias propias relativas a la materia de seguridad pública. En otras palabras, podemos afirmar que con el fin de alcanzar de manera coherente y armónica ciertos fines de alcance nacional en materia de seguridad pública, la Constitución establece un régimen de coordinación obligato-

ria, que se erige en un freno a la descentralización, que a su vez genera la posibilidad de integración de las partes en un todo.¹⁵ Se trata del establecimiento de bases que definen una forma de trabajar, un método o modo de ejercicio de facultades propias, en el cual la coordinación ha de entenderse como un título competencial formal o procedimental (no sustantivo) del Congreso de la Unión, que además es obligatorio y no potestativo.¹⁶ Cabe destacar, en relación con lo anterior, que el objeto de la ley federal en la materia a la que se refiere la primera parte de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional no es regular algún aspecto sustantivo de la seguridad pública, sino establecer las *bases de coordinación* entre los tres niveles de gobierno. A su vez, esto significa que toda norma de esta ley federal que pretenda regular aspectos sustantivos de la seguridad pública estatal o municipal puede ser calificada como inconstitucional. Ello es así, porque su alcance es meramente formal o procedimental, lo cual ha de lograrse a través del establecimiento de las citadas *bases de coordinación* que rijan las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública entre los distintos niveles de gobierno.

2. *El esquema de las relaciones intergubernamentales*

En la época que nos ocupa se introdujo un mecanismo característico del sistema de relaciones intergubernamentales en México, conformado por los convenios que pueden celebrarse en distintas materias entre federación y estados, entre la federación y municipios, entre estados y municipios, o entre municipios. En efecto, a partir de la reforma constitucional de 1983, el artículo 115 señala en su fracción III, que los municipios pueden celebrar convenios con el estado al que pertenecen para que éste, de

¹⁵ Tajadura Tejeda, Javier, “El principio de cooperación en el Estado autonómico”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, septiembre-diciembre, 1996, p. 189.

¹⁶ Sobre la naturaleza de esta obligación constitucional volveremos más adelante.

manera directa o a través de un organismo específico que para el efecto se cree, se haga cargo en forma temporal de algunos de los servicios públicos y funciones que le corresponde realizar a los municipios; o bien para que se presten o ejerzan de manera coordinada por el estado y por el propio municipio. Igualmente, el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional permite que los municipios celebren convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

Por otro lado, los municipios pueden celebrar convenios con la federación para la administración y custodia de las zonas federales (artículo 115, fracción V, inciso i) de la Constitución). Y la Federación y los estados pueden celebrar convenios por medio de los cuales los segundos pueden ejercer funciones de aquélla, o la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”; por último, los estados pueden celebrar convenios con sus municipios, para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que mediante convenio la Federación hubiera transferido a los estados (artículo 116, fracción VII).¹⁷

Las relaciones intergubernamentales han ido cobrando mayor importancia en la práctica real del federalismo mexicano, y han permitido flexibilizar en alguna medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 constitucional (competencias residuales a favor de las entidades federativas), es bastante rígida. Sin embargo, el grueso de las relaciones intergubernamentales se da con la intervención y bajo la dirección de la federación, y poco o casi nada se da bajo la forma de relaciones horizontales.

¹⁷ La posibilidad de celebrar este tipo de convenios fue establecida por la reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional. Sin embargo, con la reforma del 17 de marzo de 1987, la disposición correspondiente pasó a la fracción VII del artículo 116 constitucional.

3. *La reforma municipal*

El Constituyente de 1917 constitucionalizó al municipio, estableciendo una serie de bases en el artículo 115 de la norma fundamental. Sin embargo, en la práctica las tendencias centralizadoras del sistema federal mexicano hicieron que dicho nivel de gobierno no tuviera en realidad un peso institucional importante. El gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas tendieron a absorber poderes y facultades diversos, en detrimento del nivel municipal.

A partir de mediados de la década de los setenta del siglo XX comenzaron a darse una serie de reformas que tendieron a fortalecer institucionalmente al municipio. Así, por ejemplo, la reforma del 6 de febrero de 1976 estableció la concurrencia entre federación, estados y municipios, en la materia de asentamientos humanos, lo cual permitió que los ayuntamientos tomaran decisiones importantes en relación con la planeación y desarrollo urbano en sus respectivos ámbitos territoriales. Por otro lado, con la reforma del 6 de diciembre de 1977 se estableció el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios de mayores dimensiones (cuya población fuera “cuando menos de trescientos mil habitantes o más”).

Sin embargo, la reforma que marcó un parteaguas en el desarrollo de los municipios fue la del 3 de febrero de 1983, la cual modificó de fondo el artículo 115 constitucional, a efecto de dotar al municipio de una base jurídica que permitiera su desarrollo más pleno. Con dicha reforma se establecieron garantías para la supresión y desaparición de ayuntamientos, así como para la revocación de muncípales,¹⁸ se dejó clara la autonomía jurídica de

¹⁸ En virtud de las reglas establecidas en 1983, por ejemplo, las legislaturas locales pueden suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y sólo por las causas graves que establezca la ley. Asimismo, se reconoció la garantía de audiencia a los miembros de los ayuntamientos involucrados.

los ayuntamientos;¹⁹ se enumeraron los servicios públicos que son de la competencia exclusiva de los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad de que el gobierno del estado colabore cuando se considere necesario;²⁰ se consagró la hacienda municipal, al enumerarse las fuentes de ingresos que les corresponden;²¹ se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos y se establecieron reglas sobre las relaciones laborales de los ayuntamientos con sus trabajadores.²²

Finalmente, en 1999 se dio otra reforma al artículo 115, con la cual se reconoció al municipio como ámbito de gobierno;²³ se hicieron varias precisiones sobre el alcance de la autonomía jurídica y sobre las leyes estatales relativas a cuestiones municipales;²⁴

¹⁹ Se reconoció expresamente su personalidad jurídica, y su capacidad para manejar su propio patrimonio.

²⁰ Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, pero se estableció que dichos servicios podrían proporcionarse con el concurso del gobierno estatal, en el caso de que ello fuera necesario y así lo establecieran las leyes respectivas.

²¹ Se enumeró como las fuentes de ingresos municipales: las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

²² Valencia Carmona, Salvador, “Constitución, municipio y reforma”, en Valencia, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005, p. 529.

²³ Antes de la reforma de 1999, el texto del artículo 115 establecía que los municipios serían “administrados” por un ayuntamiento; con la reforma referida, se estableció que los municipios serán “gobernados” por un ayuntamiento.

²⁴ La reforma de 1999 añadió el siguiente párrafo a la fracción II del artículo 115 constitucional: “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”. Y después, en cinco incisos, estableció cinco bases que definen el objeto de las leyes que en materia municipal deben expedir las legislaturas de las entidades federativas.

se establecieron reglas más flexibles para la asociación de municipios;²⁵ se adicionaron otros servicios y funciones públicos, que son de competencia exclusiva de los ayuntamientos,²⁶ y se reformularon las reglas sobre la intervención de los ayuntamientos en el desarrollo urbano, ecología y planeación regional.²⁷

En suma, puede afirmarse que la evolución de la institución municipal durante el último tercio del siglo XX en México se caracterizó por diversos intentos de fortalecerlo, de otorgarle potestades normativas, bases patrimoniales y recursos financieros que hagan posible su conversión en una instancia de gobierno eficaz para la atención de las demandas y necesidades de las personas que habitan dentro de su ámbito territorial. A pesar de ello, todavía falta mucho por hacer en este sentido, para que dicho objetivo se convierta en una realidad.²⁸

²⁵ La reforma de 1983 simplemente había establecido que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrían coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. Por su parte, la reforma de 1999 al artículo 115 estableció en este aspecto que “Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

²⁶ Tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento de calles, parques y jardines; y policía preventiva municipal.

²⁷ Valencia, *op. cit.*, p. 529.

²⁸ Para un análisis prospectivo y propositivo acerca de la problemática municipal puede consultarse Comisión de Desarrollo Municipal, Senado de la República, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, Senado de la República y Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), 2007.

4. *La reforma del Distrito Federal*

El texto original de la Constitución de 1917 identificó en su artículo 44 al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, y facultó al Congreso de la Unión, en su artículo 73, fracción VI, para legislar en todo lo relativo a la capital de la República y los territorios federales.²⁹ Hasta 1928 existió en la capital de la República el régimen municipal, que convivía con un gobernador designado por el Ejecutivo Federal. Sin embargo, la reforma constitucional del 20 de agosto del mencionado año suprimió el régimen municipal (incluidos, por supuesto, los ayuntamientos), sustituyéndolo por las llamadas “delegaciones”,³⁰ que quedaron bajo la batuta del llamado “Jefe del Departamento del Distrito Federal”, designado y removido libremente por el presidente de la República. Asimismo, la facultad de aprobar leyes en todo lo relativo al Distrito Federal quedó en manos del Congreso de la Unión.

Ahora bien, la evolución político-constitucional del Distrito Federal como parte integrante de la Federación desde la década de los años setenta del siglo XX hasta la actualidad está marcada por la progresiva democratización de la estructura de autoridad o gobierno creada en 1928, referida en las líneas anteriores.

De esta manera, la reforma política de 1977, que a nivel federal se concentró en hacer más plural la Cámara de Diputados, en el caso del Distrito Federal introdujo la facultad de sus habitantes de participar en la revisión de los ordenamientos legales y reglamentos, a través del referéndum, así como de proponer leyes mediante la iniciativa popular (artículo 73, fracción VI, base 2a. de la Constitución). Sin embargo, dichos instrumentos no llegaron a tener una verdadera operatividad en la realidad.

²⁹ Los últimos territorios federales desaparecieron 1974 para transformarse en los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

³⁰ Al frente de cada delegación había un delegado, no elegido popularmente, sino nombrado y removido libremente por el “Jefe del Departamento del Distrito Federal”.

Posteriormente, la reforma constitucional del 10 de agosto de 1987 creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con facultades para expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno (las facultades propiamente legislativas quedaron en manos del Congreso de la Unión). También se le otorgaron facultades para aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, así como la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, en materias relativas al propio Distrito Federal. Esta reforma, si bien se puede calificar de “tímida”, tiene el mérito de haber abierto el camino a las que se sucedieron en 1990, 1993 y 1996, que derivaron en el régimen de gobierno actual de la capital de la República mexicana, que puede resumirse a través de las siguientes características:

- A. Al frente del gobierno de la ciudad, en calidad de poder ejecutivo, está el llamado “Jefe de Gobierno” del Distrito Federal, quien es elegido mediante voto directo por parte del electorado de la ciudad.
- B. El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que tiene, entre otras, la facultad de expedir las leyes relativas al Distrito Federal, en las materias que expresamente se indican en la base primera del artículo 122 de la Constitución.
- C. Hay un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos magistrados son designados por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- D. Se establece la base constitucional para crear los órganos político-administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal (es decir, las delegaciones), pero se dispone que los titulares de dichos órganos deberán ser elegidos en forma universal, libre, secreta y directa.

- E. El Congreso de la Unión conserva facultades de expedir leyes relativas al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. En particular, destaca la facultad de aprobar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que es el instrumento que regula todo lo relativo a los órganos de gobierno y organización de la administración pública del Distrito Federal.
- F. El Ejecutivo federal también conserva algunas facultades en relación con el gobierno del Distrito Federal, entre las cuales destacan: I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de Gobierno del Distrito Federal; III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley, y IV. Expedir reglamentos administrativos relativos a las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

5. *El constitucionalismo local*

Para concluir este apartado, debemos mencionar dos temas en los que ha habido un especial interés y dinamismo a nivel local en lo que va del presente siglo: el de los derechos humanos y el derecho procesal constitucional estatal. La reforma de 2000 a la Constitución de Veracruz abrió lo que podría calificarse como una nueva etapa del constitucionalismo local, que además de implicar la introducción de algunas innovaciones importantes ha ido también acompañada de un incremento en la reflexión y aná-

lisis teórico y dogmático sobre los alcances y límites del referido constitucionalismo en las entidades federativas.

En 2000 se reformó la Constitución de Veracruz para establecer, dentro de un capítulo “De los derechos humanos” (no ya de “Garantías individuales”), una cláusula de incorporación de derechos, que incluye a los previstos en los tratados, así como los establecidos a nivel local, que sean producto del reconocimiento del Poder Judicial del estado, además de los que establece la Constitución general y las leyes federales (artículo 4o. de la Constitución veracruzana).³¹

De manera paralela, se crearon a través de la misma reforma, diversos instrumentos de justicia constitucional local, caracterizados por:

- a. El juicio de protección de derechos humanos, destinado a tutelar los derechos humanos contemplados en la Constitución local (artículo 64-I de la Constitución veracruzana);
- b. La controversia constitucional local, para la resolución de conflictos entre dos o más municipios, o uno o más municipios y el Ejecutivo o el Congreso, y los que surjan entre los órganos de poder del estado, o sea, el Legislativo y el Ejecutivo (artículos 64-III y 65-I de la Constitución veracruzana);³²
- c. La acción abstracta de inconstitucionalidad local, cuyo fin es tutelar la constitucionalidad local de las normas generales expedidas por las autoridades competentes del estado (artículos 64-III y 65-II de la Constitución veracruzana);³³

³¹ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La problemática de la incorporación y la eficacia de los derechos humanos en el constitucionalismo local”, en Cienfuegos, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, pp. 118 y 119.

³² Fix-Zamudio, Héctor, “El derecho procesal constitucional de las entidades federativas en el ordenamiento mexicano. Reflexiones comparativas”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 10, 2006, p. 168.

³³ *Ibidem*, p. 172.

- d. La acción de omisión legislativa, destinada a lograr que el Congreso local apruebe una ley o decreto que haya debido aprobar, cuando dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución de Veracruz (artículos 64-III y 65-III de la Constitución veracruzana);³⁴
- e. La creación de una Sala Constitucional, conformada por tres magistrados, para el conocimiento y resolución del juicio de protección de derechos humanos, así como para sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia (artículo 64 de la Constitución de Veracruz).

El camino iniciado por el poder constituyente permanente del estado de Veracruz ha sido seguido por otras entidades federativas. Así, a partir del año 2000 diversas entidades comenzaron a consagrar en sus Constituciones, sendos instrumentos de control de constitucionalidad, tales como Querétaro (2000), Coahuila (2001), Guanajuato (2001), Tlaxcala (2001), Chiapas (2002), Quintana Roo (2003), Nuevo León (2004) y Estado de México (2004).³⁵

Por último, resulta pertinente mencionar que las decisiones definitivas de los tribunales superiores de justicia, en su función de órganos de control constitucional local, pueden ser impugnadas por conducto del amparo judicial ante los tribunales colegiados de circuito, que deciden de manera final.³⁶ Así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual además ha considerado que los conflictos que implican la posible declaración de inconstitucionalidad local de normas generales también

³⁴ *Ibidem*, pp. 180 y 181.

³⁵ Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 189 y 190. Asimismo, en el ensayo del doctor Fix se puede verificar que las modalidades de control de constitucionalidad local no siempre coinciden, sino que hay una variación importante.

³⁶ *Ibidem*, p. 188.

locales han de ser consideradas como cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad, desde la perspectiva de la Constitución general.³⁷

³⁷ En opinión del doctor Héctor Fix-Zamudio: “Lo anterior tiene el inconveniente de que, no obstante de que se trata de conflictos sobre normas de las Constituciones de los Estados, se centralizan en su última instancia ante los tribunales federales. En lo personal consideramos inconveniente esta situación, por lo que debería estudiarse la forma de que estas controversias se resolvieran en su mayor parte ante los Tribunales Superiores locales, y que sólo aquellos que asuman una sustancial importancia, pudieran combatirse en amparo, para evitar la creciente concentración de conflictos estatales ante los tribunales federales. Este problema pudiera resolverse por conducto de una facultad de atracción a fin de que únicamente los casos paradigmáticos puedan ser resueltos por los propios tribunales federales”. *Ibidem*, p. 189.