

LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

THE MEANS OF THE LEGAL DEFENSE OF THE MEXICAN CONSTITUTIONAL AUTONOMY

ROBERTO ÁVILA ORNELAS¹

JOSUÉ ANTONIO HERNÁNDEZ OSORIO²

RESUMEN: En el presente artículo se analizan los medios de defensa legal disponibles en el marco jurídico mexicano para la preservación de la autonomía constitucional de un órgano que posea esta cualidad, su integridad institucional y facultades; en el eventual caso de una reforma a la norma suprema que busque su eliminación o afectación en el sistema jurídico o la remoción de su estatus especial como órgano constitucional autónomo del Estado; el supuesto que se aborda en este trabajo, contempla la posibilidad de una reforma que afecte o elimine al Instituto Nacional Electoral (INE) o su autonomía constitucional.

Inicialmente se exponen algunos beneficios que han aportado al Estado los órganos constitucionales autónomos y la autonomía constitucional en el sistema jurídico mexicano y su entramado político. Seguidamente se exponen los mecanismos constitucionales vigentes para la existencia de los órganos constitucionales autónomos en el ámbito federal en México; finalmente se analiza la posibilidad de realizar la defensa contenciosa de la autonomía constitucional, en caso de una reforma que busque su eliminación o remoción del sistema jurídico.

¹ Doctor por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la misma institución. Contacto: <posgradodravila@gmail.com> <https://orcid.org/0000-0003-1667-6091>

² Doctorando de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. <ja_hernandezosorio@yahoo.com.mx> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2524-0564>.

Fecha de recepción: 02 de mayo de 2022; fecha de aprobación: 06 de junio de 2022.

PALABRAS CLAVE: *Autonomía constitucional, órganos constitucionales autónomos, agencias independientes, pesos y contra pesos, reforma constitucional, control de constitucionalidad, acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, intangibilidad, cláusulas de intangibilidad, eficiencia del Estado, división de poderes, sistema electoral, Instituto Nacional Electoral (INE), democracia.*

ABSTRACT: This article analyzes the means of legal defense available in the Mexican legal framework for the preservation of the constitutional autonomy of an institution that possesses this quality, its institutional integrity and faculties; in the eventual case of an amendment to the supreme norm that seeks its elimination or affectation in the legal system or the removal of its special status as an autonomous constitutional body of the State; The assumption that is addressed in this work contemplates the possibility of an amendment that affects or eliminates the National Electoral Instituto (INE) or its constitutional autonomy.

Initially, some benefits that independent agencies (autonomous constitutional bodies) and constitutional autonomy have brought to the State in the Mexican legal system and his political implication are exposed. Next, the constitutional mechanism for the existence of the independent agencies at the federal scope in Mexico are set out below; finally, the possibility of carrying out a litigation of the constitutional autonomy is analyzed, in the event of an amendment that seeks its elimination or removal from the legal system.

KEYWORDS: *Constitutional autonomy, autonomous constitutional bodies, independent agencies, checks and balances, amendment to the constitution, judicial review, unconstitutional action, constitutional controversy, intangibility, clauses intangibility, efficiency of the State, balance of powers, electoral system, National Electoral Institute (INE), democracy.*

SUMARIO: I. Introducción; II. La autonomía constitucional en México; III. La alternancia democrática; IV. Democracia mexicana y autonomía constitucional; V. Reforma constitucional condición de existencia de los Órganos Constitucionales Autónomos; VI. El Control de Constitucionalidad en las reformas constitucionales; VII. Conclusiones; VIII. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la persona individual, necesariamente se vincula con la interrelación que tiene con las demás, es decir con el cuerpo social, en el que el Estado adquiere una importancia toral dada su naturaleza de entidad reguladora del comportamiento humano dotada de poder coactivo para hacer cumplir sus determinaciones.

Ante ello, es indispensable que las instituciones públicas funcionen adecuadamente lo que, entre otras cosas, implica que se ajusten al marco normativo que rige su existencia y actuación; en otras palabras, que generen confianza.

La confianza en el futuro, en la estabilidad económica y política es el ingrediente básico para el desarrollo y el establecimiento del orden social, al perderla se corre el riesgo de incurrir en un retraso de la civilización, en la pérdida del sentido de comunidad, y en última instancia se pone en peligro el fundamento de la felicidad humana.³

Una manera de construir un Estado confiable es alejarse de formas autocráticas de la práctica del poder, dado que es común que las personas que lo detentan generalmente buscan conservarlo y aumentarlo, valiéndose para ello incluso de medios ilegítimos.⁴

³ Cfr. Stuart Mill, John. *El utilitarismo*. Sexta edición. Buenos Aires. Argentina. Editorial Aguilar. 1980. p. 51.

⁴ Cfr. Salazar Ugarte, Pedro. “*Estos OCA no son gansos*”, *Nexos*. México. Año 44. Volumen XLIII. Número 519. Marzo de 2021. p. 29.

La división del poder en diversos estamentos constituye un antídoto para prevenir su concentración, tesis que nos viene desde el pensamiento de Aristóteles, pero en su forma más acabada se construye a partir de las ideas de John Locke y Charles Louis de Secondant, barón de Montesquieu⁵ y señor de la Brède.

La dogmática constitucional contemporánea contempla el principio⁶ de división de poderes, como la forma de organización del Estado en la que el poder público se divide para su ejercicio en tres ramas, la legislativa, ejecutiva y judicial; modelo sobre el que se han diseñado la mayoría de los Estados constitucionales modernos; sin embargo, la evolución institucional propició que ciertas tareas fueran encomendadas a organismos fuera de la estructura tripartita del poder, a estas instancias las denominamos como Órganos Constitucionales Autónomos o Agencias Independientes; que en nuestro sistema jurídico, se les ha facultado para realizar tareas eminentemente técnicas, determinando sus facultades desde la Constitución,⁷ con la pretensión de que ejerzan estas funciones con el mayor grado de independencia posible respecto de la influencia política del ejecutivo federal, del Congreso de la Unión, los partidos políticos e inclusive de los factores reales de poder como son los intereses corporativos privados.

⁵ Cfr. Montesquieu, Charles Lois de Secodant. *Del Espíritu de las Leyes*. Vigésima Edición. México: Porrúa, 2015. p. 145.

⁶ Cfr. Castro y Castro, Juventino V. *Glosas Constitucionales*. México. Porrúa. 2005. p. 65.

⁷ Cfr. Camarena, González Rodrigo. Guim, Álfago Mauricio Alejandro. Zorrilla Noriega, Ana María. *Deconstruir para reconstruir: un análisis de los órganos constitucionales autónomos en México*. México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Nueva Serie, año LIV, número 160, enero – abril de 2021. p. 67.

Las funciones supremas del Estado⁸ que se les otorgan por mandato constitucional, pertenecieron antes a la esfera de competencia del Ejecutivo, por lo que en este sentido se ha materializado la posibilidad de frenar, equilibrar e incluso contener a los poderes tradicionales,⁹ en funciones estratégicas del Estado que ahora competen a órganos autónomos.

Dada su importancia estratégica, así como su capacidad de ejercer un contrapeso jurídicamente eficaz y válido a los poderes tradicionales, específicamente respecto de las acciones que formalmente ya no pertenecen a la esfera de competencia del Ejecutivo Federal, como el ejercicio de la función electoral, los órganos constitucionales autónomos pueden llegar a ser considerados como un estorbo o una amenaza para que algún Poder logre influir en las facultades que precisamente se encuentran desconcentradas en la constitución federal en dichos órganos, es decir, los órganos constitucionales autónomos en los hechos podrían contar con la capacidad real de contener la intervención o influencia de algún Poder del Estado que pretendiera dirigir u orientar el ejercicio de las funciones que constitucionalmente se han desconcentrado del Ejecutivo.

Lo anterior, para el caso de la función electoral significa que, la intervención inválida de cualquier órgano del Estado, incluidas las acciones del presidente de la república que pudieran afectar o influir en la organización, ejecución y resultados de la función electoral, actualmente, en los hechos pueden ser rechazadas, contenidas y sancionadas válidamente por el INE a fin de preservar el régimen democrático mexicano, debido a la acumulación de mejoras durante las últimas tres décadas en el marco jurídico de la materia y a su aplicación por dicha institución en los diversos, procedimientos y me-

⁸ Cfr. Fabián, Ruiz José. *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: una visión integradora*. México. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Núm. 37, julio – diciembre 2017. p. 87.

⁹ *Ídem*.

canismos electorales, los cuales pueden ser ejecutados de forma independiente y confiable en gran medida gracias a la protección que ofrece la autonomía constitucional otorgada al INE. La alternancia democrática y el incremento paulatino de la pluralidad política de la que goza nuestro país desde el año 2000 al 2022 es prueba de ello.

La autonomía constitucional del INE es una categoría especial establecida en la norma suprema por el Constituyente Permanente y por tanto fuera del alcance del legislador ordinario o de las coyunturas políticas transitorias, preservando la función electoral independiente de la dirección e influencia del Ejecutivo Federal con independencia del grupo político al que pertenezca.

Una eventual reforma que modificará el estatus especial del INE como órgano constitucional autónomo del Estado o afectará su integración y facultades, podría significar una involución institucional de treinta años en detrimento de la libertad democrática, la pluralidad política y en última instancia de la libertad ciudadana para ejercer un voto libre.

Ahora bien, en el Estado mexicano contemporáneo, la defensa de la democracia no puede ser otra, que la defensa legal la integración, facultades y de la autonomía e independencia del INE, por lo que se vuelve indispensable analizar los medios de defensa legal disponibles en el marco jurídico vigente para la preservación de la autonomía constitucional de este Instituto, su integración y facultades y consecuentemente del resto de los órganos constitucionales autónomos en nuestro país.

Este trabajo explora inicialmente algunas de las causas que dan origen a la autonomía constitucional en México, retomando algunos aspectos en materia de política monetaria y la función electoral durante finales del siglo pasado, considerando que estas funciones son primordiales para la subsistencia del Estado contemporáneo.

Posteriormente, se hace una revisión de los eventos y movimientos sociales que tuvieron lugar en México a partir del movimiento vasconcelista en 1929 hasta las elecciones presidenciales del año 2000, dibujando la línea de sucesos que ha transitado nuestro país

en su camino a la democratización, lo que permite apreciar que previo a las reformas electorales de 1990, 1994, 1996, 2007 y 2014 que actualmente garantizan el ejercicio de la función electoral de forma autónoma, materializándose en elecciones libres y pacíficas como fue el caso de los últimos comicios en 2018 y 2021, la única forma de mostrar inconformidad al régimen autoritario de un partido hegemónico era mediante los movimientos sociales y armados.

Se aborda brevemente la evolución del sistema electoral desde la reforma de 1990 a la de 2014, en la que se puede observar la importancia que implica la autonomía constitucional de la autoridad electoral, como un factor importante en el afianzamiento del pluralismo político y en la madurez democrática del país, además de la acumulación de mecanismos y mejoras en los procedimientos electorales y en el entramado institucional del INE, del que destaca el sistema vigente de elección de los consejeros electorales, ya que busca garantizar el ingreso de los perfiles técnicamente más capacitados a fin de que la función electoral sea realizada por personal calificado y profesional.

Se expone el mecanismo de reforma constitucional que en los hechos constituye la condición de existencia de los Órganos Constitucionales Autónomos. Asimismo, se exploran los medios de control de constitucionalidad establecidos en el sistema jurídico mexicano relacionando la posibilidad de una defensa contenciosa en la eventualidad de una reforma que propusiera la desaparición de algún Órgano Constitucional Autónomo o la afectación de su integración y facultades.

La importancia de la autonomía constitucional en México radica en la capacidad del ejercicio independiente de las facultades supremas conferidas a los órganos constitucionales autónomos, sin embargo, es posible que otros órganos del Estado, especialmente el Ejecutivo Federal, consideren necesario intervenir en el desarrollo de estas funciones, al grado de propiciar una modificación al texto constitucional para influir de forma válida en estas materias sin el inconveniente de verse afectado por la falta de competencia y consecuentemente por la carencia de validez.

Por lo anterior, es necesario el establecimiento de mecanismos y procedimientos adecuados que permitan preservar la independencia en el ejercicio de las facultades de los órganos constitucionales autónomos en México y los beneficios que estos aportan al Estado.

El caso del INE es particularmente valioso para este análisis, ya que permite apreciar la autonomía constitucional dimensionando su valor como un activo en beneficio del desarrollo democrático e insistir en la necesidad de su existencia como un factor esencial dentro del andamiaje constitucional del Estado mexicano.

II. LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.

Las dificultades institucionales y sociales acumuladas en México durante el siglo pasado y lo que va del presente han hecho necesaria la modificación de los esquemas tradicionales de ejercicio del poder público; la necesidad de resolver los problemas del país, entre otras cosas, ha propiciado que el entramado jurídico y administrativo se vuelva más complejo.

Cierto es que el Poder Ejecutivo ha estado presente en todas las tareas primordiales de la vida nacional como preservar la seguridad y soberanía nacionales, dirigir la política económica y fiscal, proporcionar y mantener la infraestructura nacional de aeropuertos, ferrocarriles, caminos, puentes y en general cualquier vía de comunicación; garantizar la educación básica, procurar los servicios básicos para la población como el abastecimiento de energía eléctrica, de agua potable, y un largo etcétera.

Sin embargo, durante el siglo pasado, diversas deficiencias en el desempeño de la función ejecutiva, así como la falta de transparencia y credibilidad en los comicios electorales que generó una atmósfera de fragilidad democrática, la opacidad para acceder a la información pública, los abusos y violaciones a los derechos humanos, los periodos de hiperinflación y de crisis económica, la creciente y constante desigualdad, la sensación de rezago o incluso deterioro

social en México, fueron fenómenos que debilitaron al Estado en su conjunto, al gobierno en particular y al titular del Ejecutivo en específico, reduciendo sensiblemente la legitimidad de la figura presidencial y propiciando que se cuestionara su omnipresencia en la vida pública nacional.

El control de casi todos los aspectos de la vida pública que el titular del Ejecutivo ha ejercido tradicionalmente en México ha sido preponderante desde 1917, enfatizándose aproximadamente desde 1929; ello implica que el Presidente claramente es la cabeza política del Estado y quien influye de forma más importante en el destino del país; por lo que la mayor responsabilidad de las condiciones en las que se encuentra el desarrollo nacional es de quienes han sido titulares del Ejecutivo Federal y del desempeño de la administración pública federal bajo su mando, rasgo evidente de un Estado autocrático en el que el poder del gobernante es ilimitado, se encuentra concentrado y se impone desde lo alto.¹⁰

En los años ochenta del siglo pasado los mexicanos padecieron uno de los periodos económicos más difíciles de la historia reciente, el aumento inflacionario fue de 32 por ciento, es decir, que el costo de la vida se incrementó en 381,053 por ciento en comparación con la década inmediata anterior.¹¹ La pérdida de valor real del dinero en los bolsillos de los ciudadanos produjo un decremento en la calidad de vida de forma inmediata, los ahorros se depreciaron, los altos costos dificultaron la obtención de los productos de consumo básico, las variaciones del valor monetario propiciaron la erosión de las relaciones comerciales a mayor escala, de forma que se desincentivó la inversión y por lo tanto el crecimiento económico.

Durante este periodo el banco central mexicano era un organismo descentralizado del gobierno federal, por lo que jurídicamente ya contaba con personalidad jurídica y patrimonio propios, pero

¹⁰ Cfr. Salazar Ugarte... “*Estos OCA...*”, Op. cit. p. 29.

¹¹ Cfr. Heat, Jonathan. *Para Entender el Banco de México*. Nostra Ediciones. México. 2007. p. 14.

guardaba subordinación directa al Presidente de la República; los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica del Banco de México vigente en 1985¹² establecían que el órgano de gobierno de la institución sería una junta de Gobierno integrada de la forma siguiente:

- 1.- Secretario de Hacienda y Crédito Público, con carácter de presidente de la Junta de Gobierno.
- 2.- Secretario de Programación y Presupuesto.
- 3.- Secretario de Comercio y Fomento Industrial.
- 4.- Director General del Banco de México.
- 5.- Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.
- 6.- Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- 7.- Presidente de la Comisión Nacional de Valores.
- 8.- Presidente de la Asociación Mexicana de Bancos.
- 9.- Tres personas de reconocida experiencia en materia financiera designadas por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público que no prestasen servicios laborales a las citadas dependencias.

La referida integración del órgano del gobierno del banco central refleja la configuración histórica del Estado mexicano en el que la lógica administrativista no permitía concebir una institución fuera del control presidencial, máxime una tan importante como el Banco de México, por lo que era irremediable que su desempeño, acciones y resultados estuvieran directamente vinculados a las instrucciones del mandatario en turno.

De forma paralela, en el terreno electoral los comicios federales eran organizados por la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Federal Electoral, e igualmente era inimaginable la posibilidad de transferir en ese momento la realización de los comicios a otra entidad del Estado.

Cabe mencionar que las elecciones presidenciales de 1988 fueron extremadamente controvertidas; la noche del 6 de junio la Comi-

¹² Vid. *Diario Oficial de la Federación*. México. Tomo CCCLXXXVII. Número 29. 12 de diciembre de 1984.

sión Federal Electoral suspendió la publicación en tiempo real del flujo de información del desarrollo de la elección, posteriormente el Secretario de Gobernación informó que había ocurrido una *caída del sistema*, lo cual despertó las sospechas de que ocurriría un fraude en la elección presidencial.

El resultado oficial de la contienda dio el triunfo al candidato del gobierno con un porcentaje final de cincuenta y uno por ciento de los votos.

La Cámara de Diputados era la facultada para realizar la declaración de validez de las elecciones, misma que se realizó el 9 de septiembre de 1988 y años después de la validación, las boletas electorales fueron destruidas, eliminando cualquier posibilidad para realizar un recuento de votos, con la finalidad de mantener la gobernabilidad y respaldar la legitimidad del nuevo gobierno.¹³

Las peculiaridades de la jornada electoral de 1988 agudizaron el descontento social y la desaprobación del gobierno, por lo que la necesidad de legitimación democrática era urgente para el nuevo régimen, razón por la cual en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como un órgano descentralizado del gobierno federal, retirando a la Secretaría de Gobernación la facultad de organizar las elecciones.

Estas dos causas, la crisis económica e inflacionaria y la sospecha de fraude electoral, fueron los detonantes principales para que, por primera vez en la historia del país, el Ejecutivo se separara de actividades estratégicas que se desempeñaban tradicionalmente bajo su mando, iniciando así la mutación administrativa del orden supremo y del ejercicio del poder en México.

La aparición de los primeros órganos constitucionales autónomos en 1993 fue un cambio de paradigma en el sistema constitucional mexicano, que, si bien obedeció a la necesidad de legitimidad,

¹³ Cfr. Mill Ackerman Rose, John. *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. México. Siglo XXI Editores; Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2007. p. 50.

también tuvo el objetivo de hacer más eficiente al Estado. Es natural que al aumentar la complejidad administrativa de los Estados contemporáneos, surja también la tendencia a incrementar los órganos que regulan diversos sectores de la vida pública, bajo la lógica de que el Estado es mucho más que el gobierno.¹⁴

La idea básica para lograr la mejora institucional es bastante simple, se pretende que ciertas facultades elementales y fundamentales del Estado se desarrollen de forma independiente a los poderes tradicionales, en especial fuera de la influencia del presidente de la república.

Este cambio en la configuración institucional implica, entre otras cosas, reconfigurar el alcance del principio de división de poderes establecido en el artículo 49 constitucional, según lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia, señalando que la organización del Estado ha dejado de concebirse como derivada de los tres poderes tradicionales, para considerarse como una repartición de funciones y competencias que hacen más eficaz el desarrollo de las actividades estatales, y que el hecho de que los órganos de referencia sean autónomos e independientes de los poderes originarios, no implica que no sean parte de la estructura estatal, puesto que no sólo atienden necesidades del propio Estado, sino de la sociedad en general, encontrándose a la par de los poderes originariamente constituidos.¹⁵

Por otra parte, la doctrina nacional, también se ha hecho cargo de la figura de los órganos autónomos, señalando que son entes inmediatos y fundamentales establecidos en la norma fundamental que intervienen en la dirección del Estado sin adscribirse a ninguno de los poderes tradicionales, respecto de los que poseen un nivel jerárquico igualitario o paridad de rango y cuya independencia se

¹⁴ Cfr. Salazar Ugarte... “Estos OCA...”, op. cit. p. 30.

¹⁵ Cfr. Tesis P/J 20/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXV. Mayo de 2007. p. 1647. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

establece para lograr un mejor equilibrio constitucional y político,¹⁶ así como desmontar el hiperpresidencialismo que caracterizó al régimen mexicano de la posrevolución.¹⁷

III. LA ALTERNANCIA DEMOCRÁTICA.

La alternancia democrática que ocurrió en México en el 2000, al ganar las elecciones presidenciales un candidato de un partido político distinto al que había dominado el panorama político desde 1929, marcó el fin del sistema presidencialista a ultranza que a lo largo del tiempo se había construido en el país, y el inicio de una transición hacia un régimen nuevo.

Debe tenerse en cuenta que se considera como *transición política* al proceso de cambio de un sistema a otro,¹⁸ aunque a partir de la década de los setenta del siglo pasado, suelen categorizarse como tales sólo a los procesos de cambio de modelos no democráticos a esquemas democráticos, al margen de los programas que los sustenten, de quién los protagonice o de la coyuntura en que ocurran.¹⁹

En lo que hace a la alternancia mexicana, obedeció a un fenómeno paulatino en el que, a la par que se desmontaba el andamiaje del sistema político, se iban disminuyendo los privilegios para el partido

¹⁶ Cfr. Márquez Rábago, Sergio. *Derecho constitucional en México*. SNE. México. Porrúa Print. Quinta edición. 2020. p. 59.

¹⁷ Cfr. Salazar Ugarte... “Estos OCA...”, op. cit. p. 29.

¹⁸ Cfr. Gamas Torruco, José. “Constitución, democracia y Régimen Presidencial. La transición democrática en México”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 5*. Primera edición. México. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. 2002. p. 242.

¹⁹ Woldenberg, José. “Seis tesis sobre la transición a la democracia”, *La construcción de la democracia*. Primera edición. México. Plaza & Janés Editores. 2002. p. 21.

oficial; todo ello enmarcado en el entramado normativo que el propio sistema generaba, constituyéndose una transición *sui generis* que no necesitó de un nuevo texto constitucional, sino que se gestó desde el diseño institucional forjado a partir de la norma fundamental; es decir que fue una transición construida desde la Constitución, y no en contra de ésta.²⁰

En efecto, desde 1929, en que el régimen empezó a formarse y hasta la fecha en que ocurrió la alternancia, existieron diversas etapas críticas que con mayor o menor fuerza erosionaban el edificio sistémico, pudiendo referirse los siguientes fenómenos:

a) El movimiento vasconcelista de 1929 que era un movimiento de clase media urbana desvinculado totalmente de la problemática agraria,²¹ pero que sostenía en la idea de volver a las raíces maderistas de la revolución y abrir paso a la democracia pura.²²

b) El movimiento henriquista.- A finales del sexenio de Miguel Alemán, se gestó un movimiento a favor de la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán, mismo en el que convergieron dos motivaciones: la frustración de antiguos miembros de la familia revolucionaria ante su exclusión del ejercicio directo del poder, y el deseo de poner fin a la corrupción administrativa existente en el gobierno, creándose un partido político independiente al que se le sumaron amplios sectores de las clases medias, obreras y campesinas.²³

²⁰ Cfr. Ávila Ornelas, Roberto. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la transición democrática*. SNE. México. Editorial Porrúa; Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. 2012. Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional. Número 65. p. 29.

²¹ Cfr. Marsiske, Renate. “El movimiento estudiantil de 1929 y la autonomía de la Universidad Nacional de México”, *Revista de la Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México. Volumen XI. Número 44. octubre-diciembre de 1982. www.anuies.mx.

²² Cfr. Krauze, Enrique. *Biografía del poder*. Primera edición. Quinta reimpresión. México. Fábula Tusquets Editores. 2005. p. 364.

²³ Cfr. Pellicer de Brody, Olga. “El henriquismo”, en Colmenares, Ismael et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reim-

c) El jaramillismo.- Rubén Jaramillo, antiguo capitán del ejército zapatista y líder cañero del Estado de Morelos, que a partir del establecimiento de un comité de defensa cañera propició la creación del ingenio de Zacatepec en 1938, poco a poco fue radicalizando sus posturas políticas promoviendo diversos actos opositores, a veces incluso por medio de las armas en lo que se ha denominado como *lucha popular defensiva*, hasta que en 1958 firmó una suerte de tregua-
amnistía con el gobierno de Adolfo López Mateos, lo que no evitó que el 23 de marzo de 1962 fuera asesinado, aparentemente por miembros del ejército y de la policía judicial morelense.²⁴

d) El movimiento ferrocarrilero.- En marzo 1959 el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana estalló un movimiento de huelga en algunas de sus secciones, que fue declarada inexistente por la autoridad laboral, por lo que se despidieron a cerca de trece mil trabajadores, propiciando que todas las secciones del sindicato fueran a la huelga, paralizando el sistema ferroviario en su totalidad; en respuesta, el ejército y la policía, ocuparon las instalaciones ferroviarias reprimiendo a los miembros del sindicato en particular y toda la izquierda política en general, dado que varios líderes y trabajadores pertenecían al Partido Comunista Mexicano, además de que miles de ferrocarrileros fueron detenidos, señalándose en los medios de comunicación que su movimiento era una subversión planeada y coordinada por la embajada soviética en México.²⁵

presión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2. p. 215.

²⁴ Cfr. Ravelo Lecuona, Renato. "Rubén Jaramillo", en Colmenares, Ismael et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reimpresión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2. pp. 291-292.

²⁵ Cfr. Carr, Barry. *La izquierda mexicana a través del siglo XX*. Primera edición. Primera reimpresión. Trad. Paloma Villegas. México. Ediciones Era. 2000. Colección problemas de México. pp. 211-212.

e) La huelga de médicos residentes. - En 1964, las condiciones laborales de los médicos residentes de los hospitales públicos eran muy desventajosas, ya que no se les consideraba como trabajadores sino como meros becarios, y sus sueldos eran bastante raquíuticos; ello propició la creación de la Asociación Mexicana de Médicos Residentes, que formuló un pliego petitorio tendiente a resolver dicha situación. Ante ello el gobierno inició una campaña de presión sindical y desprestigio propagandístico acusando a los médicos de comunistas, y esparciendo rumores de pacientes muertos por falta de atención médica, negándose tajantemente a cualquier negociación, lo que finalmente asfixió al movimiento.

f) El movimiento estudiantil de 1968.- Los fenómenos narrados hasta este momento, en realidad no cuestionaban al régimen en sí mismo, sino que obedecían a cuestiones y problemáticas bien específicas vinculadas con conflictos de índole reivindicativa; además de que representaban a sectores sociales e intereses muy localizados, cuestión que cambiaría dramáticamente a partir de 1968.²⁶

Son de sobra conocidos los antecedentes y motivos que dieron pie a la movilización estudiantil del año de referencia, así como de los brutales resultados de la represión desatada por el gobierno cuyo saldo de muertos, heridos y desaparecidos hasta la fecha sigue indeterminado, lo que sí es innegable es que el movimiento cimbró la estructura del viejo sistema político mexicano cuestionando su legitimidad desde uno de los sectores que estaba destinado a ser parte de los beneficiarios del mismo, la clase media ilustrada, y más concretamente los estudiantes,²⁷ siendo el origen de donde emergió con gran energía y carácter masivo el reclamo democrático en el país.²⁸

²⁶ Cfr. Avila Ornelas... *La Suprema Corte...* op. cit. p. 36.

²⁷ Cfr. *Ibid.* p. 38.

²⁸ Cfr. Woldenberg Karakowsky, José. "México: la mecánica de su cambio democrático", en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1999. p. 27.

La movilización fue el anuncio de que los tiempos habían cambiado sin que se modificaran las recetas para enfrentarlos,²⁹ generando que el gobierno comenzara una estrategia de tolerancia respecto de nuevas organizaciones políticas con lo que comenzó a relajarse la institucionalidad sistémica,³⁰ propiciando diversos acomodados al interior del régimen con la intención de hacerlo menos rígido.

g) Movimientos armados.- Una consecuencia más de lo reseñado en el apartado anterior, fue que amplios sectores juveniles ante el convencimiento de que la lucha democrática resultaba estéril, optaron por la vía armada³¹ como una forma de expresar su inconformidad con el sistema imperante mediante diversos grupos fundamentalmente de ideología marxista; se trataba básicamente de personas de origen rural o de clase media popular, que vio en las acciones revolucionarias el único camino para derrocar a un Estado que estimaban corrupto y que reprimía cualquier expresión disidente,³² fenómeno cuya fase más intensa se vivió durante los años de 1971 a 1972.³³

Tales organizaciones en realidad no llegaron a representar un peligro real para el Estado, pues según datos revelados posteriormente, el número de guerrilleros nunca sobrepasó de los dos mil,³⁴ además de que sus acciones eran inconexas entre sí puesto que se

²⁹ Cfr. Aguilar Camín, Héctor; y Meyer, Lorenzo. *A la sombra de la revolución mexicana*. Primera edición. Trigésimo séptima reimpresión. México. Ediciones Cal y Arena. p. 241.

³⁰ Cfr. Rubio, Luis. “El circo de las corporaciones”, *Letras Libres*. México. Año IX. Número 97. Enero de 2007. p. 24.

³¹ Cfr. Carr... *La izquierda...* op. cit. p. 270.

³² Cfr. Castellanos, Laura. *México armado. 1943-1981*. Primera edición. Primera reimpresión. México. Biblioteca Era. 2008. p. 32.

³³ Cfr. Montemayor, Carlos. “La guerrilla en México hoy”, *Fractal*. Número 40. www.fractal.com.mx.

³⁴ Cfr. Aguayo Quezada, Sergio. “El impacto de la guerrilla en la vida mexicana. Algunas hipótesis”, en Oikón Solano, Verónica; y García Ugarte, Marte Eugenia (editoras), *Movimientos armados en México, siglo XX*. SNE. El Colegio de Michoacán; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 2006. Volumen I. p. 92.

trataba de grupos que actuaban de forma independiente, presentando una diversa (y en muchas ocasiones deficiente) preparación militar e ideológica, sumado a la débil base social de los distintos grupos que generalmente no lograron establecer un puente de comunicación con la sociedad, por lo que los movimientos fueron fácilmente desintegrados por los cuerpos represivos del régimen.³⁵

La ofensiva que se desató en contra de estos grupos generó una cultura de respeto a los derechos humanos que poco a poco fue germinando en la vida política del país, y empezó a manifestarse dentro de los cauces institucionales,³⁶ sentando las bases para la aparición de movimientos transformadores de la cultura política.³⁷

h) La reforma política de 1977.- Los movimientos sociales ocurridos durante los años sesenta y setenta del siglo pasado, aunado a la primera gran crisis económica ocurrida al final del sexenio de Luis Echeverría, y la circunstancia de que las elecciones presidenciales de 1976 fueron sólo una formalidad dado que solo hubo un candidato con registro legal, planteó al régimen la necesidad de relegitimarse,³⁸ por lo que se operó una gran reforma política que permitió la entrada al juego electoral a fuerzas reales que se desplegaban en la acción social y sindical e incluso en la opción armada.³⁹

Dicha reforma inició un proceso de liberalización política que permitió abrir cauces institucionales de participación política a fuerzas antes excluidas,⁴⁰ fundamentalmente los partidos de izquierda más significativos, que hasta entonces habían estado relegados de la contienda política de forma artificial,⁴¹ constitucionalizando a

³⁵ Cfr. Ávila Ornelas... *La Suprema Corte...* op. cit. p.42.

³⁶ Ídem.

³⁷ Cfr. Aguayo Quezada... "El impacto..." op. cit. p. 96.

³⁸ Cfr. Ávila Ornelas... *La Suprema Corte...* op. cit. p.43.

³⁹ Cfr. Woldenberg... "Seis tesis..." p. 24.

⁴⁰ Cfr. Begné... *Democracia y control...* op. cit. p. 21.

⁴¹ Cfr. Woldenberg... "México: la mecánica de su cambio..." op. cit. p 29.

los partidos políticos y ampliando la integración del Congreso mediante la introducción de los diputados plurinominales, que aseguraban la presencia de las ideologías antes marginadas produciendo un inicio de pluralismo.⁴²

i) La *Corriente Democrática* del PRI y la elección presidencial de 1988.- Una nueva crisis económica derivada de un mal manejo de la política petrolera, generó un gran descontento social que llevó a que en 1987 un grupo de disidentes del partido oficial crearon la *Corriente Democrática*, que pedía la creación de mecanismos de democracia interna, dando pie a un organismo que aglutinó a múltiples organizaciones y movimientos constituyendo el Frente Democrático Nacional, lo que materialmente era un desgajamiento del partido oficial lo que transformó el sistema de gobernabilidad existente.⁴³

Transcurrida la elección de 1988, prácticamente nadie quedó satisfecho con los resultados generando una grave crisis de legitimidad que evidenció la necesidad de consolidar un sistema de partidos, obligando al régimen a operar reformas legales que acotaron al presidencialismo creándole contrapesos políticos, iniciando el equilibrio de la balanza Ejecutivo–Legislativo y la fragmentación territorial del poder del régimen,⁴⁴ cuestiones que serían irreversibles para lograr el tránsito democrático.⁴⁵

Puede apreciarse de todo lo anterior, que fundamentalmente desde los años setenta del siglo pasado, el sistema político entró en crisis debido a la insatisfacción de las expectativas de las clases medias que tuvieron acceso a mejores niveles de educación manifestándose en forma crítica ante un sistema que no las representaba ni satisfacía, con lo cual la sociedad civil cobró conciencia de sí misma empezando a gestar una cultura política democrática,⁴⁶ que exigía

⁴² Cfr. Ávila Ornelas... *La Suprema Corte...* op. cit. p.44.

⁴³ Cfr. Moctezuma... “La transición...” pp. 13-14.

⁴⁴ Cfr. Aguilar Camín...; y Meyer... *A la sombra...* p. 285.

⁴⁵ Cfr. Begné... *Democracia y control...* op. cit. p. 21.

⁴⁶ Cfr. Ávila Ornelas... *La Suprema Corte...* op. cit. p.46.

el establecimiento de un entramado más participativo para lograr influencia y representatividad en el aparato del Estado,⁴⁷ participación social que se convirtió en participación política cuando empezó a dirigirse e incidir en la toma de decisiones de interés público.⁴⁸

Además, el modelo económico basado en el *desarrollo estabilizador* empezó a mostrar ineficiencia, lo que generó que se pasara a un esquema fundado en gasto público deficitario cubierto por endeudamiento externo, lo que acarreó inflación, devaluaciones y la aplicación de correctivos económicos que afectaron los apoyos corporativos del sistema.⁴⁹

Todo ello provocó que el sistema fuera transformándose paulatinamente,⁵⁰ tanto por diversos cambios normativos que le restaron facultades al titular del Ejecutivo, como por el impacto que el tránsito democratizador le impuso a las relaciones entre éste y las demás instituciones republicanas⁵¹ por lo que lentamente el régimen fue perdiendo eficacia y legitimidad,⁵² estrechándose los márgenes de maniobra sistémicos disminuyendo su capacidad de control sobre las elecciones, hasta el punto en que el costo político de controlar las elecciones para mantener posiciones, superó el costo de respe-

⁴⁷ Cfr. Meyer, Lorenzo: “La visión general”, en Bizberg, Ilán; y Meyer, Lorenzo (coordinadores), *Una historia contemporánea de México*. Primera edición. Editorial Océano. 2003. Tomo I. p. 26.

⁴⁸ Cfr. López Serrano, Jesús; y López Serrano, Javier. “La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano”, *Estudios políticos*. Número 16. Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2009. p. 20.

⁴⁹ Cfr. Woldenberg... “Seis tesis...”. p 21.

⁵⁰ Cfr. Gamas Torruco... “Constitución, democracia...” op. cit. p. 242.

⁵¹ Cfr. Woldenberg, José. “Suprema Corte: Árbitro de la política”, en Natarén Nandayapa, Carlos F; y Diana Castañeda Ponce (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007. p. 58.

⁵² Cfr. Ávila Ornelas... *La Suprema Corte...* op. cit. p.46.

tarlas,⁵³ por lo que se generó competencia en condiciones de equidad, si bien no ideales, sí bastante aceptables, en la medida en que se generó un sistema electoral equitativo y creíble,⁵⁴ lo que hizo que la transición fuera inevitable en 2000.

El establecimiento del régimen democrático en México ha sido un proceso pocas veces pacífico; desde 1929 hasta 1972 las movilizaciones sociales a menudo armadas fueron la única forma tangible de manifestar inconformidad a la imposición de un régimen autoritario por un partido político hegemónico.

El desgaste social acumulado y su incuantificable costo humano durante décadas, desembocó en la década de los ochenta en las reformas electorales que allanaron el camino para la construcción de instituciones, procedimientos, mecanismos y formación de personal capacitado e independiente para operar un sistema institucional que ejerza de forma confiable y autónoma la función electoral, con el objeto de garantizar la libertad de la ciudadanía en las elecciones, es decir, el objetivo es garantizar el ejercicio del voto libre, mediante el combate de las prácticas antidemocráticas y prevenir el retorno de los regímenes autoritarios.

El pluralismo político, la alternancia democrática y la eficacia del voto son producto de los esfuerzos de la sociedad mexicana durante el siglo XX, y la madurez de su sistema electoral, encabezado por el INE como órgano constitucional autónomo del Estado.

La posibilidad de una reforma que modificará el estatus especial del INE y lo privara de su autonomía constitucional o afectara su estructura fundamental y sus facultades podría implicar el retroceso del sistema electoral a la década de 1980, es decir, afectar la organización o autonomía del INE podría significar perder el privilegio de elecciones libres en nuestro país, con sus indeseables consecuencias sociales, tal y como sucedía antes de las reformas de la década de 1990.

⁵³ Cfr. Moctezuma... “La transición... p. 15.

⁵⁴ Cfr. Shabot, Ezra. “Volver al pasado”, *Reforma*. México. Número 5498. 9 de enero de 2009. p. 11.

IV. DEMOCRACIA MEXICANA Y AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL.

Tras los resultados electorales de 1988, el régimen sumamente agraviado por la opinión pública se vio forzado a presentar una iniciativa en materia electoral, lo que ocurrió el 16 de agosto de 1989;⁵⁵ esta acción tenía como finalidad, entre otras, elevar los niveles de aprobación del Ejecutivo Federal, así como dar la impresión de legitimidad y de respeto al régimen democrático. El 6 de abril de 1990 se creó el Instituto Federal Electoral, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, como un organismo descentralizado del gobierno federal; el texto constitucional establecía:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga de ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”.⁵⁶

La reforma electoral de 1990 contemplaba también una reducción del colegio electoral de quinientos diputados a únicamente cien, circunstancia que en los hechos podría interpretarse como una posibilidad del partido dominante para controlar los comicios federales siguientes.⁵⁷ Sin embargo, la creación del IFE fue un punto sin retorno en la evolución de la democracia mexicana, siendo el primer paso para la construcción de un sistema electoral autónomo.

En los años subsecuentes sucedieron diversos cambios institucionales al interior del IFE, que tendieron a fortalecer la función electoral, incrementando de manera significativa la presencia del Instituto como autoridad rectora en la materia.

⁵⁵ Vid. *Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Iniciativas presentadas en el primer periodo del primer año de la Comisión Permanente de la LIV Legislatura*. www.gaceta.diputados.gob.mx. Fecha de consulta 22/07/2021.

⁵⁶ Vid. *Diario Oficial de la Federación*. México. Tomo CDXXXIX. Número 5. 6 de abril de 1990.

⁵⁷ Cfr. Mill Ackerman... *Organismos Autónomos...* op. cit. p. 54.

En 1994, de forma simultánea a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el 1 de enero de ese año, sucedió el levantamiento zapatista en Chiapas convulsionado el clima político y social, situación por la que el 27 de enero de 1994 los partidos políticos nacionales, así como sus candidatos a la presidencia celebraron el *Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia* en el que se comprometieron a promover reformas legislativas a efecto de garantizar la imparcialidad de las autoridades electorales y la transparencia en las elecciones federales de ese año.

El 22 de marzo de 1994 legisladores del PRI, PAN, PRD y PARM, presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma en materia político electoral, en la que destaca la necesidad de reforzar la autonomía del IFE; dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1994, y establecía lo siguiente:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley”.⁵⁸

La autonomía constitucional del IFE fue acompañada de diversos cambios significativos en la materia, como la auditoría independiente del Registro Federal de Electores, la formalización de los observadores electorales nacionales y la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE), todos elementos novedosos que se sumaron a la construcción del sistema democrático nacional; sin embargo, estas reformas fueron aprobadas con meses de diferencia de la jornada electoral, lo que dificultó su total implementación y por tanto la certeza de imparcialidad en las elecciones federales.⁵⁹

⁵⁸ Vid. *Diario Oficial de la Federación*. México. Tomo CDLXXXVII. Número 13. 19 de abril de 1994.

⁵⁹ Cfr. Mill Ackerman... *Organismos Autónomos...* op. cit. p. 64.

Por otra parte, la elección para renovar a la presidencia de la república en 1994 ocurrió en un ambiente de fricción política e inestabilidad social, de la que resultó vencedor Ernesto Zedillo Ponce de León quien relevó al fallecido Luis Donaldo Colosio.

A pesar de las difíciles condiciones económicas y sociales que preponderaron en los años de 1994 y 1995, el fortalecimiento del sistema electoral continuó su evolución, la profesionalización del personal del IFE, así como la participación de los ciudadanos en la organización de las elecciones federales se convirtieron en elementos indispensables de la democracia mexicana.

En ese contexto, el 22 de agosto de 1996 se publicó una nueva reforma en materia electoral con mayor alcance y profundidad en beneficio de la autonomía constitucional del IFE en la que se creó la figura de los Consejeros Electorales, quienes integraban el órgano de dirección del Instituto pudiendo concurrir con voz pero sin voto, Consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, así como un Secretario Ejecutivo,⁶⁰ con lo cual se inició la exclusión de la influencia directa del Poder Ejecutivo al interior del Instituto.

Por otra parte, la calificación de las elecciones se retiró de las facultades la Cámara de Diputados y se depositó en el Tribunal Electoral⁶¹ que se convirtió en órgano depositario del Poder Judicial de la Federación, además, se implementó un nuevo sistema de financiamiento para los partidos políticos con la finalidad de establecer condiciones de equidad financiera que propiciaran una competencia más equilibrada de las campañas electorales.⁶²

Las elecciones intermedias de 1997 fueron las primeras en las que se aplicaron los controles de financiamiento al sistema electoral, así como las primeras organizadas a plenitud por el órgano

⁶⁰ Vid *Diario Oficial de la Federación*. México. Tomo DXV. Número 16. 22 de agosto de 1996.

⁶¹ Cfr. Mill Ackerman... *Organismos Autónomos...* op. cit. p. 79.

⁶² Cfr. Córdova Vianello Lorenzo y Núñez Albarrán Ernesto. *La democracia no se construyó en un día*. Primera edición. México. Grijalbo. 2021. pp. 45 y 46.

directivo integrado por Consejeros Electorales independientes del Ejecutivo; en dicho proceso electoral los triunfos de la oposición se tradujeron en la pérdida de la mayoría calificada para el PRI en la Cámara de Diputados por primera vez en la historia, y en la elección de un candidato postulado por la oposición, Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática, como jefe de gobierno del Distrito Federal.⁶³

Años más tarde, en la jornada electoral del año 2000 resultó vencedor Vicente Fox Quezada como candidato de la coalición del PAN y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con lo que la alternancia en el poder reflejó la consolidación del sistema democrático mexicano; episodio que se ha denominado como *la transición democrática*, por ser la primera vez desde 1924 que un candidato de un partido de oposición ocuparía el cargo de Presidente de la República; asimismo, la variación en la integración de las mayorías en ambas Cámaras del Congreso de la Unión consolidó el pluralismo político que ya se venía gestando décadas atrás.

Se trató de una elección en la se desplegó la experiencia acumulada durante una década por el servicio civil de carrera del IFE, la participación de la ciudadanía y desde luego la aplicación eficaz del marco jurídico electoral; desde el año 2000 la alternancia en los diversos comicios federales y locales se ha vuelto un fenómeno común, natural⁶⁴ y hasta necesario para la democracia mexicana.

Las elecciones intermedias de 2003 y las presidenciales de 2006 fueron celebradas de acuerdo con lo establecido en el marco jurídico electoral de la reforma de 1994, en las que el IFE acumuló cada vez mayor experiencia y capacidad técnica, consolidada por un cuerpo de funcionarios de su servicio civil de carrera.

⁶³ Cfr. Córdoba Vianello Lorenzo. *La reforma electoral y el cambio político en México*. Compilación. Reforma Política Electoral en América Latina 1978-2007 Coordinadores. Zovatto. Daniel., Orozco Henríquez. J. Jesús. Primera Edición. Serie Doctrina Jurídica Núm. 418. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2008. p. 672.

⁶⁴ *Ibíd.* p. 673.

La jornada electoral de 2006 fue altamente competida, el mismo instituto la calificó como una de las jornadas electorales más cerradas de la historia, de las que resultó vencedor Felipe Calderón Hinojosa con un 36.38% de los votos por encima del 35.34% de Andrés Manuel López Obrador;⁶⁵ la implementación del sistema de conteos de votos mediante el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) dotó de certeza y confiabilidad los comicios de 2006, reflejando un alto grado de madurez del Instituto y del sistema electoral en su conjunto.

En 2007 se realizó una nueva reforma electoral cuyo propósito fue normar las reglas para el financiamiento y fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos, así como para regular el reparto y uso de los tiempos oficiales de radio y televisión; la idea central fue generar condiciones equitativas para la competencia electoral, garantizando que todos los institutos políticos contarán con las mismas condiciones y no se dieran ventajas indebidas a ninguna acción política o candidato,⁶⁶ estas reformas ya no son de carácter estructural para garantizar la autonomía del IFE, sino de mejoras regulatorias en materia electoral para garantizar el desarrollo democrático nacional.

En los años subsecuentes el IFE se dio a la tarea de construir la infraestructura necesaria para dar cumplimiento al modelo de comunicación social y monitoreo de medios mandatado por la reforma de 2007, el cual consiste en la capacidad tecnológica para monitorear en tiempo real las señales de televisión y radio en todo el país, así como en el desarrollo de la regulación en materia de tiempos oficiales hasta concretarse en el actual Reglamento de Radio y Televisión del INE, lo cual significó un enorme desgaste para el instituto, dado que las empresas de radio y televisión empen-

⁶⁵ Vid. *Memorias PREP 2006*. Instituto Nacional Electoral. www.portalanterior.ine.mx. Fecha de consulta 29/07/2021.

⁶⁶ Vid. *Diario Oficial de la Federación*. México. Tomo DCL. Número 9. 13 de noviembre de 2007.

dieran una defensa contenciosa de lo que consideraron como una vulneración a sus intereses.⁶⁷

Las elecciones federales de 2012 fueron las últimas celebradas con el marco normativo electoral de 1994, cabe mencionar que el ambiente político de los comicios federales se desarrolló en un ánimo de descontento generado por la política de seguridad y combate al narcotráfico implementada por el gobierno federal desde 2006, la legítima exigencia de un cambio de dirección que restableciera la paz en el país fue capitalizada por el PRI y su candidato Enrique Peña Nieto quien resultó vencedor de la contienda con un 38.15% de los votos por encima de Andrés Manuel López Obrador quien obtuvo solamente el 31.64% de los votos.⁶⁸

Con el regreso del PRI a la presidencia de la república, algunos actores políticos llegaron a considerar la posibilidad de realizar una nueva reforma electoral que creará una autoridad electoral de carácter nacional con el objetivo de generar condiciones de certeza y equidad en los comicios estatales y municipales.

El 2 de diciembre de 2012 el PRI, PAN, PRD y el gobierno federal dieron a conocer en el Castillo de Chapultepec, un acuerdo denominado *Pacto por México* en el que se incluyó el compromiso de “crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”,⁶⁹ posteriormente el 7 de mayo de 2013 los partidos de oposición acusando diversas irregularidades en los comicios estatales que tendrían lugar el 7 de julio de 2013 lograron adicionar un conjunto de acuerdos específicos en materia electoral cuyo propósito era garantizar la equidad y el blindaje en contra del uso de programas sociales como medios de proselitismo en las campañas electorales.⁷⁰

⁶⁷ Cfr. Córdova Vianello... y Núñez Albarrán... *La democracia no se construyó...* op. cit. p. 51.

⁶⁸ Vid. *PREP 2012*. Instituto Nacional Electoral. www.prep2012.ife.org.mx. Fecha de consulta 01/08/2021.

⁶⁹ Vid. *Pacto por México* https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf Fecha de Consulta: 03/09/2021

⁷⁰ *Ibidem*. p. 72.

La reforma de 2014 transformó al IFE en el actual Instituto Nacional Electoral (INE) expandiendo su nivel de competencia para participar en la organización de las elecciones locales y municipales además de su responsabilidad total en la organización de las elecciones federales, se incrementó el número de consejeros electorales a 11 y se modificó el procedimiento de nombramiento del Consejo General en que requiere una evaluación a cargo de un comité técnico, además de la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, se introdujo la figura de los gobiernos de coalición, se restableció la posibilidad de reelección legislativa, también se incluyó la transformación de la reforma política de la Ciudad de México ampliándole algunas de sus facultades como entidad federativa.⁷¹

El punto medular de la reforma de 2014 fue la organización de las elecciones locales y municipales de forma coordinada entre el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE),⁷² destacando las siguientes facultades de la autoridad electoral nacional:

- a) Nombrar a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, quienes son insaculados y capacitados por el Instituto para el conteo de votos.
- b) Delimitar los distritos y las secciones electorales en todo el territorio nacional.
- c) La compilación, actualización, depuración del padrón y lista de electores para las elecciones federales, locales y municipales.
- d) La ubicación de las casillas y la implementación de las casillas únicas cuando las elecciones locales coincidan con las federales.
- e) La homogenización de la regulación para la realización de conteos preliminares.
- f) La fiscalización de los recursos ejercidos por los partidos políticos.

⁷¹ Vid. *Diario Oficial de la Federación*. México. Tomo DCCXXV. Número 6. 10 de febrero de 2014.

⁷² Cfr. Córdova Vianello... y Núñez Albarrán... *La democracia no se construyó...* op. cit. pp. 92- 93.

La estandarización de las normas y procesos del modelo comicial nacional es un rompimiento con el sistema electoral previo, ya que se retiran los comicios de la esfera de influencia de los gobiernos locales, principalmente de sus poderes ejecutivos quienes tenían la capacidad de incidir directamente en las elecciones estatales.⁷³

Después de la reforma de 2014 se han celebrado diversos procesos electorales, en los que han sucedido de forma continua alternancias en las gubernaturas a lo largo y ancho del país: en 2015 se disputaron nueve gubernaturas en las que se alternaron cinco, en 2016 de doce gubernaturas ocho tuvieron alternancia, de las cuales siete gobiernos locales priistas entregaron el poder a otro partido político; en el caso de Durango, Quintan Roo, Veracruz y Tamaulipas fue la primera alternancia política en 86 años, en el 2017 se alternó un gobierno local más, año en el que el PRI se aferró a las gubernaturas del Estado de México y Coahuila no sin repetidas irregularidades en la realización de campañas en ambos casos;⁷⁴ durante las elecciones de 2018 se renovaron nueve gobiernos locales de los que alternaron siete ejecutivos locales, para 2019 sucedieron dos alternancias más y en las elecciones de 2021 alternaron doce gubernaturas de las quince en juego⁷⁵ sumando un total de 35 alternancias en los gobiernos estatales en un lapso de siete años.

A nivel municipal se agregan 760 alternancias en congresos locales 2 mil 302 alternancias en 3 mil 423 municipios de 2015 a 2019,⁷⁶ además de las alternancias municipales acumuladas en las elecciones intermedias de 2021 cuyos resultados definitivos se actualizarán en cuanto se resuelvan la totalidad de las impugnaciones presentadas ante el Tribunal Electoral, sobresalen los cambios en el

⁷³ *Ibíd.* p. 75.

⁷⁴ *Ibíd.* pp. 225-274.

⁷⁵ *Voto y elecciones 2021*. Instituto Nacional Electoral. www.portal.ine.mx. Fecha de consulta 02/08/2021.

⁷⁶ Cfr. Córdova Vianello... y Núñez Albarrán... *La democracia no se construyó...* op. cit. pp. 102.103.

mapa político de la Ciudad de México donde la alternancia sucedió en diez de las dieciséis alcaldías.⁷⁷

Asimismo, la elección presidencial de 2018 fue calificada por el Consejero Presidente del INE como una “auténtica fiesta de la democracia”;⁷⁸ pese a que el INE registró 132 actos violentos durante el periodo de campañas siendo uno de los comicios más violentos desde 1994,⁷⁹ la jornada electoral transcurrió en términos generales de forma pacífica emergiendo vencedor Andrés Manuel López Obrador con un porcentaje de 53.1%⁸⁰ relevando a Enrique Peña Nieto del PRI, quien entregó el poder a una nueva fuerza política dominante.

En el año 2022, la posibilidad de una nueva reforma en materia electoral ha capturado la atención de la agenda política nacional, el presidente de la república, así como diversos integrantes del poder legislativo federal pertenecientes al mismo grupo parlamentario del Ejecutivo, en diversos momentos han hecho manifiesto el antagonismo del partido oficial con la actuación del INE proponiendo el 28 de abril de 2022 una modificación a la integración de este órgano del Estado y sustituirlo por uno similar denominado Instituto Nacional de Elecciones y Consultas el cual se integraría por siete consejeros ciudadanos elegidos en un proceso inicial organizado por la Cámara de Diputados mediante propuestas de candidatos realizadas por los Poderes del Estado y designados en una votación ciudadana directa nacional organizada por el propio Instituto.⁸¹

⁷⁷ *Elecciones 2021*. Instituto Electoral de la Ciudad de México. www.iecm.mx. Fecha de consulta 03/08/2021.

⁷⁸ Cfr. Córdova Vianello... y Núñez Albarrán... *La democracia no se construyó...* op. cit. p. 28.

⁷⁹ *Ibíd.* p. 523.

⁸⁰ Vid. *Programa de Resultados Electorales Preliminares*. Instituto Nacional Electoral. www.prep2018.ine.mx. Fecha de consulta 05/08/2021.

⁸¹ Vid. López Obrador Andrés Manuel, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos*

El esquema propuesto es distante del mecanismo vigente en el que se contempla un procedimiento de elección de once consejeros electorales mediante el voto de la mayoría calificada de los presentes en la Cámara de Diputados, previa convocatoria pública, en la que se deberá describir las etapas del procedimiento; para la valoración de los perfiles de los aspirantes a consejeros, la constitución ordena que dicho escrutinio será realizado por un comité técnico de evaluación integrado por siete personas de los cuales tres serán designados por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el INAI,⁸² la finalidad de este esquema es que el panel de evaluación de candidatos, sea lo más imparcial y objetivo posible a fin de que la selección de candidatos para cubrir las vacantes del Consejo General del INE sea cubierta con los mejores perfiles surgidos de los concursos de oposición públicos que evalúen las capacidades técnicas de los aspirantes, es decir que la función electoral sea operada por personal altamente calificado.

Como puede observarse una eventual reforma constitucional que pudiera alterar el estatus constitucional de integración del INE vigente⁸³ pero sobre todo que permitiera la afectación o influencia de la función electoral a un órgano del Estado diverso al propio Instituto,⁸⁴ podría afectar el libre desarrollo del sistema electoral y de la democracia como actualmente sucede en nuestro país, lo cual dados los antecedentes históricos y la experiencia acumulada

Mexicanos, en materia electoral. (Cámara de Diputados) Gaceta Parlamentaria. Número 6012-XI 28 de abril de 2022 <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2>

⁸² Artículo 41 fracción V apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸³ Vid. Pérez David Marcial. *López Obrador propone una reforma electoral para reemplazar al INE y desaparecer a los diputados plurinominales.* El PAÍS. México. 28 de abril de 2020 <https://elpais.com/mexico/2022-04-28/lopez-obrador-propone-una-reforma-electoral-para-reemplazar-al-ine-y-desaparecer-a-los-diputados-plurinominales.html>

⁸⁴ Cfr. *Ibidem.*

de 1929 a 1988, nos obliga a considerar la necesidad de preservar la integridad, facultades y la autonomía constitucional del INE por la vía jurídica, ya sea mediante la implementación de una defensa contenciosa o bien con el diseño de un mecanismo jurídico que se concentre en preservar la función electoral libre de la influencia de un partido político dominante.

Es evidente que el mosaico político del que actualmente goza la democracia mexicana es resultado del esfuerzo acumulado en tres décadas llevado a cabo por ciudadanos, académicos, actores políticos y sociales, que dieron forma a las reformas construidas entre 1989 a 2014; la experiencia aquilatada por el servicio civil de carrera del INE, las jornadas electorales desarrolladas con la participación de los ciudadanos y observadores electorales, la regulación y monitoreo de tiempos oficiales, las innovaciones de cooperación con las plataformas digitales,⁸⁵ los sistemas de financiamiento de partidos políticos así como su correspondiente fiscalización, son producto de la madurez y evolución del sistema electoral mexicano.

De manera general, el sistema electoral actualmente descansa sobre cinco bases principales: el pluralismo político incluyente que permite una amplia representación de los sectores sociales; el desarrollo del marco jurídico electoral, con sus respectivos procedimientos; el modelo de financiamiento y fiscalización tendiente a dar condiciones de equidad en la contienda; los procesos y reglas electorales estandarizados a nivel nacional;⁸⁶ y finalmente la autonomía constitucional del INE como autoridad electoral rectora de todo el sistema.

La autonomía constitucional del INE no es suficiente por sí misma para dotar de eficacia al complejo sistema electoral, ni mucho menos para garantizar de forma plena la equidad en las contiendas o la certeza en los resultados comiciales, pero si es el elemento in-

⁸⁵ Cfr. Córdova Vianello... y Núñez Albarrán... *La democracia no se construyó...* op. cit. pp. 335- 336.

⁸⁶ Cfr. *Ibíd.* pp. 75-76.

dispensable y transversal a la función electoral que permite blindar la actuación de las autoridades y los procesos electorales de la influencia externa del Ejecutivo Federal o de los Gobiernos estatales; jurídicamente la autonomía es la determinación constitucional del estatus especial de independencia que ostenta el INE para desarrollar sus funciones con certeza y eficacia, pero además, en los hechos esta autonomía debe ser refrendada y defendida de los intereses políticos de forma permanente en beneficio de los ciudadanos y la democracia mexicana.

V. REFORMA CONSTITUCIONAL CONDICIÓN DE EXISTENCIA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

A partir del siglo XVII, los Estados modernos han depositado la máxima autoridad en sus constituciones,⁸⁷ de forma que la organización del gobierno y del ejercicio del poder sea determinada por el derecho positivo.

El establecimiento de un nuevo orden jurídico proviene de un acto⁸⁸ y un órgano creador de la constitución,⁸⁹ denominado *Poder Constituyente Originario*, que es previo a cualquier otro dado su carácter creador del orden constitucional, por lo que tiene cualidad facultativa⁹⁰ para crear a los órganos del Estado y dotarlos de competencias y facultades específicas para realizar diversos actos revestidos de *imperium*, es decir actuar como autoridad.⁹¹

⁸⁷ Cfr. Grey, Thomas C. *Origins of the unwritten constitution fundamental law in american revolutionary Thought*. Sanford Law Review. Mayo 1978. Vol. 30. p. 850.

⁸⁸ Cfr. Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. Traducción. Roberto J. Vernengo. Décimo sexta edición, Segunda reimpresión. México. Editorial Porrúa. 2013. p. 232.

⁸⁹ Cfr. Schmitt, Carl. *Teoría de la constitución*. Madrid. Alianza Editorial. Primera edición Segunda reimpresión. 2017. p. 123.

⁹⁰ Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción analítica al estudio del derecho*. Segunda edición. México. Editorial Themis. 2011. p. 247.

⁹¹ Ídem.

Esta secuencia de actos creadores, normas dadas y órganos facultados, tienen consecuencias dispositivas que engloban la existencia del orden jurídico y la supremacía constitucional, pero también una consecuencia de contención del poder constituido,⁹² ya que la voluntad constituyente prevalece en todo momento sobre el orden dado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, tiene una muy clara génesis en el movimiento armado de 1910 a 1917, y surgió propiamente de la asamblea constituyente que en principio se convocó para reformar el código supremo emitido en 1857⁹³, pero que terminó produciendo un nuevo orden constitucional.

En cuanto a la existencia específica⁹⁴ del orden jurídico, considerando a la constitución como norma fundamental;⁹⁵ necesariamente funge como norma de origen del sistema; determinando a su vez la existencia específica de las leyes generales, federales, sus reglamentos y de cualquier otra disposición que emane de ella; la superioridad jerárquica de la constitución tiene un efecto organizacional en el diseño del Estado.

Respecto de su función como norma fundamental, la constitución dota de validez al resto del *corpus* jurídico, las normas que devienen de ella deben ser generadas mediante el procedimiento de creación normativa correspondiente; y guardar conformidad con los preceptos y principios constitucionales, y solo si se cumplen estas condiciones serán normas válidas.

⁹² Cfr. Schimitt... *Teoría...* op. cit. p. 125.

⁹³ Cfr. Andrews, Catherine. *De Cádiz a Querétaro. México. Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*. Fondo de Cultura Económica; Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2017. p. 94- 95.

⁹⁴ Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando. *Costumbre o eficacia. Condición necesaria y suficiente de la existencia del derecho*. México. Distribuciones Fontamara. 2015. p. 88.

⁹⁵ Cfr. Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y el Estado*. Traducción Eduardo García Máynez. Tercera edición. Segunda reimpresión. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2014. p. 130.

La creación de normas sucede mediante una secuencia de actos jurídicos escalonados y condicionados generando conexiones entre las normas superiores y las normas de menor jerarquía,⁹⁶ produciendo un sistema jurídico que es operado por los órganos constitucional y legalmente facultados para ello.

El procedimiento legislativo federal en México es bicameral, se encuentra establecido en los artículos 71 y 72 constitucionales, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos de la Cámara de Diputados y de Senadores.

Tienen derecho a presentar iniciativas el Presidente de la República, los Diputados y Senadores, las Legislaturas locales y los ciudadanos en un número equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.⁹⁷

Al interior de cada Cámara del Congreso se realiza un trámite de dictaminación de las iniciativas, primeramente, son turnadas a las comisiones ordinarias para su análisis, discusión y dictaminación,⁹⁸ una vez aprobados en comisiones, los dictámenes se remiten para su discusión y aprobación al Pleno, en caso de ser aprobados se remiten a la Cámara revisora con carácter de minuta en donde tendrá un proceso de discusión y dictaminación sucesivo.⁹⁹

Si la minuta es aprobada en la Cámara revisora se remitirá con carácter de proyecto de decreto o de ley al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones lo publicará de inmediato.¹⁰⁰

⁹⁶ Cfr. Kelsen... *Teoría pura...* op. cit. Pág. 244.

⁹⁷ Vid. Artículo 71, fracciones I, II, III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁸ Vid. Artículo 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁹ Vid. Artículo 72 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁰ Vid. Artículo 72 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los casos en que el Ejecutivo devuelva con observaciones el proyecto de decreto se devolverá a la Cámara de origen para ser discutido nuevamente, y en caso de ser confirmado por las dos terceras partes del número total de votos pasará a la Cámara revisora para su sanción nuevamente y de ser aprobado por mayoría será remitido de nuevo al Ejecutivo para su Promulgación.¹⁰¹

En caso de que la Cámara revisora deseche por completo una minuta, se devolverá a la Cámara de origen para su revisión y en caso de ser aprobado nuevamente por mayoría absoluta será devuelto a la revisora para su consideración, si fuera aprobado pasará al Ejecutivo, en caso contrario dicho proyecto no podrá presentarse de nuevo en el mismo periodo de sesiones.¹⁰²

Cuando la Cámara revisora realice observaciones parciales a una minuta, será devuelto a la Cámara de origen para su discusión, misma que versará solo sobre las modificaciones o adiciones realizadas por la revisora, en caso de ser aprobada, el proyecto se remitirá directamente al Ejecutivo para su promulgación. En caso de que se reprueben las observaciones realizadas por la Cámara de origen, se devolverá el proyecto a la revisora, si fueran igualmente reprobadas el proyecto parcialmente aprobado se remite al Ejecutivo para su promulgación, por el contrario, si la revisora insistiese en dichas adiciones o reformas por mayoría absoluta todo el proyecto no podrá presentarse de nuevo en el mismo periodo de sesiones, salvo pacto de ambas Cámaras para expedir la ley solo con los artículos aprobados.¹⁰³

Este procedimiento aplica únicamente para expedir o reformar leyes de carácter general o federal en las materias establecidas en

¹⁰¹ Vid. Artículo 72 apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰² Vid. Artículo 72 apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰³ Vid. Artículo 72 apartado E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

el artículo 73 de la Constitución federal, por lo que todas las leyes y decretos deben guardar conformidad con las disposiciones y principios constitucionales; en caso contrario dichos instrumentos carecerán de validez y en su caso de eficacia.

Para el caso de que se promulgue una ley o decreto por el ejecutivo que no cumpla con el procedimiento o que no respete o cumpla con lo establecido en la constitución la Suprema Corte de Justicia de la Nación será competente para conocer y resolver sobre su constitucionalidad de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 105 constitucional.¹⁰⁴

Todos estos procedimientos se desarrollan bajo la lógica de respetar, proteger y hacer valer la superioridad de la Constitución, como máxima autoridad del Estado, por lo que las reformas a leyes secundarias se encuentran dentro del alcance del legislador ordinario siempre dentro de los límites constitucionales.

Por lo que hace a la supremacía constitucional, es una expresión con la que nos referimos a la jerarquía superior de la constitución y con ello, a que se le confiere la más alta autoridad sobre cualquier norma u órgano del Estado.

La supremacía constitucional es distinta al facultamiento de los órganos supremos, ya que mediante potestades específicas se establecen los límites de su actuación, por lo que el texto constitucional reclama prioridad sobre cualquier acto que el gobierno pretenda realizar, de modo que, si la constitución no lo establece, la autoridad debe abstenerse de actuar.¹⁰⁵

El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio, entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial¹⁰⁶ y por paridad de rango, también en los órganos constitucionales autónomos; encontrándo-

¹⁰⁴ Vid. Artículo 105 fracciones I, II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁵ Cfr. Limbach, Jutta. *The concept of the supremacy of the constitution*. The Modern Law Review. Enero. 2001. Vol. 1. p. 1.

¹⁰⁶ Vid. Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

se todos al nivel de órganos supremos del Estado; la Constitución determina su integración básica, los métodos de designación de sus titulares y su esfera de competencia, delimitando sus facultades mediante un sistema de repartición de funciones que pretende equilibrar el ejercicio del poder, de forma que no se concentre control o poder excesivo en un solo órgano.

La reforma constitucional es un fenómeno esencialmente distinto a la existencia del orden jurídico y a la supremacía constitucional, pero se encuentra estrechamente ligado a ellos, toda vez que sus consecuencias son directas tanto normativa como orgánicamente sobre el Estado.

La posibilidad de reformar la constitución fue incorporada al ordenamiento nacional desde la Constitución de 1857, el Constituyente de 1917 ratificó el sistema establecido con anterioridad, al cual se le han realizado dos modificaciones, una en 1966 para determinar que únicamente el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente pueden hacer la declaración de aprobación de las reformas¹⁰⁷ y otra en 2016 para incluir al Congreso de la Ciudad de México en dicho proceso.

Asimismo, dado que la Constitución establece que el pueblo mexicano se constituye en una República representativa, democrática, laica y federal compuesta por Estados libres y soberanos y por la Ciudad de México unidos en una federación¹⁰⁸ es preciso que cada unidad del sistema político constitucional cuente con representación para el caso de modificaciones a la constitución, al mismo tiempo se pretende que el *Poder Revisor de la Constitución* sea un órgano reformador del Estado que trascienda a los poderes constituidos, y se integra por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y el Congreso de la Ciudad de México.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Cfr. Patiño. Camarena, Javier. *Constitucionalismo y reforma constitucional*. Editorial Flores; Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2014. pp. 186-188.

¹⁰⁸ Vid. Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁹ Cfr. Patiño. Camarena, Javier. *Constitucionalismo y reforma constitucional...* op. cit... p 188.

El artículo 135 constitucional, establece que para realizar una reforma constitucional se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de locales,¹¹⁰ dado que se requiere de un procedimiento especial en el que es necesaria la participación de todos los órganos legislativos y la aprobación por mayoría calificada en todos los casos se considera que es un procedimiento de *reforma constitucional dificultada*.

Dejar fuera del alcance de los procedimientos legislativos ordinarios la posibilidad de realizar adiciones o modificaciones a la Constitución, es con la finalidad de dotar de permanencia a los preceptos constitucionales, lo que implica principalmente proteger los derechos humanos, preservar la estructura y funciones fundamentales del Estado, por esta razón se considera que la Constitución mexicana es de carácter rígido.¹¹¹

Los poderes y órganos constituidos están subordinados a la Constitución, por lo tanto, su propia naturaleza los limita para actuar en los confines de sus facultades, con lo cual se elimina la posibilidad de que cualquier órgano constitucional pueda alterar el origen de su validez.¹¹²

Las reformas constitucionales han sido también llamadas reformas estructurales, debido a que, mediante las modificaciones o adiciones realizadas al texto constitucional, se cambia la organización fundamental del Estado, las facultades de los órganos supremos o bien la creación o supresión de órganos constitucionales autónomos y de sus facultades.

La necesidad de equilibrio en el ejercicio del poder ha trascendido la distribución primigenia del Poder Supremo entre los poderes tradicionales del Estado y propiciado el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos como garantes de este equilibrio.

¹¹⁰ Vid. Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹¹ Cfr. Carbajal, Juan Alberto. *Teoría de la constitución*. México. Editorial Porrúa. 2006. p. 504.

¹¹² Cfr. Patiño Camarena... *Constitucionalismo...* op. cit. p. 188.

Sin embargo, es importante considerar también que la autonomía constitucional es vista con reservas para efectos de diseño y equilibrio del ejercicio del poder supremo del Estado. Al respecto son relevantes las consideraciones de Ileana Moreno, en las que expone que actualmente la autonomía constitucional puede llegarse a emplear o inclusive confundirse como un sinónimo de legitimación,¹¹³ generando la creación indiscriminada de órganos constitucionales autónomos,¹¹⁴ situación semejante a la acontecida en el periodo de 2012 a 2014 en nuestro país con la proliferación de reformas estructurales acompañadas por órganos de esta categoría prácticamente para cada materia reformada dotando de este estatus especial por ejemplo al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFEE) en la reforma estructural de telecomunicaciones y competencia económica publicada el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.¹¹⁵

En el mismo sentido García Pelayo previene que de perpetuarse un proceso de fragmentación o atomización de las estructuras supremas del Estado en un caso extremo puede dirigir al sistema jurídico a su propia autodestrucción,¹¹⁶ es decir, la autonomía constitucional no es una figura de la que sea aconsejable abusar, a menos de que se pretenda debilitar al límite al Estado.

Ackerman se adhiere a esta preocupación señalando que en nuestro país existen graves riesgos de producir y perpetuar una fragmentación del poder público sobre todo sin el acompañamiento y desarrollo de una dogmática constitucional adecuada y que incluya

¹¹³ Cfr. Moreno, Ramírez, Ileana, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 2005. p.,95.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Vid. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. México. Tomo DCCXVII. Número 8. 11 de junio de 2013.

¹¹⁶ Cfr. García Pelayo, Manuel. “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid. Vol. 1. 1981. p.27

un análisis histórico¹¹⁷ a fin de prevenir una desorganización del sistema jurídico que pudiese impactar negativamente en el proceso de reforma del Estado.

Una de las posturas más críticas en materia de reforma del Estado, la aporta María Amparo Casar, en el que comenta que existe una tendencia expresa para debilitar o acotar al Ejecutivo, en entendido de la ineficiencia de éste en diversas áreas, la autora indica que en el proceso de transformación institucional es indispensable contar con un diagnóstico y propósitos claros que lleven a una propuesta de solución efectiva de los problemas del Estado, a lo que se refiere como un criterio de consistencia¹¹⁸ en la transformación del andamiaje institucional.

Adicionalmente Casar, reflexiona respecto de la necesidad de volver más eficiente a todos los poderes del Estado, distinguiendo entre las facultades que tienen conferidas y su ejercicio propiamente, a este planteamiento lo identifica como las limitaciones¹¹⁹ que surgen en el debate de la generación del sistema de pesos y contrapesos, aunque concuerda, en la necesidad de que con independencia de las instituciones generadas en el proceso de reforma del Estado, es indispensable buscar más que el diseño institucional la eficiencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público.¹²⁰

Por su parte Jaime Cárdenas Gracia concretamente analiza diversas problemáticas en torno a los órganos constitucionales autónomos y advierte que estas instituciones corren el riesgo de ser

¹¹⁷ Cfr. Ackerman, M. John, *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010. pp. 18 y 21, 22.

¹¹⁸ Cfr. Casar Ma. Amparo, *Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública*. En Orozco Henríquez, Jose de Jesus Ellis, Andrew, Zovatto, Daniel (Coords.) *Como hacer que funcione el sistema presidencial /Making Presidentialism Work*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2009. p. 414.

¹¹⁹ *Ibidem*. p. 415.

¹²⁰ *Ídem*.

capturadas, limitadas o cooptadas por los poderes del Estado o por poderes fácticos,¹²¹ inhibiendo su potencial eficiencia en la función que tengan encomendada, comenta incluso que estos órganos pueden adoptar rápidamente las formas y características burocráticas de los poderes tradicionales, por lo que es indispensable que estas instituciones conserven su legitimidad,¹²² principalmente mediante métodos confiables en la elección de sus titulares, evitando en la medida de lo posible el reparto de cuotas partidistas o prácticas diversas que generen conexiones con los partidos políticos o los poderes tradicionales¹²³ y que pudiera afectar o influenciar en sus facultades, dañando su buen funcionamiento. Asimismo, Cárdenas Gracia afirma que los órganos constitucionales autónomos no deben ser creados de forma arbitraria sin que su propósito sea realizar una función esencial del Estado¹²⁴ que justifique la pertinencia de su estatus especial.

Es evidente que actualmente el establecimiento directo en la Constitución de entidades autónomas e independientes de los Poderes tradicionales revela la importancia estratégica que la ley suprema les otorga,¹²⁵ es indispensable mencionar que la autonomía real de estos órganos no solo proviene de la nomenclatura que determine jurídicamente su estatus especial, sino que se integra por los mecanismos de elección de sus titulares y la delimitación clara de sus facultades y los procedimientos para su aplicación de forma autónoma.

¹²¹ Cárdenas Gracia Jaime, *Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos*. En Serna de la Garza, José María (Coord.) *Contribuciones al Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. México. 2015. p. 215

¹²² Ídem.

¹²³ Ídem.

¹²⁴ *Ibidem*. p. 235.

¹²⁵ García Pelayo, Manuel. *El status... op. cit...* p. 13

VI. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Como ya se ha expuesto las facultades constitucionales, estructura básica y la existencia misma de los Órganos Constitucionales Autónomos proviene de su estatus especial determinado en la Constitución, por lo que la única forma de modificar o suprimir dichos elementos sería mediante una reforma constitucional.

Cabe mencionar que los organismos facultados para iniciar una reforma constitucional son únicamente, el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México y los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos de cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, de acuerdo a lo establecido en el artículo 71 constitucional,¹²⁶ no así los Órganos Constitucionales Autónomos.

Debido a que los Órganos Constitucionales Autónomos y los Poderes de la Unión comparten la cualidad de ostentar el mismo rango jerárquico,¹²⁷ una reforma constitucional que extinguiera a algún organismo autónomo equivaldría en estos términos, a que alguno de los Poderes tradicionales promoviera la extinción o afectación de alguno de sus pares.

Por esta razón una de las consideraciones doctrinarias para la creación de órgano autónomo es que su existencia suponga que forma parte fundamental de la estructura del Estado, al grado de que su modificación o desaparición afecte sustancialmente la gobernabilidad del sistema constitucional.¹²⁸

De lo anterior surge la interrogante, respecto de si el sistema jurídico mexicano prevé la posibilidad de entablar una defensa contenciosa con la finalidad de preservar el estatus especial de auto-

¹²⁶ Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 71.

¹²⁷ Vid supra. La autonomía constitucional en México...paridad de rango... p. 6

¹²⁸ Cfr. García Pelayo, Manuel. El status... op. cit.... p. 13.

mía constitucional, la integración de alguno de estos órganos o una facultad específica ante el escenario de una reforma constitucional que propusiera su desaparición o afectación

Los Órganos Constitucionales Autónomos en su carácter de entidades de derecho público, son organismos que cuentan con personalidad jurídica propia,¹²⁹ lo que los capacita entre otras cosas para comparecer y actuar ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, es necesario realizar un breve repaso de las posibilidades que contempla la ley para acceder a la justicia constitucional.

Por lo que, en primera instancia, es necesario especificar que el Control de Constitucionalidad es el conjunto de mecanismos con los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) puede verificar que la actuación de las autoridades se realice conforme a lo establecido por la Constitución.¹³⁰

La SCJN en su carácter de tribunal de constitucionalidad,¹³¹ tiene la capacidad de anular o inaplicar una ley o un acto de la autoridad si se considera que son contrarios a lo establecido en la Constitución, por lo que la Corte tiene la facultad de interpretar la norma suprema.¹³²

¹²⁹ Los diversos ordenamientos que los regulan a los Órganos Constitucionales Autónomos establecen entre sus generalidades que son organismos públicos autónomos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, como en el caso del INE, en la que dicha peculiaridad se encuentra estatuida en el artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que el artículo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le dota de esta caracteriza.

¹³⁰ Cfr. Ávila Ornelas, Roberto. *Control Jurisdiccional de Reformas Constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México. Compilación. Derecho Procesal Constitucional. Coordinador Armando Soto Flores. Editores; Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2016. p. 189.

¹³¹ *Ibidem*. p. 189.

¹³² Cfr. Pozas, Loyo Andrea, Ríos, Figueroa Julio. *Para entender la Justicia Constitucional*. México. Nostra Ediciones. 2010. p. 9.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico nacional contempla tres posibilidades de acceso a la justicia constitucional: el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, de las que se hace un breve repaso mientras se contempla la posibilidad de emplearlas para la defensa de la autonomía constitucional de la siguiente forma:

a) El juicio de amparo. El juicio de amparo es el instrumento de control de constitucionalidad por excelencia en el sistema jurídico mexicano, establecido en el artículo 103 y 107 de la Constitución,¹³³ y regulado por la Ley de Amparo.

Se establece que el juicio de amparo podrá presentarse, contra normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.¹³⁴

Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución.¹³⁵

Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invada la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³⁶

¹³³ Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 103 y 107.

¹³⁴ Vid. Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 1, Fracción I.

¹³⁵ Vid. Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 1, Fracción II.

¹³⁶ Vid. Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 1, Fracción III.

Asimismo, la Ley de Amparo establece que tramitará en vía directa o indirecta.¹³⁷ El amparo directo procede en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por los tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea por violaciones propias o del procedimiento en las que se afecte la defensa del quejoso, la Ley establece que para tramitar el amparo en esta vía deberán haberse agotado previamente los recursos ordinarios¹³⁸ correspondientes.

El amparo indirecto procede, contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, contra actos, omisiones, o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera del juicio o después de concluido, contra actos de imposible reparación, actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas, contra omisiones del Ministerio Público en la investigación de delitos, contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o conocimiento del asunto y contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.¹³⁹

Si se optará por el juicio de amparo para emprender la defensa de la autonomía constitucional, de la integración de un órgano constitucional autónomo o alguna de sus facultades se enfrentarían diversos problemas de origen.

¹³⁷ Vid. Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 2.

¹³⁸ Vid. Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 170.

¹³⁹ Vid. Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 107.

Primeramente, sobresale la dificultad de distinguir si una reforma constitucional que intente extinguir, modificar o afectar a un órgano constitucional autónomo constituye una violación a los derechos humanos establecidos por la Constitución. Asimismo, la Ley de Amparo determina que el quejoso será quien aduzca ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que se alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos humanos y que con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de forma directa o en virtud de una condición especial frente al orden jurídico.¹⁴⁰

La SCJN ha sostenido en diversas ocasiones que un amparo promovido contra una reforma constitucional es manifiesta e indudablemente improcedente,¹⁴¹ primeramente por que la legislación vigente no establece un medio de defensa para impugnar el contenido de una modificación constitucional,¹⁴² además de que, se vulneraría el principio de relatividad ya que el efecto de una eventual sentencia rebasaría los efectos sobre quienes hayan sido participes en el proceso,¹⁴³ y finalmente reafirmando lo establecido por el artículo 61 fracción I de la Ley de Amparo, en la que se determina la improcedencia del juicio en contra de adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴⁴

Se observa claramente que el juicio de amparo no es el medio técnico jurídico idóneo para realizar una defensa contenciosa de la autonomía constitucional, de la integración de estos órganos o sus facultades.

¹⁴⁰ Vid. Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 5.

¹⁴¹ Ávila Ornelas, Roberto. *Control Jurisdiccional de Reformas Constitucionales...* op. cit. p. 194.

¹⁴² Vid. Tesis. 2º CXLI/2002. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Noviembre de 2002. Tomo XVI p. 455.

¹⁴³ Vid. 2º/J.38/2012 (10º). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Décima Época. Abril de 2012. Tomo 2, Libro VII. p. 1063.

¹⁴⁴ Vid. Tesis. 2º XXX/2014 (10º) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Décima Época. México. Marzo de 2014. Tomo I, Libro 4. p. 1079.

b) Las Controversias Constitucionales: Es un medio jurisdiccional de control de la constitucionalidad, para resolver las controversias sobre normas generales, actos u omisiones con excepción de los asuntos de materia electoral, entre los distintos niveles de gobierno, ya sea la Federación y una Entidad Federativa, la Federación y un municipio, entre entidades federativas, entre municipios, entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, ya sea alguna de las Cámaras de Diputados o Senadores o en su caso la Comisión Permanente, entre poderes de alguna entidad federativa, entre órganos autónomos locales y los poderes locales o bien entre dos órganos constitucionales autónomos federales y entre uno de estos y el Poder Ejecutivo o Legislativo Federal.¹⁴⁵

La Constitución faculta para promover este tipo de juicios únicamente a entidades que tienen carácter soberano o que ejercen el poder supremo, es decir, surgen de conflictos entre poderes, niveles de gobierno u Órganos Constitucionales Autónomos, generalmente para determinar si alguno invadió la esfera de competencia del otro,¹⁴⁶ cabe mencionar que esta facultad no se prevé para el Poder Judicial de la Federación.

El control que ejerce la SCJN consiste en verificar que las acciones de los órganos en conflicto sean conforme a lo que establece la Constitución de modo que se conserve la regularidad¹⁴⁷ y la supremacía constitucional.

Ahora bien, para el supuesto en que se presente una controversia constitucional en contra de una reforma a la norma suprema, como en el caso concreto de que se planté la extinción, modificación o afectación de un órgano autónomo mediante una reforma constitucional; la SCJN se ha pronunciado por negar dicha posibilidad,¹⁴⁸ al

¹⁴⁵ Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 105 fracción I.

¹⁴⁶ Cfr. Ávila Ornelas, Roberto... *La Suprema Corte de Justicia de la Nación...* op. cit. p. 285.

¹⁴⁷ *Ibidem.* p. 290.

¹⁴⁸ Cfr. Ávila Ornelas, Roberto... *Control Jurisdiccional de Reformas Constitucionales...* op. cit. p. 198.

considerar que la reforma constitucional es realizada por el Órgano Reformador de la Constitución cuya naturaleza es distinta a los órganos previstos en la ley para revisar la regularidad constitucional de su actuación,¹⁴⁹ por lo que no puede considerarse como una parte legitimada en el proceso de controversia constitucional.¹⁵⁰

La norma suprema si considera a los órganos autónomos como partes legitimadas para instar a la autoridad jurisdiccional, sin embargo, el criterio jurisprudencial imposibilita a la Corte para conocer una controversia de esta naturaleza.

c) Las Acciones de Inconstitucionalidad: Es el tercer medio de control de la constitucionalidad establecido en nuestro sistema jurídico, sirve para que se lleve a revisión de la SCJN una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.¹⁵¹

La norma suprema establece que están legitimados para presentar acciones de inconstitucionalidad únicamente, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados o de Senadores, el mismo porcentaje de las legislaturas locales, el Ejecutivo Federal, los partidos políticos registrados ante el INE, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) y a la Fiscalía General de la República (FGR).¹⁵²

La constitución es explícita en facultar únicamente a tres Órganos Constitucionales Autónomos delimitando para cada uno el supuesto en el que se debe emplear este medio de control de constitucionalidad, para la CNDH, únicamente en contra de leyes o tratados internacionales que vulneren los derechos humanos reconocidos por

¹⁴⁹ Vid. Tesis. P/J.40/2020. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena Época. Septiembre de 2002. Tomo XVI. p. 997

¹⁵⁰ Cfr. Ávila Ornelas, Roberto... *Control Jurisdiccional de Reformas Constitucionales...* op. cit. p. 198.

¹⁵¹ Cfr. Ávila Ornelas, Roberto... *La Suprema Corte de Justicia de la Nación...* op. cit. p. 299.

¹⁵² Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 105 fracción II.

la constitución,¹⁵³ para el INAI, será en contra de leyes o tratados que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales¹⁵⁴ y para la FGR, en materia penal.¹⁵⁵

Asimismo, el criterio de la Corte imposibilita de manera definitiva la posibilidad de que se presente una Acción de Inconstitucionalidad en contra de una reforma a la ley suprema, primeramente se indica que una acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea,¹⁵⁶ toda vez que la SCJN no tiene facultades para ejercer control sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 constitucional,¹⁵⁷ asimismo, se determinó que la Constitución no puede considerarse como un ley, ni conferírsele un ámbito federal o local, ni clasificarse en una materia en concreto, ya que es la norma en la que se conforma toda la base del Estado mexicano,¹⁵⁸ por lo que una acción de este tipo sería improcedente.

La posibilidad de controvertir una reforma constitucional que eliminara, modificara o afectara a un órgano constitucional autónomo esta fuera del alcance de una acción de inconstitucionalidad.

Por todo lo anterior, es evidente que el sistema jurídico no establece la posibilidad de que se emprenda la defensa de la autonomía constitucional, la integración de los órganos constitucionales autónomos o sus facultades por los medios de control de constitucional vigentes.

¹⁵³ Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 105 fracción II inciso g).

¹⁵⁴ Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 105 fracción II inciso h).

¹⁵⁵ Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 105 fracción II inciso i).

¹⁵⁶ Vid. Tesis. P.IV/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena época. Abril de 2009. Tomo XXIX, p. 1104.

¹⁵⁷ Vid. Tesis. P.VIII/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena época. Abril de 2009. Tomo XXIX, p. 1097.

¹⁵⁸ Vid. Tesis. P.VI/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Novena época. Abril de 2009. Tomo XXIX, p. 1100.

VII. CONCLUSIONES.

Los Órganos Constitucionales Autónomos, son entidades supremas del Estado, que actualmente realizan tareas estratégicas en materia económica, electoral, son encargados de la protección de los derechos humanos, y más recientemente de realizar las tareas del Ministerio Público de la Federación, por considerarse necesario y en algunos casos hasta indispensable, que dichas actividades sean realizadas de forma independiente a los Poderes de la Unión.

La desvinculación estratégica de las funciones que desempeñan estos organismos obedece a una lógica funcional, que pretende hacer más eficiente y mejor al Estado mexicano, ello no implica que pierdan el carácter de autoridad, sujetos de derecho público o que estén fuera del marco de control de constitucionalidad.

La autonomía constitucional del INE es un factor primordial en la trama electoral en México, sin embargo, no es el único ingrediente que se requiere para garantizar el derecho a votar y ser votado, o asegurar elecciones libres y pacíficas; la democracia en México se apoya en la autonomía constitucional, pero evoluciona en cada reforma y en cada jornada comicial.

El pluralismo político en México es resultado de un proceso democratizador que se remonta a principios del siglo XX, la guerra de revolución, el establecimiento de la Constitución de 1917, los eventos acontecidos desde el movimiento vasconcelista en 1929 hasta las elecciones presidenciales de 1988, algunos concatenados y otros paralelos, son la base histórica sobre la que germinó la democracia mexicana.

Las reformas electorales de 1990, 1994, 1996, 2007 y 2014, constituyen la maduración jurídica electoral que, aunada al trabajo de los servidores públicos, académicos y ciudadanos, permite observar en los tres niveles de gobierno la alternancia y el pluralismo político en el poder de los diversos partidos políticos, con cada vez mayor frecuencia.

Es necesario mencionar que una posible alteración al estatus constitucional del INE, o una afectación a su esencia institucional autónoma, ya sea por la desaparición del Instituto o la modificación del sistema de designación de sus titulares que anteponga intereses diversos a la calidad técnica que ha caracterizado a la función electoral en las últimas tres décadas, es un serio riesgo para el sistema democrático mexicano y consecuentemente podría acarrear a una problemática social igualmente sería, por lo que es preciso analizar las posibles soluciones disponibles en el sistema jurídico a fin de preservar los beneficios sociales que brinda el ejercicio de una función electoral autónoma y profesional, concretamente para preservar la posibilidad de sustituir a nuestros gobernantes de forma legal, confiable y pacífica como sucedió en los comicios federales de 2018 y 2021.

En cuanto a las posibles soluciones a esta problemática, el análisis realizado a los medios de control de la constitucionalidad revela que ni la Constitución, ni la ley prevén en ningún caso la posibilidad de controvertir una reforma constitucional.

La SCJN ha sostenido en repetidas ocasiones que el amparo no es procedente en contra de las reformas constitucionales, dado que la propia Ley de Amparo especifica su improcedencia.

Las Acciones de Inconstitucionalidad debido a su naturaleza imposibilitan que esta vía sea considerada para ser un medio de defensa contencioso efectivo para controvertir una reforma constitucional, dado que están diseñadas para resolver conflictos suscitados entre normas generales y la Constitución, por lo que el supuesto se descarta de inmediato.

Por su parte, las Controversias Constitucionales por sus características parecen el medio de control de constitucionalidad más cercano para controvertir una reforma constitucional, y por lo tanto el juicio constitucional al que podría acogerse un Órgano Constitucional Autónomo para intentar mantener su estatus especial, su integración fundamental o sus facultades, sin embargo, el criterio jurisprudencial vigente imposibilita la procedencia de esta vía al considerar que

el Órgano Reformador de la Constitución es de una naturaleza diversa a los sujetos de derecho público que se encuentran legitimados para ser parte en el juicio de controversia constitucional.

Dado que la reforma constitucional empieza con una iniciativa de reforma, estaríamos en presencia de un acto de autoridad que en principio puede ser sujeto a revisión para verificar su constitucionalidad, sin embargo, una iniciativa, dictamen o minuta en sí misma no genera una consecuencia de derecho al exterior del proceso legislativo o de reforma constitucional, por lo que no existe una afectación real al sistema constitucional en estas etapas.

Lo anterior significa que, un Órgano Constitucional Autónomo podría efectivamente promover una acción de inconstitucionalidad en contra de los actos procesales de una eventual reforma constitucional, ya que son actos del Congreso de la Unión. Y a la vez, tendría que acreditar la inconstitucionalidad de la actuación de las Cámaras del Congreso, ya sea por alguna falla en el procedimiento legislativo o bien argumentando la inconstitucionalidad de la reforma, situaciones que en última instancia correspondería resolver a la Corte.

Sin embargo, surge la duda de si la SCJN está en posibilidad de realizar la revisión del procedimiento legislativo de una reforma constitucional, dado que generalmente las controversias constitucionales dirimen la vulneración de la competencia de un órgano sobre otro, lo cual en este supuesto no ocurre en estricto sentido ya que los Órganos Constitucionales Autónomos no son las entidades encargadas de la función legislativa del Estado, la incógnita se profundiza si se considera cuál sería el sentido de una sentencia o su alcance sobre el resultado final de una reforma constitucional.

Asimismo, los criterios jurisprudenciales vigentes, sugieren que, el hecho de que se controvierta el procedimiento legislativo no implica que la reforma como tal quede sin efecto, o sea impactada en lo absoluto, dado que el órgano que formaliza la reforma a la norma suprema es el Órgano Reformador de la Constitución, por lo que en este razonamiento se llega a un punto sin salida, ya que para este caso la SCJN ha considerado que no es competente para conocer del asunto.

Una eventual reforma constitucional que estableciera la facultad de la SCJN para revisar el procedimiento establecido en el artículo 135 de la constitución sería la puerta de entrada para diseñar un mecanismo de revisión de las reformas constitucionales por la vía jurisdiccional. Sin embargo, la modificación lejos de ser una solución al problema planteado abre aún más incógnitas, ya que habría que facultar a los órganos que podrían promover un juicio para impugnar una reforma constitucional, ya sea por la vía de controversia constitucional, en cuyo caso requeriría además la regulación correspondiente del supuesto en la ley secundaria o bien la creación de un nuevo juicio constitucional.

Contar con un procedimiento que se proponga revertir por la vía jurisdiccional una reforma constitucional implicaría colocar a la SCJN en paridad de rango con el Órgano Reformador de la Constitución, por lo que la Corte pasaría de interpretar la Constitución a literalmente corregir la Constitución, lo que va en contra de su naturaleza jurisdiccional.

Estas suposiciones nos conducen a la paradoja de si la Constitución debe establecer si una reforma constitucional debe revertirse por considerarse contraria a la Constitución, lo cual va en contra de los principios de la lógica formal de contradicción y de identidad,¹⁵⁹ es decir, de acuerdo con la legislación vigente y al texto del artículo 135 de la constitución una cosa no puede ser constitucional e inconstitucional al mismo tiempo.

Una potencial solución al problema de preservación de principios, facultades, derechos o instituciones como en el caso de los órganos constitucionales autónomos es el establecimiento de cláusulas pétreas o de intangibilidad,¹⁶⁰ esto es que la propia constitu-

¹⁵⁹ López, Durán Rosalío. *Metodología Jurídica*. Octava reimpresión. México. Iure Editores. 2014. p. 56

¹⁶⁰ Cfr. Uribe Arzate Enrique, Uribe Bustamante Diego Enrique. *La tesis de las decisiones políticas fundamentales y su vinculación con la realidad humano-social*. Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 45 Julio – Diciembre 2021. p. 398

ción establezca los principios, derechos y en este caso instituciones y facultades que deben ser inviolables aún para procesos de reforma constitucional, a efecto de que se preserven dichos elementos en el tiempo inclusive durante las coyunturas sociales o políticas que pongan en riesgo funciones tan importantes como la política monetaria o la función electoral. Es necesario considerar que el establecimiento de las cláusulas de intangibilidad para la preservación de disposiciones constitucionales también debe incluir el análisis que consideré la necesidad de adecuación del marco jurídico a las necesidades sociales,¹⁶¹ es decir, la preservación de disposiciones constitucionales debe obedecer a la preservación de los más altos valores, principios, mecanismos, facultades y como en el caso de estudio del presente trabajo de las instituciones, estructuras y facultades indispensables para la vida democrática del país, pero además integrar la flexibilidad suficiente para adecuar el marco constitucional a la realidad social, estos razonamientos parecieran incompatibles, sin embargo ambas posturas deben ser consideradas y analizadas de ser el caso por el Constituyente Permanente.

Por todo lo anterior, se considera que actualmente en México la defensa de la autonomía constitucional se encuentra primordialmente en el Poder Reformador de la Constitución, y en la protección que indirectamente ofrece el mecanismo de reforma constitucional dificultada, ya que solamente mediante una reforma constitucional se puede establecer, modificar, afectar o eliminar a un órgano constitucional autónomo, a su estructura institucional, sus mecanismos de designación de titulares y sus facultades. Finalmente se comenta que esta protección puede ser superada en el supuesto de que una eventual reforma constitucional logrará los consensos necesarios para su aprobación aún en detrimento de los ideales democráticos o los altos valores constitucionales, por ello la necesidad de valorar la incorporación de las cláusulas de intangibilidad den el sistema jurídico mexicano.

¹⁶¹ *Ibidem.* p. 399

VIII. FUENTES CONSULTADAS

1. BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- AGUAYO QUEZADA, Sergio. “El impacto de la guerrilla en la vida mexicana. Algunas hipótesis”, en OIKÓN SOLANO, VERÓNICA; Y GARCÍA UGARTE, MARTE EUGENIA (EDITORAS), *Movimientos armados en México, siglo XX*. SNE. El Colegio de Michoacán; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 2006. Volumen I.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor; y Meyer, Lorenzo. *A la sombra de la revolución mexicana*. Primera edición. Trigésimo séptima reimpresión. México. Ediciones Cal y Arena.
- ANDREWS, Catherine. *De Cádiz a Querétaro. México. Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*. Fondo de Cultura Económica; Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2017.
- ÁVILA ORNELAS, Roberto. *Control Jurisdiccional de Reformas Constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Compilación. Derecho Procesal Constitucional. Coordinador Armando Soto Flores. Editores; Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2016.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la transición democrática*. SNE. México. Editorial Porrúa; Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. 2012. Biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional. Número 65.
- CARBAJAL, Juan Alberto. *Teoría de la constitución*. México. Editorial Porrúa. 2006.
- CARR, Barry. *La izquierda mexicana a través del siglo XX*. Primera edición. Primera reimpresión. Trad. Paloma Villegas. México. Ediciones Era. 2000. Colección problemas de México.

- CASAR MA. Amparo *Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública*. En Orozco Henríquez, Jose de Jesus Ellis, Andrew, Zovatto, Daniel (Coords.) *Como hacer que funcione el sistema presidencial /Making Presidentialism Work*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2009.
- CASTELLANOS, Laura. *México armado. 1943-1981*. Primera edición. Primera reimpresión. México. Biblioteca Era.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Glosas Constitucionales*. México. Porrúa. 2005.
- CAMARENA, González Rodrigo. Guim, Áfago Mauricio Alejandro. Zorrilla Noriega, Ana María. *Deconstruir para reconstruir: un análisis de los órganos constitucionales autónomos en México*. México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Nueva Serie, año LIV, número 160, enero –abril de 2021
- CÓRDOBA VIANELLO, LORENZO. *La reforma electoral y el cambio político en México*. Zovatto. Daniel., Orozco Henríquez. J. Jesús. Coordinadores. *Reforma Política Electoral en América Latina 1978-2007*. Primera Edición. Serie Doctrina Jurídica Núm. 418. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2008.
- CÓRDOVA VIANELLO, LORENZO Y NÚÑEZ ALBARRÁN ERNESTO. *La democracia no se construyó en un día*. Primera edición. México. Grijalbo. 2021.
- Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados. *Iniciativas presentadas en el primer periodo del primer año de la Comisión Permanente de la LIV Legislatura*. www.gaceta.diputados.gob.mx.
- Diario Oficial de la Federación. México. Tomo CCCLXXXVII. Número 29. 12 de diciembre de 1984.

Diario Oficial de la Federación. México. Tomo CDXXXIX. Número 5. 6 de abril de 1990.

Diario Oficial de la Federación. México. Tomo CDLXXXVII. Número 13. 19 de abril de 1994.

Diario Oficial de la Federación. México. Tomo DXV. Número 16. 22 de agosto de 1996.

Diario Oficial de la Federación. México. Tomo DCL. Número 9. 13 de noviembre de 2007.

Diario Oficial de la Federación. México. Tomo DCCXXV. Número 6. 10 de febrero de 2014.

Diario Oficial de la Federación. México. Tomo DCCXVII. Número 8. 11 de junio de 2013.

Instituto Electoral de la Ciudad de México. Elecciones 2021. www.iecm.mx.

FABIÁN, Ruiz José. *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: una visión integradora*. México. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Núm. 37, julio – diciembre 2017.

GAMAS TORRUCO, José. “Constitución, democracia y Régimen Presidencial. La transición democrática en México”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semi-directa. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Mesa 5*. Primera edición. México. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Fundación de Derecho Privado; Fundación Editorial Jurídica Venezolana; Hispamer; Petróleos Mexicanos; Universidad Central de Chile; Universidad de Lima; Universidad Externado de Colombia; Universidad Nacional Autónoma de México. 2002.

- GARCÍA PELAYO, Manuel. “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*. España. Vol. 1. 1981.
- GREY, Thomas C. *Origins of the unwritten constitution fundamental law in american revolutionary Thought*. Sanford Law Review. Mayo 1978. Vol. 30.
- HEAT, Jonathan. *Para Entender el Banco de México*. Nostra Ediciones. México. 2007.
- Instituto Nacional Electoral. *Memorias PREP 2006*. www.portalanterior.ine.mx.
- KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y el Estado*. Traducción. Eduardo García Máynez. Tercera edición. Segunda reimpresión. México. Universidad Nacional Autónoma de México
- _____, *Teoría pura del derecho*. Traducción. Roberto J. Vernengo. Décimo sexta edición, Segunda reimpresión. México. Editorial Porrúa. 2013.
- KRAUZE, Enrique. *Biografía del poder*. Primera edición. Quinta reimpresión. México. Fábula Tusquets Editores. 2005.
- LIMBACH, Jutta. *The concept of the supremacy of the constitution*. The Modern Law Review. Enero. 2001. Vol. 1. p. 1.
- LÓPEZ, Durán Rosalío. *Metodología Jurídica*. Octava reimpresión. México. Iure Editores. 2014.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral*. (Cámara de Diputados) Gaceta Parlamentaria. Número 6012-XI 28 de abril de 2022 <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2>

- LÓPEZ SERRANO, Jesús; y López Serrano, Javier. “La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano”, *Estudios políticos*. Número 16. Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2009.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio. *Derecho constitucional en México*. SNE. México. Porrúa Print. Quinta edición. 2020.
- MARSISKE, Renate. “El movimiento estudiantil de 1929 y la autonomía de la Universidad Nacional de México”, *Revista de la Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México. Volumen XI. Número 44. Octubre–Diciembre de 1982.
- MEYER, Lorenzo. “La visión general”, en Bizberg, Ilán; y Meyer, Lorenzo (coordinadores), *Una historia contemporánea de México*. Primera edición. Editorial Océano. 2003. Tomo I.
- MILL ACKERMAN ROSE, John. *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. México. Siglo XXI Editores; Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2007.
- MONTEMAYOR, Carlos. “La guerrilla en México hoy”, *Fractal*. Número 40. www.fractal.com.mx.
- MONTESQUIEU, Charles Lois De Secodant. *Del Espíritu de las Leyes*. Vigésima Edición. México: Porrúa, 2015.
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 2005
- PATIÑO CAMARENA, Javier. *Constitucionalismo y reforma constitucional*. Editorial Flores; Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2014.
- PELLICER DE BRODY, Olga. “El henriquismo”, en COLMENARES, ISMAEL et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reimpresión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2.

PÉREZ, David Marcial. *López Obrador propone una reforma electoral para reemplazar al INE y desaparecer a los diputados plurinominales*. El PAÍS. México. 28 de abril de 2020 <https://elpais.com/mexico/2022-04-28/lopez-obrador-propone-una-reforma-electoral-para-reemplazar-al-ine-y-desaparecer-a-los-diputados-plurinominales.html>

Instituto Nacional Electoral. PREP 2012. www.prep2012.ife.org.mx.

POZAS, Loyo Andrea, Ríos, Figueroa Julio. *Para entender la Justicia Constitucional*. México. Nostra Ediciones. 2010.

Instituto Nacional Electoral. Programa de Resultados Electorales Preliminares. www.prep2018.ine.mx.

RAVELO LECUONA, Renato. “Rubén Jaramillo”, en Colmenares, Ismael et. al. (comp.). *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*. Primera edición. Décima reimpresión. Ediciones Quinto Sol. 2005. Tomo 2.

RUBIO, Luis. “El circo de las corporaciones”, *Letras Libres*. México. Año IX. Número 97. Enero de 2007.

SALAZAR UGARTE, Pedro. “Estos OCA no son gansos”, *Nexos*. México. Año 44. Volumen XLIII. Número 519. Marzo de 2021.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXVII. Febrero de 2008.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Tomo XVI. Noviembre de 2002.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena Época. Septiembre de 2002. Tomo XVI.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena época. Abril de 2009. Tomo XXIX.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Décima Época. Abril de 2012. Tomo 2, Libro VII.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Décima Época. México. Marzo de 2014. Tomo I, Libro 4.
- SCHIMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Madrid. Alianza Editorial. Primera edición Segunda reimpresión. 2017.
- SHABOT, Ezra. “Volver al pasado”, *Reforma*. México. Número 5498. 9 de enero de 2009.
- STUART MILL, John. *El utilitarismo*. Sexta edición. Buenos Aires. Argentina. Editorial Aguilar. 1980.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. *Costumbre o eficacia. Condición necesaria y suficiente de la existencia del derecho*. México. Distribuciones Fontamara. 2015.
- _____, *Introducción analítica al estudio del derecho*. Segunda edición. México. Editorial Themis. 2011.
- Instituto Nacional Electoral. Voto y elecciones 2021. www.portal.ine.mx.
- URIBE ARZATE, Enrique, Uribe Bustamente Diego Enrique. *La tesis de las decisiones políticas fundamentales y su vinculación con la realidad humano-social*. Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 45 julio – diciembre 2021.
- WOLDENBERG, José. “Suprema Corte: Árbitro de la política”, en Natarén Nandayapa, Carlos F; y Diana Castañeda Ponce (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007.
- WOLDENBERG KARAKOWSKY, José. “México: la mecánica de su cambio democrático”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

WOLDENBERG, José. “Seis tesis sobre la transición a la democracia”,
La construcción de la democracia. Primera edición. México. Plaza
& Janés Editores. 2002.

2. LEGISGRAFIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

ESTUDIOS JURÍDICOS

